SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

700º RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

TIPOGRAFIA DEL SENATO (300)

INDICE

Commissioni permanenti

1ª - Affari costituzionali . . . . . *Pag.* 10

2ª - Giustizia . . . . . » 15

5ª - Bilancio . . . . . » 116

7ª - Istruzione . . . . . » 130

8ª - Lavori pubblici, comunicazioni . . . . . » 142

9ª - Agricoltura e produzione agroalimentare . . . . . » 150

10ª - Industria . . . . . » 157

12ª - Igiene e sanità . . . . . » 162

13ª - Territorio, ambiente, beni ambientali . . . . . » 164

Commissioni riunite

1ª (Affari costituzionali) e 3ª (Affari esteri) . . . . . *Pag.* 8

Giunte

Elezioni e immunità parlamentari . . . . . *Pag.* 5

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sul personale militare italiano impiegato nelle missioni internazionali di pace . . . . . *Pag.* 173

Sugli infortuni sul lavoro . . . . . » 176

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.

Sottocommissioni permanenti

5ª - Bilancio - Pareri . . . . . *Pag.* 237

6ª - Finanze e tesoro - Pareri . . . . . » 248

7ª - Istruzione - Pareri . . . . . » 249

10ª - Industria - Pareri . . . . . » 250

12ª - Igiene e sanità - Pareri . . . . . » 251

CONVOCAZIONI . . . . . *Pag.* 252

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

99ª Seduta

Presidenza del Presidente
CREMA

La seduta inizia alle ore 16,40.

AFFARI ASSEGNATI

Costituzione in giudizio del Senato della Repubblica per resistere in un conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Roma

Il PRESIDENTE informa che in data 21 febbraio 2006, il Presidente del Senato ha deferito alla Giunta la questione se il Senato debba o meno costituirsi in giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, per resistere in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma con ricorso n. 24 depositato l'8 giugno 2005, e dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza del 23 gennaio 2006, n. 24, depositata in cancelleria il successivo 27 gennaio 2006.

Il ricorso è stato presentato nei confronti del Senato della Repubblica a seguito della deliberazione del 30 giugno 2004, con riferimento alla dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Castelli; la vicenda parlamentare di tale declaratoria merita una breve disamina.

Il senatore Roberto Castelli, con lettera datata 6 maggio 2004, sottoponeva al Senato della Repubblica la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, in relazione ad un procedimento civile, pendente presso il Tribunale di Roma, a seguito dell'atto di citazione per risarcimento dei danni presentato il 13 aprile 2004 da parte dell'onorevole Oliviero Diliberto. L'azione risarcitoria originava da una serie di dichiarazioni (asseritamente diffamatorie secondo l'attore) rese da Castelli il 18 marzo 2004, nella trasmissione televisiva Rai «Telecamere» (la registrazione in questione veniva mandata in onda su Rai Tre, come da programma, il 21 marzo successivo alle ore 12, e replicata in pari data alle ore 24). Con l'atto di citazione proposto, il deputato Diliberto chiedeva un risarcimento di 5 milioni di euro per tali affermazioni, giudicate di «sempre crescente idoneità lesiva» in quanto tali da ledere la repu-

tazione, personale e politica, dell'attore. La citazione veniva esaminata dal Tribunale civile di Roma nell'udienza del 22 luglio 2004. Il Presidente del Senato deferiva la questione alla Giunta in data 11 maggio 2004, dandone annuncio in Assemblea in pari data. La Giunta esaminava la questione nella seduta del 25 maggio 2004, ascoltando il senatore Castelli, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, e nella seduta del 15 giugno 2004. Al termine dell'esame, la Giunta, ritenendo sussistenti tutti i presupposti per l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, deliberava, a maggioranza, di proporre all'Assemblea del Senato di dichiarare che le affermazioni rese dal senatore Castelli costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ricadendo, pertanto, nell'ipotesi di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione (Doc. IV-*quater* n. 22). Nella seduta del 30 giugno 2004, l'Assemblea del Senato approvava la proposta della Giunta di dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Castelli.

Peraltro, la contrapposizione tra l'attuale Ministro della giustizia e il suo predecessore nella passata legislatura si attuava – nel contempo – anche nell'ambito della giurisdizione penale. Infatti, con querela presentata al Tribunale penale di Roma in data 27 aprile 2004, l'onorevole Oliviero Diliberto esponeva che il senatore Roberto Castelli aveva rilasciato dichiarazioni diffamatorie nei suoi confronti nel corso della richiamata trasmissione televisiva Rai «Telecamere» andata in onda il 21 marzo 2004. Il Tribunale per i ministri, investito della denuncia dal magistrato del pubblico ministero in considerazione della carica di governo ricoperta dal senatore Castelli, dichiarava, con ordinanza del 13 dicembre 2004, la propria incompetenza e disponeva la restituzione degli atti ritenendo si trattasse di reati comuni. In data 14 aprile 2005 il Presidente del Senato deferiva alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari il Doc. IV-*ter*, n. 10, concernente la richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità, a norma dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, relativa al senatore Roberto Castelli, con riferimento al veduto procedimento penale (n. 020440/04 R.G.PM) pendente nei suoi confronti presso il Tribunale di Roma per i reati di cui agli articoli 594, primo, terzo e quarto comma del codice penale (ingiuria); 595, terzo comma, del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione col mezzo della stampa); 30, commi 4 e 5 della legge 6 agosto 1990, n. 223 e 81 del codice penale. La Giunta, nella seduta del 18 maggio 2005, rilevato che gli addebiti contestati al senatore Castelli in sede penale erano identici a quelli a lui rivolti in sede civile, riteneva il non luogo a deliberare, poiché le deliberazioni del Senato, conformemente a una consolidata prassi, concernono fatti, e non procedimenti, decidendo quindi di fare rinvio alla deliberazione già assunta sul medesimo fatto dall'Assemblea del Senato il 30 giugno 2004, e precisando altresì che detta deliberazione doveva intendersi applicabile anche al procedimento penale ai sensi dell'articolo 3 comma 8 della legge n. 140 del 2003.

Con ordinanza del 25 maggio 2005, il giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Roma, ritenuto che il Senato della Repubblica avesse erroneamente valutato la sussistenza dei presupposti necessari per considerare le dichiarazioni rese dal senatore Castelli ricollegabili all'ipotesi prevista dall'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, lamentando la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, e richiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Senato della Repubblica di stabilire che i fatti per i quali è in corso procedimento penale a carico del senatore Castelli concernono opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare (con conseguente annullamento della deliberazione adottata per il procedimento civile dal Senato nella seduta del 30 giugno 2004, ritenuta applicabile anche alla fattispecie penale).

La Corte costituzionale, con ordinanza del 23 gennaio 2006, dichiarava ammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dal giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Roma nei confronti del Senato della Repubblica, disponendo, altresì, che il ricorso e la medesima ordinanza venissero notificati al Senato in persona del suo Presidente (come effettivamente avvenuto in data 21 febbraio 2006).

Si apre quindi la discussione, nel corso della quale prendono la parola i senatori MANZIONE e CONSOLO.

Il PRESIDENTE, accertata la presenza del numero legale, pone ai voti la proposta di esprimere parere favorevole alla costituzione in giudizio del Senato, per resistere nel conflitto di attribuzione sollevato dal Tribunale di Roma.

La Giunta approva a maggioranza la proposta messa ai voti dal Presidente.

La seduta termina alle ore 17.

COMMISSIONI 1ª e 3ª RIUNITE

1ª (Affari costituzionali)

3ª (Affari esteri, emigrazione)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

7ª Seduta

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione
PASTORE

Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Gasperini e per gli affari esteri Bettamio.

La seduta inizia alle ore 16,50.

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
(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 22 febbraio.

Il presidente PASTORE ricorda che non sono stati presentati emendamenti al disegno di legge in titolo e comunica che la Commissione bilancio ha espresso su di esso un parere di nulla osta; annuncia quindi che si passerà a votare il mandato ai relatori.

Il senatore STIFFONI *(LP)* interviene per dichiarare, a titolo personale, la propria astensione, rammaricandosi per la mancata specifica considerazione della lingua veneta nel provvedimento in esame, ricordandone l'importanza storica e culturale.

Il senatore TURRONI *(Verdi-Un)*, condividendo le considerazioni svolte nell'intervento che lo ha preceduto, esprime il proprio dissenso per la scelta operata dall'articolo 5 del disegno di legge n. 2545, di valo-

rizzare esclusivamente la lingua friulana e quella sarda tra le molte lingue regionali presenti sul territorio italiano. Ritiene inoltre non condivisibile l'istituzione della Consulta Stato-minoranze linguistiche prevista dall'articolo 6, censurando la moltiplicazione, a suo giudizio inutile, di organismi di tale natura. Conclude dichiarando, ciononostante, il proprio voto favorevole.

Prende quindi la parola il senatore MORSELLI *(AN)* per dichiarare la sua intenzione di non contribuire al voto di questo provvedimento sul quale, come dimostrato dai precedenti interventi, molte sono le perplessità che motivano, a suo avviso, la necessità di un ulteriore approfondimento che potrà essere fatto nella prossima legislatura. In particolare ritiene che il disegno di legge in titolo non rechi una efficace tutela di tutte le minoranze ma, al contrario, inserisca una serie di cunei all'unità linguistica del Paese senza valorizzare pienamente tutte le culture locali. Alla luce di queste considerazioni e della situazione di scioglimento delle Camere ritiene che si debba soprassedere all'esame.

Interviene quindi il senatore BOSCETTO *(FI)* per dichiarare il voto favorevole del Gruppo di Forza Italia.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, le Commissioni riunite conferiscono quindi mandato ai relatori a riferire favorevolmente in Assemblea sul provvedimento in titolo, autorizzandoli a richiedere di poter svolgere la relazione orale.

La seduta termina alle ore 17.

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

603ª Seduta

Presidenza del Presidente
PASTORE

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Saporito.

La seduta inizia alle ore 15,35.

IN SEDE CONSULTIVA

(3793) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento. Esame. Parere favorevole)

Il relatore MALAN *(FI)* illustra le ragioni di necessità e urgenza del decreto-legge n. 4 del 2006, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione. Il provvedimento è volto a realizzare interventi urgenti di semplificazione e a garantire un più razionale utilizzo delle risorse umane, introducendo altresì ulteriori misure settoriali urgenti finalizzate ad assicurare la funzionalità delle pubbliche amministrazioni. Conclude proponendo l'espressione di un parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti costituzionali.

Il senatore PASSIGLI *(DS-U)* preannuncia il proprio voto contrario al riconoscimento dei presupposti di costituzionalità del decreto-legge in titolo, il quale è connotato da una forte disomogeneità, pur dopo le numerose soppressioni apportate dalla Camera dei deputati.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva il parere favorevole proposto dal relatore.

IN SEDE REFERENTE

(3793) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione***, approvato dalla Camera dei deputati

(Esame)

Il presidente PASTORE ricorda che l'Assemblea inizierà la discussione del disegno di legge in titolo nella seduta convocata alle ore 17. Propone, pertanto, di fissare sin d'ora alle ore 16,15 il termine per la presentazione di eventuali emendamenti al disegno di legge n. 3793.

La Commissione concorda.

Il relatore MALAN *(FI)* illustra dettagliatamente le disposizioni del disegno di legge in titolo, come modificato dalla Camera dei deputati, soffermandosi in particolare sull'articolo 1 che istituisce un Comitato interministeriale di indirizzo presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, al quale è attribuita la guida strategica delle politiche di semplificazione; dà quindi conto delle norme del medesimo articolo 1 soppresse dalla Camera dei deputati che, a suo avviso, potranno essere utilmente reintrodotte con un provvedimento da adottare nella prossima legislatura. Si sofferma inoltre, in particolare, sui contenuti dell'articolo 3-*bis*, introdotto con l'approvazione nell'altro ramo del Parlamento di un emendamento dell'opposizione, con il quale si prevede una semplificazione in materia fiscale, nonché sull'articolo 18 che disciplina l'acquisizione da parte dello Stato della quota di diritti di utilizzazione e sfruttamento dei film finanziati con il sostegno pubblico previsto dal decreto legislativo n. 28 del 2004.

Nessuno chiedendo di intervenire in discussione generale, il Presidente sospende la seduta in attesa dello scadere del termine per la presentazione degli emendamenti.

La seduta, sospesa alle ore 16, riprende alle ore 16,15.

Il PRESIDENTE informa che sono stati presentati alcuni emendamenti riferiti al testo del decreto legge in titolo, pubblicati in allegato al presente resoconto. Dichiara improponibile l'emendamento 6.0.200, in quanto propone disposizioni estranee all'oggetto del decreto-legge.

Nessuno chiedendo di intervenire, gli emendamenti si intendono illustrati.

Il relatore MALAN *(FI)* e il sottosegretario SAPORITO esprimono parere contrario su tutti gli emendamenti presentati.

Il PRESIDENTE informa che non è ancora pervenuto il parere della Commissione bilancio sul disegno di legge in titolo; tuttavia, considerato che il disegno di legge n. 3793 è all'ordine del giorno della seduta dell'Assemblea che sta per avere inizio, comunica che si passerà all'esame degli emendamenti.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, gli emendamenti da 1.100 a 34-*quinquies*.100, in assenza dei rispettivi proponenti sono dichiarati decaduti.

La Commissione conferisce quindi al relatore Malan il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea per la definitiva conversione in legge del decreto-legge in titolo, con le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati, autorizzandolo a chiedere di poter svolgere la relazione orale.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente PASTORE comunica che non è ancora pervenuto il parere del Consiglio di Stato sull'atto del governo n. 602 (Schema di decreto legislativo recante: «Codice per le pari opportunità tra uomo e donna»). Constata, inoltre, la mancata presenza del prescritto numero di senatori per procedere all'esame, in sede consultiva, di tale atto del governo.

Apprezzate le circostanze toglie, quindi, la seduta.

La seduta termina alle ore 16,25.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 3793

al testo del decreto-legge

Art. 1.

1.100

TURRONI, BOCO, CARELLA, CORTIANA, DE PETRIS, DE ZULUETA, DONATI, RIPAMONTI, ZANCAN

Sopprimere l'articolo.

Art. 6.

6.0.200

CORTIANA

*Dopo l'***articolo 6,** *aggiungere il seguente:*

«Art. 6-*bis*.

*(Abrogazione dell'articolo 1-*septies *del decreto legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27)*

1. L'articolo 1-*septies* del decreto-legge 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27, è abrogato».

Art. 18.

18.0.1
CICOLANI

*Dopo l'***articolo 18,** *inserire il seguente:*

«Art. 18-*bis*.

(Ambito delle attività di Stretto di Messina S.p.A.)

La stretto di Messina S.p.A., titolare della concessione di cui alla legge 17 dicembre 1971, n. 1158, e successive modificazioni, è altresì autorizzata a svolgere all'estero, quale impresa di diritto comune ed anche attraverso società partecipate, attività di individuazione, progettazione, promozione, realizzazione e gestione di infrastrutture di trasporti e di opere connesse, nonché ad assumere ed espletare, quale organismo di diritto pubblico, compiti di assistenza tecnica a pubbliche amministrazioni per l'appalto di infrastrutture di trasporti».

Art. 34-*quinquies*.

34-*quinquies*.100
TURRONI, BOCO, CARELLA, CORTIANA, DE PETRIS, DE ZULUETA, DONATI, RIPAMONTI, ZANCAN

Sopprimere l'articolo.

GIUSTIZIA (2ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

561ª Seduta

Presidenza del Presidente
Antonino CARUSO

La seduta inizia alle ore 20,40.

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 comunica che è disponibile, e pubblicata in allegato al resoconto della seduta, la relazione sui sopralluoghi compiuti da una delegazione della Commissione presso la sede del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e presso la Corte di cassazione in merito alla situazione penitenziaria nazionale nonché su quelli svolti nell'istituto di Regina Coeli in Roma e presso la sede del Tribunale di Sorveglianza della stessa città.

Annuncia, quindi, l'intendimento di promuovere la pubblicazione in volume degli atti relativi all'attività conoscitiva in titolo, sollecitando eventuali, ulteriori contributi dei senatori interessati.

La Commissione prende atto.

SUL SEGUITO DELL'ESAME DEGLI ATTI DEL GOVERNO N. 599 E N. 600

Il PRESIDENTE ricorda che sono pervenuti, su entrambi gli atti del Governo, i pareri della Conferenza unificata, dei quali dà conto. Quanto ai pareri del Consiglio di Stato, per le vie brevi gli è stato comunicato che sono stati resi, ma non risultano ancora pervenuti alla Presidenza del Senato. Pertanto, allo stato, non vi sono tutte le condizioni per poter pronunciare il parere parlamentare. Prospetta, quindi, l'opportunità di posticipare alle ore 11, e comunque con inizio quindici minuti dopo il termine della seduta dell'Assemblea, la seduta già convocata per domani 1° marzo, alle ore 8,30.

La Commissione consente.

POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il presidente Antonino CARUSO avverte che la seduta già convocata per domani, mercoledì 1º marzo, alle ore 8,30, avrà inizio alle ore 11, e comunque dopo la seduta dell'Assemblea.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 20,50.

Relazione sui sopralluoghi effettuati da una delegazione della Commissione giustizia presso la sede del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nonché presso la Corte di cassazione in merito alla situazione penitenziaria nazionale e sui sopralluoghi effettuati nell'istituto di Regina Coeli in Roma e presso la sede del Tribunale di Sorveglianza della medesima città

(26, 27 gennaio e 9 febbraio 2006)

La Delegazione composta dai senatori Borea, Bobbio e Fassone nonché dal presidente Antonino Caruso inizia il sopralluogo recandosi in visita, nel pomeriggio di giovedì 26 gennaio presso la sede del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria per incontrare il Capo del dipartimento, dottor Tenebra, il vice capo del Dipartimento dottor Di Somma, nonché i responsabili delle direzioni generali in cui è articolato il Dipartimento medesimo.

Il dottor Tinebra rivolge un breve saluto alla Delegazione della Commissione, sottolineando la straordinaria importanza dell'incontro che testimonia l'attenzione del Parlamento per questo settore particolare dell'amministrazione della giustizia, a sua volta il presidente Antonino Caruso ringrazia per la loro presenza i Direttori generali del Dipartimento, ponendo in risalto come la Commissione giustizia intende acquisire il punto di vista «dal centro» del sistema carcerario dei massimi responsabili al fine di consentire una sintesi dei numerosi elementi acquisiti nel corso dei sopralluoghi svolti in tutte le regioni italiane.

Per primo ha la parola il Vice-Capo del Dipartimento, dottor Di Somma che, nel consegnare alla Commissione il documento redatto dal Direttore generale dell'esecuzione penale esterna, dottor Turrini, assente per altri impegni istituzionali (allegato 1), ne illustra il contenuto sottolineando come a consuntivo della prima fase di attività di questa Direzione recentemente istituita si possano trarre conclusioni sicuramente positive per quanto riguarda l'opera di indirizzo e di coordinamento dell'esecuzione penale esterna che riguarda attualmente circa quarantacinquemila condannati affidati in prova ovvero in detenzione domiciliare, ai quali vanno aggiunti tremilaquattrocentocinquantotto detenuti semiliberi.

Motivata dalla convinzione che la reclusione debba costituire l'*extrema ratio* e che, al contrario, centrale debba essere l'adozione di misure alternative, la Direzione ha sviluppato una serie di iniziative in particolare sul versante dell'orientamento lavorativo, utilizzando i fondi della Cassa delle ammende, e su quello dei tossicodipendenti (33 per cento dei detenuti) in stretto rapporto con il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio.

L'esperienza applicativa conferma peraltro che le misure alternative hanno dato buona prova come emerge anche da uno studio effettuato su dati riferiti all'anno 1998, dal quale risulta pari al solo 19 per cento la casistica di recidiva.

Ha quindi la parola la dottoressa Culla responsabile dell'Istituto superiore di studi penitenziari la quale illustra l'attività svolta (allegato 2) ponendo in particolare l'accento sui programmi di formazione dei quadri direttivi e dirigenziali dell'Amministrazione, su quelli per la formazione dei neo-assunti in rapporto alla tipologia del personale, in un quadro di elaborazione di modelli corrispondenti ai bisogni delle singole realtà.

Sottolinea quindi il consistente utilizzo di fondi comunitari destinati alla formazione e aggiornamento, nonché il valore didattico dei percorsi formativi adottati dall'Istituto ormai «validati» da diverse università italiane e che costituiscono crediti formativi per coloro che intendono conseguire il diploma di laurea. Cita ad esempio la recente convenzione con l'Università di Catania per la realizzazione di un Master post universitario in scienze penitenziarie e della sicurezza riservato al personale dell'amministrazione penitenziaria.

Il dottor Tinebra tiene a sottolineare come l'impegno e i risultati delle attività formative consentano frequentemente di sopperire alle carenze di personale in virtù delle maggiori capacità operative acquisite dallo stesso e il presidente Antonino Caruso conferma di aver potuto personalmente constatare come il meccanismo virtuoso della formazione possa, anche in situazioni per altri versi drammatiche, assicurare una degna gestione degli istituti.

Al senatore Borea, che pone specifici quesiti in merito, la dottoressa Culla risponde affermando che i piani regionali di formazione sono gestiti dai vari Provveditorati in stretta interlocuzione con l'Istituto e che è stata stipulata un'apposita convenzione con l'Università telematica G. Marconi che ha dato significativi risultati in termini di partecipazione.

Il senatore Borea chiede quindi informazioni sulla sorte delle numerose case mandamentali sparse nel paese e sulle prospettive della costruzione dell'istituto di Sala Consilina già compresa fra quelli la cui realizzazione è stata programmata dall'Amministrazione.

Sulla questione delle case mandamentali il dottor Tinebra ricorda come queste furono devolute in generale dall'Amministrazione della giustizia ai comuni in seguito alla soppressione delle preture mentre alcune di queste, per lo più strutture con almeno 50 posti, sono rimaste in carico per essere destinate a detenuti in custodia attenuata. Si riserva comunque di fornire maggiori dettagli (Allegato 3).

Il direttore generale della direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, Enrico Ragosa, si sofferma in primo luogo sulle problematiche concernenti l'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio (Allegato 4). Al riguardo sottolinea in primo luogo come dei duecentoventi istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale solamente ottanta sono stati realizzati nel secondo dopoguerra, mentre le altre strutture risalgono ad un periodo anteriore e alcune di esse hanno carattere vistosamente

risalente essendo in alcuni casi situate addirittura in strutture medioevali. Tale circostanza rende immediatamente evidente l'importanza delle iniziative aventi ad oggetto la ristrutturazione degli edifici penitenziari e, in proposito, ricorda che i fondi sul capitolo di parte corrente per la manutenzione dei fabbricati hanno subito nell'ultimo quinquennio un decremento tale che l'esiguità dello stanziamento disponibile per il 2006 renderà arduo fronteggiare anche le piccole emergenze. È sufficiente pensare che dall'assegnazione annuale di circa 40 milioni di euro del 2000 si è passati gradualmente ad uno stanziamento di circa 17 milioni di euro per il 2006. Peraltro l'importo annuale, accordato in passato in due semestri, per il 2006, è stato autorizzato per mensilità e ciò limita notevolmente l'attività soprattutto nei primi mesi dell'esercizio finanziario per l'indisponibilità dei fondi necessari all'esecuzione di quegli interventi che necessitano di un elevato impegno economico. Per realizzare una sufficiente manutenzione di tutto il patrimonio edilizio penitenziario sarebbe necessario uno stanziamento annuale di almeno 60 milioni di euro. Altrettanto insufficienti risultano gli stanziamenti sul capitolo in conto capitale considerato che, a fronte di un'esigenza di circa 300 milioni di euro per gli interventi di ristrutturazione ritenuti prioritari per l'anno 2006, disporrà di uno stanziamento di circa 50 milioni di euro.

Per quanto riguarda la realizzazione di nuove strutture penitenziarie il direttore generale Ragosa sottolinea la necessità di un superamento degli attuali modelli procedurali che vedono affidata la realizzazione dei nuovi istituti al ministero delle infrastrutture e quindi ad un soggetto che si occupa della realizzazione di un complesso di interventi assai più ampio nel quale la costruzione delle strutture penitenziarie non riesce inevitabilmente ad acquisire quel carattere prioritario che invece avrebbe se fosse completamente affidata al solo ministero della giustizia. Il dato ineludibile con cui confrontarsi è rappresentato dal fatto che i tempi medi per la realizzazione di un nuovo carcere sono pari a circa venti anni e ciò spiega, tra l'altro, perché l'amministrazione penitenziaria, per ampliare gli spazi disponibili, preferisca, ove possibile, ricorrere alla realizzazione di nuovi padiglioni in strutture già esistenti piuttosto che intraprendere la costruzione di nuove.

Il direttore generale richiama quindi l'attenzione sulle iniziative assunte dall'amministrazione penitenziaria e concretizzatesi nel bando di un concorso di idee per la progettazione di un prototipo di istituto penitenziario di media sicurezza a trattamento penitenziario qualificato.

Ha avuto quindi luogo un breve dibattito nel quale sono intervenuti il presidente Antonino Caruso, il capo del dipartimento Tinebra e il direttore generale della direzione generale del personale della formazione, dottor Sparacia – già provveditore regionale per la Sardegna – nel corso del quale si è focalizzata l'attenzione sulle problematiche concernenti le cosiddette colonie penali, con particolare riferimento a quelle situate in Sardegna, fra cui segnatamente quelle di Mamone e Is Arenas, sottolineandosi le straordine potenzialità di queste strutture e le difficoltà con cui at-

tualmente deve fare i conti l'amministrazione penitenziaria nel suo impegno diretto ad una valorizzazione delle medesime.

Il direttore generale Ragosa riprende quindi il suo intervento soffermandosi sulle problematiche concernenti l'edilizia residenziale di servizio ed evidenziando in proposito il rilievo di tali problematiche nella prospettiva di favorire una migliore distribuzione del personale sul territorio nazionale. È noto infatti che la situazione del personale dell'amministrazione penitenziaria è tendenzialmente al di sotto dell'organico – anche in modo significativo – nelle strutture situate nel nord, risultando tale personale prevalentemente concentrato nelle regioni meridionali e nelle isole. In proposito non è possibile non tener conto che questa situazione è determinata anche dall'elevato costo della vita delle città del nord e del centro nord rispetto al trattamento economico normalmente corrisposto al predetto personale, per cui la possibilità di offrire una sistemazione alloggiativa adeguata potrebbe indubbiamente favorire un'inversione di tendenza.

Dopo alcuni brevi interventi del capo del dipartimento, dottor Tinebra, e del presidente Caruso, prende la parola il direttore generale della direzione generale del personale e della formazione dottor Sparacia, il quale, dopo aver richiamato l'attenzione sul fatto che si registra attualmente una non trascurabile carenza nell'organico del personale amministrativo e tecnico, sottolinea che per quanto riguarda il personale di polizia penitenziaria la carenza allo stato attuale è pari a milleundici unità dei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori. In questo quadro, tenuto conto anche degli accresciuti compiti del corpo di polizia penitenziaria e delle problematiche connesse con il costante sovraffollamento degli istituti detentivi, va rimarcata l'esigenza di un aumento degli organici. Sempre in questa prospettiva sarebbe senz'altro utile l'assunzione di circa cinquecento unità che hanno svolto servizio ausiliario presso l'amministrazione penitenziaria e che potrebbero quindi essere immediatamente utilizzate in quanto già a conoscenza del servizio. Il dottor Sparacia si sofferma quindi sul problema indubbiamente nodale della inadeguata distribuzione territoriale del personale di polizia penitenziaria sottolineando – come peraltro già evidenziato – che a fronte di una situazione di esubero di tale personale nelle regioni meridionali e nelle isole vi è una situazione di insufficiente copertura degli organici assai difficile al nord e problematica, anche se migliore, nelle regioni centrali. Al riguardo vanno attentamente considerati i profili di criticità correlati alla gestione di un personale che si trova nelle regioni settentrionali ma proviene prevalentemente dalle regioni meridionali o dalle isole e non fa altro che pensare a come poter tornare vicino alla propria area di provenienza.

Il dottor Sparacia quindi si sofferma sulle iniziative assunte dall'amministrazione penitenziaria ricordando in particolare il lavoro svolto sul versante di una rivisitazione delle modalità di applicazione della legge n. 104 del 1992.

Un ulteriore tema sul quale si è concentrata l'attenzione dell'amministrazione è quello poi dell'elaborazione di un nuovo applicativo informatico che consentirà di conoscere in modo aggiornato l'impiego di tutto il

personale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, uno strumento di indubbia utilità nella prospettiva di una sempre maggiore razionalizzazione delle modalità di gestione del personale.

Il dottor Sparacia passa quindi ad esaminare brevemente le principali iniziative assunte dalla direzione generale di cui è responsabile sul versante della formazione, richiamando da ultimo l'attenzione sulla istituzione di un osservatorio per la prevenzione dei suicidi tra gli agenti di polizia penitenziaria che, pur limitati in termini quantitativi assoluti, in termini percentuali sono però il doppio degli altri corpi di polizia.

Ulteriori informazioni vengono infine fornite dal dottor Sparacia mediante la consegna di una nota che viene allegata alla presente relazione (allegato 5).

Prende quindi la parola il dottor Ardita, direttore generale della direzione generale dei detenuti e trattamento, il quale richiama in primo luogo l'attenzione sul fatto che alla data del 30 novembre 2005 i detenuti complessivamente presenti erano oltre sessantamila a fronte di una capienza regolamentare di poco inferiore a quarantatremila posti. L'incremento progressivamente subito dal numero delle persone ristrette nel corso degli ultimi anni e la conseguente situazione di sovraffollamento implicano – come è noto – rilevanti problemi in particolare sul versante sanitario e su quello del trattamento. Le problematiche connesse alla materia sanitaria sono divenute di anno in anno più rilevanti in conseguenza di una politica di bilancio che ha finito per ridurre progressivamente il *budget* in concreto disponibile al riguardo. L'amministrazione penitenziaria ha cercato di far fronte a questa situazione operando sul versante di una sempre maggiore razionalizzazione della spesa sanitaria, ma ciò non può comunque far dimenticare gli elementi di criticità sopra segnalati.

Passando ad esaminare i problemi concernenti il trattamento, il dottor Ardita sottolinea l'impegno del dipartimento a perseguire un rilancio delle attività relative con riferimento, tra l'altro, sia alla condizione di vita delle donne detenute, sia alla razionalizzazione delle lavorazioni penitenziarie, sia alle attività istruttive e formative.

Il dottor Ardita si sofferma quindi sulle problematiche concernenti la popolazione detenuta riferibile al mondo della criminalità organizzata e che stima in termini percentuali, ammontare a circa il 10/15 per cento della popolazione detenuta. In questo contesto, con specifico riguardo alle tematiche concernenti l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario – nella formulazione conseguente all'ultimo intervento legislativo effettuato con la legge n. 279 del 2002 – va evidenziata l'esigenza funzionale che le dimensioni del circuito non divengano eccessivamente ampie in quanto un simile esito rischierebbe di comprometterne l'efficacia operativa in relazione alle finalità per cui lo stesso è stato ideato.

Avviandosi a concludere il suo intervento il dottor Ardita – dal punto di vista della individuazione di future linee di intervento suscettibili di ripercuotersi positivamente sulla situazione penitenziaria – richiama l'attenzione sulla necessità che l'assetto normativo venga strutturato in modo da

evitare passaggi brevi e non strettamente necessari attraverso le strutture detentive. A titolo esemplificativo, rileva che far transitare per pochi giorni dal carcere un extracomunitario clandestino che non ha eseguito l'ordine di espulsione esclusivamente perché vi è una norma che prevede in tali ipotesi l'arresto obbligatorio in flagranza – considerate le dimensioni quantitative del fenomeno – significa in termini obiettivi aggravare il problema del sovraffollamento senza contribuire ad aumentare realmente la sicurezza della collettività. Altro tema su cui sarebbe opportuna un'ampia riflessione è poi quello della valorizzazione delle strutture detentive a custodia attenuata e ciò in considerazione del fatto che nell'ambito della popolazione detenuta è estremamente elevato il numero dei soggetti che presentano un indice di criminalità molto basso e per i quali sarebbe possibile e utile il ricorso a soluzioni di questo tipo che consentirebbero, tra l'altro, una valorizzazione accentuata dei profili trattamentali. Si tratta di una linea di intervento non sempre facilmente percorribile in quanto la stessa richiede un impegno particolarmente significativo sia in termini di personale e risorse da parte dell'amministrazione penitenziaria, sia da parte del detenuto, che in una struttura a custodia attenuata è chiamato a prestare una maggiore collaborazione allo svolgimento delle attività rieducative.

Ulteriori informazioni vengono fornite dal dottor Ardita mediante la consegna di una nota che si allega alla presente relazione (allegato 6).

Prende quindi la parola il dottor Giuliani, direttore generale della direzione generale per il bilancio e della contabilità il quale richiama innanzitutto l'attenzione sul fatto che l'amministrazione può finalmente disporre di un sistema integrato di contabilità finanziaria, la cui funzionalità può definirsi ormai ampiamente sperimentata. Il nuovo sistema permetterà già nel corso del 2006 di integrare in un'unica rete i vari segmenti della spesa: il Dipartimento, con l'emissione di assegnazioni e ordini di accreditamento, i Provveditorati regionali con la gestione delle aperture di credito fino ai funzionari delegati con l'impiego dei fondi attraverso i pagamenti. La direzione, con la collaborazione della ragioneria generale dello Stato e della Banca d'Italia, ha poi predisposto una procedura informatizzata per il pagamento centralizzato delle competenze del personale della polizia penitenziaria.

I processi innovativi introdotti, a suo giudizio, oltre ad eliminare una lunga serie di adempimenti cominciano a dare risultati non trascurabili relativamente all'affinamento dei processi contabili e, soprattutto, per quanto riguarda il controllo della gestione e della qualità della spesa.

Gli ultimi due anni non sono certo stati facili dal punto di vista della gestione, dovendo anche questa amministrazione operare abbattimenti significativi degli stanziamenti della categoria dei consumi intermedi; ciò ha determinato la creazione di una seria esposizione debitoria che dovrà comunque trovare una soluzione in quanto per lo più si tratta di obbligazioni già assunte.

Sottolinea quindi l'insufficiente adeguamento delle risorse per la sanità, la rieducazione e il trasferimento dei detenuti per i quali settori non

si è adeguatamente tenuto conto dell'aumento della popolazione detenuta e di quella in esecuzione esterna.

Conclusivamente ritiene che, se da un lato il monitoraggio della spesa consentirà una valutazione più precisa delle spese facoltative, poco margine resta per «manovrare» la categoria di spese di carattere obbligatorio che, anche se non immediatamente in alcuni casi, comunque deve essere sostenuta.

Ulteriori informazioni vengono fornite anche dal dottor Giuliani mediante una nota che si allega alla presente relazione (allegato 7).

A conclusione dell'incontro, il presidente Antonino Caruso, ringrazia tutti gli intervenuti a nome della Commissione.

Successivamente, sempre nel pomeriggio di giovedì 26 gennaio, la delegazione si è recata presso la Corte di cassazione dove ha incontrato il Presidente della I sezione penale della Corte, dottor Teresi, e il consigliere di Corte di cassazione, dottor Fazzioli. L'incontro ha avuto ad oggetto le problematiche emerse nell'ambito della giurisprudenza di legittimità in materia di ordinamento penitenziario, essendo la I sezione quella alla quale sono normalmente devoluti i ricorsi nella predetta materia.

Nel corso dell'incontro il presidente Teresi ha innanzitutto sottolineato l'estrema eterogeneità delle problematiche che caratterizzano l'ordinamento penitenziario, avendo ovviamente diverso rilievo e complessità, ad esempio, quelle attinenti, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario rispetto a quelle concernenti la concessione del beneficio della liberazione anticipata.

Con specifico riferimento ai profili inerenti l'applicazione dell'articolo 41-*bis* citato, sia il presidente Teresi, sia il consigliere Fazzioli hanno richiamato l'attenzione sulla circostanza che talvolta i provvedimenti che prorogano la sottoposizione al regime previsto dall'articolo 41-*bis* non sono supportati da elementi informativi adeguatamente aggiornati. Al di là delle peculiarità che contraddistinguono l'assetto normativo in questione, è indubbio che un simile dato di fatto può comportare difficoltà per la Corte nell'esercizio del controllo di legittimità ad essa spettante sui provvedimenti adottati dai tribunali di sorveglianza ai sensi dei commi 2-*ter* e 2-*quinquies* del sopra menzionato articolo 41-*bis*. In tale prospettiva sembrerebbe auspicabile, in funzione integrativa, anche una maggiore utilizzazione da parte dei tribunali di sorveglianza dei poteri di acquisizione istruttoria ad essi conferiti dalla legge (articolo 666, comma 5, del codice di procedura penale).

Il consigliere Fazzioli ha quindi richiamato l'attenzione su un problema specifico che recentemente è stato sottoposto alla giurisdizione di legittimità e che si sostanzia propriamente nell'esigenza di stabilire se l'istituto dell'affidamento in prova sia applicabile anche agli extracomunitari in stato di clandestinità e – in caso di risposta affermativa – di precisare quale sia l'effetto della concessione dell'affidamento rispetto alla potestà amministrativa di disporre l'espulsione dell'interessato.

Un ulteriore aspetto su cui è stata richiamata l'attenzione è quello di dare finalmente seguito alle indicazioni della sentenza della Corte costitu-

zionale n. 26 del 1999 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli articoli 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non prevedono, in via generale, un meccanismo di tutela giurisdizionale di tutti gli atti dell'amministrazione penitenziaria che possono risultare lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale. Si ricorda, al riguardo, che la Corte, stante la varietà dei rimedi giurisdizionali contemplati dall'ordinamento penitenziario a tutela di singole e specifiche posizioni soggettive dei detenuti e degli internati – nessuno dei quali assurge a strumento di tutela di ordine generale – non ha ritenuto di poter individuare essa stessa, attraverso una pronuncia additiva, lo schema procedimentale idoneo a colmare il riscontrato difetto di garanzia, determinando così, con la declaratoria di incostituzionalità, una lacuna normativa cui il legislatore è stato espressamente chiamato a porre rimedio.

Il giorno successivo, 27 gennaio 2006, la Delegazione – nell'occasione composta dal presidente Antonino Caruso e dal senatore Fassone – ai quali si è aggiunta l'onorevole Carla Rocchi – si è recata in visita alla casa circondariale Regina Coeli a Roma, ricevuta tra gli altri al suo arrivo dal provveditore regionale, il dottor Ziccone e dal direttore dell'istituto, il dottor Mauro Mariani.

Il direttore ha offerto alla delegazione un quadro sintetico della situazione del carcere di Regina Coeli che, al momento della visita, ospitava novecentosessanta detenuti rispetto ad una capienza tollerabile di novecentosette unità. I detenuti tossicodipendenti erano seicentoventi mentre quelli provenienti da paesi extracomunitari duecentonovantotto. Della popolazione detenuta circa sessanta persone erano ricoverati nel Centro clinico dell'istituto. La casa circondariale di Regina Coeli si caratterizza per l'elevato *turn over* dei detenuti (circa seimila in un anno) e per la presenza di un centro diagnostico terapeutico con ottantacinque posti letto.

La struttura è articolata in otto sezioni. La IV sezione, che ha una capienza ipotetica di ottanta posti, è attualmente in fase di ristrutturazione e problemi finanziari – si fa notare – fanno apparire incerto il suo completamento.

L'istituto è essenzialmente di tipo circondariale essendo mediamente pari a centocinquanta i detenuti con condanne definitive a fronte degli oltre cinquecento in attesa di primo giudizio e di oltre duecento appellanti. Di rilevantissima entità è poi il flusso di ingressi-uscite che presenta una media annuale di circa tremiladuecento ingressi e duemiladuecento uscite. Oltre il 40 per cento è costituito da detenuti stranieri, per i quali si sottolinea una consistente presenza di rumeni (circa il 30 per cento). Il 70 per cento della popolazione detenuta è costituita da recidivi.

Quanto al personale della polizia penitenziaria, prestano servizio a Regina Coeli quattrocentottantaquattro agenti, a fronte di un organico previsto di seicentoventinove unità. È da porre in rilievo il numero del personale che svolge servizio presso il nucleo traduzioni e piantonamento per un totale di novantasei unità al quale si aggiungono altri ventinove agenti quale personale distaccato per le medesime funzioni.

Il personale tecnico-amministrativo e contabile è presente con settantasette dipendenti, a fronte di un organico di ottanta unità. Gli educatori effettivi sono sei, a fronte di un organico di sette.

È stato rappresentato che su duecentododici detenuti che hanno fatto domanda di lavoro, sulla base dei criteri dell'anzianità di detenzione, della posizione giuridica nonché delle attitudini dei singoli e della disponibilità economica, centosessantacinque esercitano attività lavorative.

Acquisite tali informazioni preliminari, la Delegazione ha dato corso alla visita dell'istituto, soffermandosi in particolare all'interno di talune celle le cui condizioni generali sono apparse sufficientemente idonee, salvo talune limitate situazioni di sovraffollamento derivanti anche dalla chiusura della 4ª sezione. La Delegazione ha poi visitato il Centro diagnostico-terapeutico che si articola in tre reparti, segnalandosi, in particolare, quello di chirurgia polispecialistica per patologie di medio livello, in grado di ospitare trentasei detenuti, anche provenienti da altri istituti, dotato di due sale operatorie, una delle quali è stata visitata dalla Delegazione. Nel corso del 2005 sono stati effettuati centosettantadue ricoveri presso strutture esterne ed eseguite quattordicimilaquattrocentodiciotto consulenze specialistiche. Le spese per l'acquisto dei farmaci sono a carico dell'amministrazione penitenziaria, ma il relativo approvvigionamento è assicurato anche dalla ASL di Roma e attraverso l'uso dei ricettari del servizio sanitario nazionale. È attivo un presidio del Ser.t. il cui servizio in favore dei detenuti tossicodipendenti risente della carenza di risorse del personale.

Conclusa la visita, la Delegazione ha incontrato alcuni operatori e i rappresentanti del volontariato locale che svolgono la loro attività in favore dei detenuti di Regina Coeli.

Il Presidente, in apertura dell'incontro, ha sottolineato le finalità del programma di sopralluoghi svolto da Delegazioni della Commissione giustizia del Senato nel corso dell'intera legislatura, e che si conclude con le visite programmate nella Regione Lazio in corso di svolgimento. La volontà della Commissione giustizia del Senato è quella, con l'iniziativa in esame, di dare attenzione a tutti coloro che svolgono, a vario titolo, attività nei confronti della realtà penitenziaria ma, al tempo stesso, di richiamare l'attenzione dei parlamentari verso un mondo talora poco conosciuto. Al riguardo, se da un lato sono circa sessantamila i detenuti a fronte di circa quarantamila posti letto disponibili, ben centoquarantamila sono invece gli altri soggetti che variamente gravitano nell'area, in quanto soggetti a misure alternative alla detenzione, ovvero in quanto nei loro confronti è stata sospesa l'esecuzione dell'ordine di carcerazione prevista dall'articolo 656 del codice di procedura penale e gli stessi sono in attesa della decisione del Tribunale di sorveglianza ai sensi del comma 6 del medesimo articolo.

È quindi intervenuta la dottoressa Rita Cropu, direttore dell'ufficio esecuzione penale esterna di Roma, la quale ha evidenziato alcune situazioni problematiche esistenti, richiamando l'attenzione, in particolare sul notevole incremento degli affari trattati negli ultimi anni, a fronte di un

organico sostanzialmente invariato. Dal 2000 ad oggi si è infatti passati da seicento a duemilaseicento affari trattati dall'Ufficio, a fronte dei quali quarantanove sono gli assistenti sociali in servizio rispetto ad un organico di ottantuno unità, peraltro non riadeguato al mutato carico di lavoro.

Il Centro può avvalersi di cinque auto di servizio che sono chiamate a percorrere un territorio di competenza che è molto vasto, estendendosi fino al Comune di Minturno. Altra criticità riguarda la dotazione di *personal computers* – uno per ogni tre operatori – che è assolutamente insufficiente a far fronte alle esigenze di servizio. Lo stesso dicasi per la sede del Centro che occupa locali della superficie di settecento mq. rispetto ad un'esigenza stimabile di 1.500. La direttrice, dopo aver rappresentato che nove sono gli istituti penitenziari che rientrano nella competenza dell'Ufficio, ha quindi evidenziato che, conseguenza di tale situazione, è quella che, nonostante il grande sforzo e la professionalità degli operatori, non sempre, per oggettive esigenze, i lavori svolti possono considerarsi buoni prodotti. Ha quindi auspicato che il Parlamento possa porre maggiore attenzione all'esecuzione penale esterna che costituisce una felice esperienza, visto che, rispetto a quarantamila casi trattati, le ipotesi di recidiva sono in termini percentuali assai ridotte. Ha quindi concluso il suo intervento ribadendo la richiesta di maggiori risorse e dotazioni per poter svolgere più proficuamente i complessi compiti che sono dalla legge affidati all'UEPE.

La dottoressa Margherita Marras, responsabile dell'area pedagogica, ha richiamato l'attenzione sulla complessità del carcere di Regina Coeli che presenta la peculiarità di essere l'istituto nel quale arrivano tutti i soggetti arrestati a Roma e provincia per essere successivamente destinati altrove. In aggiunta al forte *turn over* la presenza di centocinquanta detenuti definitivi contribuisce alla complessità dell'attività degli operatori dell'area educativa. Un grande aiuto è comunque costituito dal privato sociale e, a fronte delle esigue risorse, un ruolo importantissimo è costituito dalla convenzioni esistenti. Dopo aver ricordato l'importante attività svolta dai volontari del VO.RE.CO., coordinati dal cappellano, don Trani, è stato segnalata, tra i servizi offerti, la mediazione culturale in favore di detenuti stranieri presenti in gran numero. Ha concluso il suo intervento auspicando che l'area educativa possa al più presto avvalersi della prestazione professionale di altri educatori, essendo quelli in servizio insufficienti con conseguenze anche sulla qualità del lavoro svolto.

Il dottor Andrea Franceschini, dirigente sanitario, ha richiamato l'attenzione sulle problematiche dell'area sanitaria. La forte concentrazione di detenuti portatori di diverse problematiche, determina una singolare concentrazione di patologie. Vi sono infatti detenuti tossicodipendenti, alcoolisti, malati di HIV ed affetti da epatite C. Vi sono poi numerosi casi di malattie cardiache precoci. Gli stranieri inoltre portano in carcere problemi rilevanti che derivano dal fatto che molto spesso, a seguito dell'emarginazione, decadono dal punto di vista fisico e contraggono malattie che in carcere si cerca di affrontare. Ad aggravare la situazione vi sono poi approcci culturali differenti che rendono difficile anche l'attività trat-

tamentale. Grandi riflessi negativi ha poi la carenza di fondi. Altra problematica è costituita dal fatto che molto spesso, al termine della pena, gli interventi sanitari effettuati non proseguono all'esterno, specialmente nel caso di stranieri. Ciò frustra il lavoro svolto oltre a costituire uno spreco di risorse. È quindi in corso, per fronteggiare tale problematica, lo studio di una convenzione fra il carcere di Regina Coeli e l'unità operativa della medicina delle immigrazioni e del turismo dell'ospedale San Gallicano per un collegamento di continuità assistenziale tra carcere e territorio.

La dottoressa Delle Chiaie, responsabile dell'area contabile ha richiamato l'attenzione sulla scarsità di risorse finanziarie disponibili per far fronte al pagamento dei servizi essenziali. Difficile poi la situazione della manutenzione del complesso in quanto i fondi disponibili consentono soltanto di eseguire interventi di manutenzione ordinaria ai quali attendono peraltro gli stessi detenuti.

La dottoressa Daniela Valentini, vice direttore, ha richiamato l'attenzione sui dati relativi all'organico del personale civile e della polizia penitenziaria nel complesso insufficiente a far fronte alle esigenze dell'istituto. In particolare la carenza di educatori chiama gli agenti a compiti di natura trattamentale visto che molto spesso i detenuti chiedono attenzione ed ascolto. Tutto ciò ha riflessi sulla qualità del lavoro della polizia penitenziaria che deve oltre agli ordinari compiti custodiali anche attendere a quelli non propriamente inerenti alla sua funzione. Ha quindi auspicato che possano svolgersi al più presto nuovi concorsi per l'assunzione di personale da destinare all'area educativa.

È quindi intervenuto il cappellano, don Vittorio Trani, che ha posto l'accento sull'attività di sostegno morale e materiale fornita dall'associazione VO.RE.CO. alla quale appartengono ben ottanta volontari. Selezionati e formati i volontari svolgono colloqui, forniscono generi di prima necessità e danno un sostegno non soltanto morale a detenuti molto spesso privi di famigliari e di risorse. Particolare attenzione è riservata agli stranieri molto numerosi, ma anche ai detenuti tossicodipendenti. Conclude il suo intervento sottolineando l'ottimo rapporto esistente con la direzione e con il personale del carcere tutto per la grande apertura e disponibilità manifestata nei confronti del volontariato.

La dottoressa Barbari Santoni, dopo aver sottolineato come è questa la prima volta in 26 anni di attività che è riservato agli operatori del carcere di Regina Coeli un momento di attenzione e di ascolto, ha riferito brevemente dei corsi e delle attività che si svolgono all'interno dell'istituto. Sono infatti attivi corsi di scuola elementare e scuola media, corsi di alfabetizzazione per stranieri nonché i progetti di educazione al linguaggio cinematografico con incontri e proiezione di film, il progetto educazione alla salute e un servizio di mediazione culturale. Ha quindi sottolineato che in carcere l'attività scolastica è vista come momento di libertà e di socializzazione. Dopo aver sottolineato il grande sostegno offerto dagli operatori dell'area pedagogica ha evidenziato che la carenza di fondi ha significativi riflessi sull'attività didattica che è portata avanti senza sussidi fondamentali. Ha quindi riferito dell'esperienza svolta costituita dal corso

di scuola superiore (primo anno) anche se in proposito la difficoltà a reperire spazi ed altre problematiche rendono non agevole lo svolgimento dell'iniziativa.

La dottoressa Graziella Scutellà responsabile della biblioteca ha parlato brevemente della convenzione esistente tra il Comune e il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per la gestione della biblioteca dell'istituto. Ne è derivato un bilancio dai risultati sorprendentemente positivi. Grazie alla grande collaborazione degli agenti e dei volontari è assicurata la presenza in ogni sezione con un'attività significativa di prestito libri (cinquanta in media in una mattina). Ha quindi richiamato l'attenzione sul corso per catalogatori che ha permesso di formare alcuni detenuti istruendoli sulle tecniche di catalogazione, uno dei quali – si fa notare – sta per avviare una collaborazione con il servizio biblioteca.

La signora Stefania Tollei della Comunità di S. Egidio dopo aver evidenziato che la comunità si interessa dei ristretti di Regina Coeli dal 1989, ha parlato brevemente dell'attività di volontariato svolta in particolare in favore di tossicodipendenti e nomadi (due operatori curano i contatti con i campi nomadi) che non si limita soltanto a colloqui di sostegno all'interno ma anche ad aiuti ed iniziative di accompagnamento di quanti fruiscono di permessi o ancora terminano la loro esperienza detentiva.

Anche in tal caso è stata sottolineata la disponibilità e l'ottima collaborazione con la direzione ed il personale, anche se la situazione di sovraffollamento, nella quale versa la struttura, determina problematiche anche potenziali che è necessario non sottovalutare in alcun modo.

È quindi intervenuto il signor Braghetti che ha riferito del servizio di segretariato sociale svolto presso gli istituti di pena di Roma dal 2000 dalla cooperativa cui appartiene. Ha chiesto quindi attenzione e contributi per far sì che tali attività, che mirano a preparare i detenuti al momento in cui torneranno in libertà, possano continuare.

Il signor Luigi Proietti, coordinatore ANGLAD, ha parlato dell'attività di preparazione che con un altro operatore cura nei confronti di quanti desiderano entrare nella Comunità di S. Patrignano. In proposito ha rappresentato le maggiori difficoltà che si incontrano con i detenuti che devono scontare pene brevi nei confronti dei quali è più problematico instaurare quel rapporto necessario affinchè possa avviarsi e svolgersi proficuamente il percorso di recupero dalla tossicodipendenza attraverso l'ingresso in comunità. Dopo aver sottolineato le grandi soddisfazioni che si traggono dall'attività di volontariato, ha fornito alla delegazione dati sulla sua attività. Ha quindi riferito che nel corso del 2005 sono stati svolti trecentosettantuno colloqui con cinquantadue detenuti in esito ai quali, per quattordici di essi, la comunità di San Patrignano ha manifestato disponibilità all'accoglimento in esito alla verifica della sussistenza delle condizioni necessarie per un utile ingresso in comunità e di questi nove sono effettivamente entrati. Ha concluso il suo intervento formulando un ringraziamento sentito nei confronti della direzione e del personale per la grande sensibilità e disponibilità dimostrata.

Il signor Mario Bastianè del centro Mezzelani ha parlato della sua recente esperienza con i ristretti di Regina Coeli riferendo dei corsi di formazione professionale per tecnici di rete e programmatori curati. Grazie anche all'aiuto dei volontari dell'associazione «Ora d'aria» dichiara la sua disponibilità a proseguire nell'esperienza svolta proponendo corsi di formazione professionale che diano un reale sbocco occupazionale sul mercato. Vi sono infatti alcune specializzazioni che non sono presenti in gran numero sul mercato e concentrare gli sforzi in queste direzioni potrebbe dar luogo a risultati molto favorevoli. Un'adeguata specializzazione fortemente richiesta dal mercato dovrebbe infatti anche consentire di superare quelle diffidenze certo esistenti nei confronti di quanti provengono dal mondo carcerario.

La dottoressa Angela Sabatino, psichiatra, ha evidenziato gli ottimi risultati conseguiti grazie al servizio psichiatrico che assicura una copertura nell'arco di nove ore giornaliere e la mattina del sabato. Ha quindi rappresentato che, pur verificandosi episodi di autolesionismo, gli stessi si sono ridotti molto negli ultimi anni, grazie proprio al lavoro del servizio psichiatrico. Non si sono inoltre registrati, nel corso del 2005, casi di suicidio. Ha quindi richiamato l'attenzione sulle conseguenze dei notevoli carichi di lavoro che il personale del carcere è chiamato a sostenere e che dà luogo ad un certo malessere per far fronte al quale sono in programma iniziative di formazione e sostegno che andrebbero incentivate.

Il direttore, in proposito, ha riferito dell'iniziativa promossa con la regione Lazio che ha stanziato alcuni fondi per dar vita ad uno sportello che dovrebbe dare sostegno al personale richiedente che manifesta disagio psicologico. Si tratta di un'iniziativa che ritiene condivisibile visto il carattere logorante e le difficoltà che incontrano gli operatori.

È quindi intervenuto il presidente Antonino Caruso il quale osserva che dall'impressione acquisita in esito ai numerosi sopralluoghi svolti non gli sembra che il personale ed in particolare quello della polizia penitenziaria versi in situazioni di disagio psicologico, ma anzi è stato palesato sempre grande equilibrio e professionalità. Occorre dare atto che negli ultimi anni vi è stato un notevole salto di qualità da parte degli appartenenti della polizia penitenziaria.

Ha quindi preso brevemente la parola il comandante, ispettore Giuseppe Siciliano, che ha posto l'accento sulle carenze dell'organico che chiama gli agenti in servizio a fare grandi sacrifici per garantire la sicurezza in istituto a fronte della situazione di sovraffollamento in cui versa la struttura che inoltre presenta problemi strutturali importanti necessitando di significativi interventi di manutenzione straordinaria. Un aiuto sarebbe certo costituito dalla installazione di moderni sistemi anti intrusione e di automatizzazione, in particolare ai varchi di accesso alle rotonde.

Al termine dell'incontro il direttore dell'istituto, dopo aver ringraziato tutto il personale del carcere per il lavoro svolto e per lo spirito di totale abnegazione, ha consegnato alla Delegazione alcune schede rappresentative di dati ed informazioni sulla situazione della casa circondariale di Regina Coeli.

La Delegazione si è quindi recata presso gli uffici del Tribunale di Sorveglianza di Roma per l'incontro con il presidente del Tribunale di Sorveglianza, dottor Giuseppe Falcone.

Il presidente Falcone, dopo aver ricordato la sua lunga esperienza anche come Vice Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ha evidenziato come quello della sorveglianza sia un lavoro molto impegnativo, molte volte poco conosciuto dai colleghi, ed in relazione al quale si richiede una forte motivazione che si riscontra nei magistrati addetti; un aspetto questo importante, considerato che le competenze della sorveglianza sono numerose e le questioni poste dalla normativa non sono sempre agevolmente risolvibili. Ha quindi rappresentato il notevole carico di lavoro dell'ufficio a fronte del quale si è riusciti ad ottenere soltanto un incremento di un posto nella pianta organica. I magistrati addetti all'ufficio sono quindici e sono sottoposti a carichi di lavoro eccessivi come è dimostrato dal fatto che ben tre magistrati dell'ufficio hanno chiesto ed ottenuto di essere assegnati ad altro incarico.

Ha quindi sottolineato il gravissimo problema costituito dalla carenza di risorse finanziarie che rende problematico acquisire anche le dotazioni essenziali dirette a soddisfare i bisogni ordinari. Altra conseguenza della mancanza di fondi è quella che non si hanno strumenti per motivare adeguatamente il personale. La quantità di fascicoli da esaminare fa sì che il lavoro della sorveglianza è indirizzato ordinariamente a fronteggiare le urgenze e tali sono considerate le istanze che attengono alla libertà. Ha quindi rappresentato che dal 2003 è stato istituito l'ufficio del giudice con compiti di istruzione e trattazione dei fascicoli. L'esperimento, ripetuto anche per il 2004 e per il 2005, ha avuto esiti molto positivi, contribuendo a motivare i magistrati con incremento della loro produttività. Al momento sono stati costituiti ben undici uffici del giudice. Gli affari trattati dalla sorveglianza di Roma assommano a circa settantacinquemila ogni anno. Il lavoro è ripartito tra i giudici sulla base di un criterio di suddivisione per lettere. Risulta poi informatizzata l'attività amministrativa; aspetto questo che contribuisce soltanto in parte a far fronte alle carenze di personale della cancelleria che risente inoltre delle lunghe assenze per malattia e maternità degli addetti in prevalenza costituiti da personale femminile. Sono stati quindi evidenziati i buoni rapporti esistenti col Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria anche grazie alla già ricordata pregressa esperienza svolta come Vice Capo dipartimento.

Quanto ai rapporti con l'U.E.P.E. di Roma, i tempi di produzione delle relazioni sono particolarmente significativi anche se vi sono miglioramenti nella direzione di una maggiore tempestività. Se per i condannati detenuti le relazioni sono prodotte di norma entro tre mesi i provvedimenti che invece riguardano le persone in libertà richiedono ora mediamente un anno a fronte dei diciotto mesi fino a poco tempo fa necessari.

Ha quindi ricordato che ad aggravare i carichi di lavoro contribuisce il fatto che l'ufficio della Sorveglianza di Roma ha competenza esclusiva nell'adozione dei provvedimenti per i collaboratori di giustizia, segnalandosi in proposito che sono circa ottocento i fascicoli relativi, rispetto ai

quali si cerca di assicurare una trattazione con udienze separate che tenga conto delle peculiari esigenze di riservatezza.

Il dottor Falcone ha quindi manifestato perplessità sulla vigente disciplina dell'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, ritenendo auspicabile che la legge venga modificata inserendovi la previsione di un termine massimo complessivo di operatività del regime, trascorso il quale, in esito ad opportuna verifica, sia disposta la cessazione del medesimo. In proposito ritiene che cinque anni di applicazione di un regime di totale isolamento del detenuto da contatti esterni, possano essere più che sufficienti e non gli appare convincente che si possa, come oggi avviene, essere soggetti anche otto anni alle prescrizioni del 41-*bis*, anche perché non tutti i soggetti interessati sono personaggi di grande rilievo criminale. Occorrerebbe inoltre che, dopo un congruo periodo di tempo, fosse prevista una indagine approfondita per verificare la sussistenza delle condizioni che giustifichino la continuazione nell'applicazione del trattamento. Ha quindi evidenziato che le percentuali di revoca delle applicazioni al regime del 41-*bis* sono molto basse.

Altra problematica strettamente connessa è costituita dall'insufficienza del contenuto dei rapporti di polizia che non forniscono al magistrato quegli elementi di cui avrebbe bisogno per valutare la eventuale revoca di una misura. Molto spesso arrivano informazioni vecchie e assolutamente generiche. Gli accertamenti dovrebbero anche riguardare la consistenza del patrimonio. Si verifica la paradossale situazione per cui si possono ottenere più informazioni dagli accertamenti disposti per verificare la sussistenza delle condizioni per l'ammissione al gratuito patrocinio che dai rapporti ordinariamente prodotti a corredo di altre istanze di maggiore portata.

Ha quindi evidenziato come, a seguito della netta opposizione degli avvocati, non è stato dato seguito all'idea di tenere udienze negli istituti penitenziari.

Il presidente Antonino Caruso ha, al riguardo, sottolineato invece il vantaggio che sarebbe potuto derivare dall'adozione di una differente modalità organizzativa che ha notevoli effetti sui carichi di lavoro dei nuclei di traduzione e piantonamento.

Il presidente Falcone si è quindi soffermato sulle recenti novità legislative che hanno riguardato i procedimenti di cui al titolo terzo del libro decimo del codice di procedura penale. Al riguardo ha giudicato con favore le novità introdotte con il comma 2-*bis* dell'articolo 677 del codice di procedura penale. L'obbligo previsto per il condannato non detenuto, a pena di inammissibilità della domanda con la quale chiede una misura alternativa o altro provvedimento, di fare la dichiarazione o elezione di domicilio nella domanda, ha consentito notevoli vantaggi operativi.

Si è quindi soffermato sulle disposizioni in materia di liberazione anticipata e di riabilitazione. In proposito, alla luce della sua esperienza, sottolinea, tra l'altro, che la prova dell'avvenuto adempimento di tutte le obbligazioni civili derivanti dal reato (fatto salvo il caso della dimostrazione di impossibilità di adempiere), come condizione per la concessione di que-

st'ultimo beneficio, finisce in molti casi per costituire una difficoltà insormontabile per il richiedente con conseguente esito negativo del provvedimento. In molti casi infatti gli istanti hanno grande difficoltà ad ottenere le dichiarazioni di quietanza, che talora riguardano piccole somme o le spese processuali, anche in relazione al fatto che trascorre di norma molto tempo tra il processo e la richiesta di adozione del provvedimento di riabilitazione. Sarebbe opportuno – ad avviso del presidente Falcone – uno snellimento della disciplina, ad esempio, attraverso la previsione di una franchigia.

A conclusione dell'incontro il presidente Falcone, in considerazione di quanto rappresentato, ha formulato la richiesta che l'ufficio possa avvalersi al più presto di almeno tre ulteriori magistrati, non essendo l'attuale dotazione adeguata a far fronte al notevole carico di lavoro della sorveglianza romana evidenziato nelle considerazioni che precedono.

Il 9 febbraio 2006 una Delegazione, composta dal Presidente Antonino Caruso e dai senatori Legnini e Borea ha avuto un incontro, presso la sede del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Dopo che il Presidente ha illustrato il significato della riunione dalla quale la Delegazione si attende utili contributi da parte degli interlocutori sindacali rappresentativi a livello nazionale dei lavoratori del sistema carcerario si dà immediato avvio agli interventi.

Il primo ad intervenire è il signor Massimo Tesei della UILPA per il quale non è di facile comprensione l'utilità dell'incontro attesa l'ormai imminente conclusione della legislatura. Sarebbe stato più proficuo per la Commissione giustizia un confronto sui singoli problemi sollevati da parte sindacale nel corso degli anni con numerosi documenti e iniziative, anziché confrontarsi ora e consegnare quasi a futura memoria giudizi e valutazioni.

Il Presidente, in risposta, osserva come l'iniziativa, che ha impegnato la Commissione in oltre centoventicinque sopralluoghi svolti in tutte le regioni, abbia consentito alla stessa di disporre di una reale fotografia del pianeta carcerario del paese composta da un'infinità di singole e particolari situazioni che costituiranno sicuramente la base conoscitiva per future e necessarie azioni di riforma. L'oggetto della riunione resta comunque quello di andare oltre le particolari realtà viste da vicino per conoscere il punto di vista di chi si presume abbia una visione complessiva delle problematiche che interessano chi opera all'interno del sistema.

Ha quindi la parola il signor Di Carlo del Coordinamento nazionale della polizia penitenziaria il quale sottolineata la sua delusione personale per un'azione di governo nella quale pure riponeva molte attese, denuncia la scarsa attenzione del mondo politico verso il mondo penitenziario in particolare per quanto riguarda il mancato aumento promesso di cinquecento nuovi ausiliari. Il numero dei detenuti che ha raggiunto livelli non paragonabili al passato avrebbe dovuto consigliare un'adeguata considerazione degli organici.

Il signor Roberto Martinelli del Sindacato autonomo giustizia, nell'acconsentire alla richiesta del Presidente, illustra il punto di vista della sua organizzazione su una serie di problemi che la XIV legislatura ha lasciato irrisolti contribuendo ad aumentare il senso di umiliazione e di frustrazione del personale.

In particolare, l'assenza cronica di educatori (uno su trecento detenuti), la scopertura degli organici che si cifra intorno al 30/35 per cento, alla quale si sopperisce con i contratti a termine determinando seri problemi di continuità e di sicurezza, il rifiuto di considerare «lavoro usurante» la prestazione lavorativa degli operatori penitenziari, rappresentano concretamente la scarsa attenzione degli organi di Governo.

Quanto poi alla recente legge n. 154 del 2005 sulla dirigenza – si tratta della cosiddetta legge «Meduri» – è dell'avviso che, non avendo inteso il Parlamento considerare la dirigenza nel suo insieme, questa produrrà conflitti interni oltrechè un inevitabile contenzioso amministrativo.

Il signor Catalano, della Federazione «Intesa» ritiene che il settore abbisogna di una riforma complessiva e non invece di leggine settoriali e parziali. Ciò in quanto le professionalità che vi operano sono le più varie, dal medico all'operaio, tal che il contratto Ministeri per la sua ampiezza appare incapace di coglierne le specificità . Si impone quindi la necessità di andare verso un contratto unico del comparto penitenziario od anche l'istituzione di ruoli tecnici della polizia penitenziaria in grado di sancire il dovuto riconoscimento della specificità del settore.

Ha quindi la parola il signor Quinti in rappresentanza della CGIL che, dopo aver denunciato le scelte sbagliate compiute dalla attuale maggioranza parlamentare in tema di giustizia e che si rifletteranno sulla tenuta dell'intero sistema (legge Cirielli, legge sulle droghe) illustra la difficile situazione nella quale gli operatori si trovano a dover agire a cominciare dai tagli delle risorse finanziarie che incidono fortemente sulla vita quotidiana degli istituti sia in termini di logistica che di incentivazione del personale.

Si è mancato l'appuntamento con la riforma delle carriere e la legge Meduri avrà effetti devastanti sull'intera dirigenza. Conclusivamente non è una bella fotografia, soprattutto perché questi ultimi anni hanno aggravato la situazione lavorativa ed economica dei lavoratori fino alla demotivazione e ciò perché le puntuali proposte, i documenti elaborati dal sindacato, le iniziative di protesta non hanno trovato alcun ascolto da parte politica.

Il senatore Legnini interviene per sapere su quali dati di fatto si fondino le affermazioni per le quali il sistema sarebbe in una situazione critica e se tale critica situazione investa l'intero settore o solo alcune aree del Paese; quali le ragioni per cui il dato più eclatante per l'opinione pubblica continua ad essere il sovraffollamento e non invece le carenze strutturali; quale percezione si abbia degli eventuali effetti di provvedimenti di clemenza sui problemi denunciati ed, infine, quali debbano essere, per il futuro legislatore, le misure improrogabili ed ineludibili da adottare.

Il signor Mammucari risponde affermando che eventuali misure clemenziali possono soltanto alleggerire temporaneamente la pressione di una fase emergenziale ma non sono in grado di risolvere i problemi complessivi. C'è bisogno, al contrario, di un progetto di riforma coraggioso che contempli una piena valorizzazione del sistema dell'espiazione della pena nei circuiti alternativi alla detenzione e di un reale piano di investimenti sugli immobili che preveda la chiusura di quelli invivibili e conduca all'interno del Ministero della giustizia le competenze di progettazione e di esecuzione dei nuovi istituti ora nelle mani dei tecnici del Ministero delle infrastrutture. Per quanto riguarda il personale, occorre finalmente pervenire ad un pieno riconoscimento delle diverse professionalità e porre mano ad una riforma della sanità penitenziaria sulla quale non sono mancate negli anni le proposte sindacali.

Il signor Di Carlo sottolinea la necessità di una migliore distribuzione del personale sul territorio da attuare mediante selezione su base regionale dello stesso.

Il signor Tesei evidenzia come alle nuove incombenze affidate alla polizia penitenziaria (traduzioni, sicurezza dei tribunali) non riscontrabili in altri paesi europei, non abbia corrisposto pari attenzione dal punto di vista dei riconoscimenti economici e giuridici del Corpo, al contrario di quanto avvenuto per altri corpi militari per i quali l'ultima legge finanziaria ha riservato cospicui incrementi strumentali e retributivi.

Il signor Martinelli giudica essenziale partire dal sanare le gravi carenze di personale in tutti i settori dell'amministrazione e quindi dotare il sistema di risorse adeguate per investimenti strutturali e rivolti al personale soprattutto sul piano della organizzazione e formazione professionale.

Sul tema dell'indulto, se da un lato è comprensibile considerare le esigenze di sicurezza dei cittadini, pari attenzione deve essere riservata a coloro che vivono in carcere situazioni di vera e propria disperazione.

Anche il signor Mammucari sottolinea la necessità di maggiori investimenti diretti a rendere operanti ed efficienti esperienze che hanno potenzialità trattamentali di tutto riguardo quali, ad esempio, la Casa di Castelfranco Emilia per detenuti tossicodipendenti e la Colonia di Mamone in Sardegna.

Il presidente Antonino Caruso conclude infine l'incontro ringraziando tutti gli intervenuti.

* * *

In allegato, documenti consegnati dai direttori generali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

ALLEGATO 1

SI (d. Pedoni) 7.7.06

Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione generale dell'Esecuzione Penale Esterna

Prot.n 563526

Roma li, 02/02/2006

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA SEGRETERIA GENERALE
- 2 FEB. 2006
N. .....
N. .....

All'Ufficio del Capo del Dipartimento
Segreteria Generale

S E D E

Oggetto: Visita Commissione Giustizia del Senato presso questo Dipartimento

In riferimento alla nota n. 0027896 del 25 gennaio 2006, relativa a quanto indicato in oggetto, per la parte di competenza, si comunica quanto segue, fornendo preliminarmente un quadro sintetico e comparativo dei dati riguardanti le misure alternative alla detenzione riferiti al periodo 2000/2005.

MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Anni 2000-2005

ANNO	AFFIDAMENTO IN PROVA				SEMILIBERTA'		DETENZIONE DOMICILIARE	
	Ordinario		Tossicodipendenti					
	Pervenuti	Seguiti*	Pervenuti	Seguiti*	Pervenuti	Seguiti*	Pervenuti	Seguiti*
2000	9.860	18.251	3.231	6.740	1.706	3.366	5.867	9.489
2001	11.133	19.520	3.321	6.863	1.835	3.602	7.476	11.511
2002	11.977	21.355	3.475	6.958	2.077	3.972	8.153	12.939
2003	13.299	23.584	3.380	6.883	1.846	3.814	8.608	13.914
2004	13.827	25.264	3.332	6.821	1.654	3.489	8.782	14.645
2005	13.170	24.897	3.618	7.061	1.785	3.458	8.695	14.527

Allo stato, sono, pertanto, posti in esecuzione penale esterna **31.958 affidamenti** in prova e **14.527 detenzioni** domiciliari .
A questi vanno aggiunti n. **3.458 detenuti semiliberi.**

In ordine all'andamento delle varie attività di questa Direzione Generale, si segnala :

1) Incrementazione dell'efficacia dell'intervento di servizio sociale perseguita con due strumenti:

a) l'emanazione della circolare n. 420463 del 5 dicembre 2005 **Modifiche e integrazioni alla Lettera circolare GDAP-0185503-2004 del 17.05.2004 ", Disposizioni per l'attuazione del Piano esecutivo d'azione 2003...",** con la quale si integra il contenuto della lettera circolare con chiarimenti e modifiche.
b) la razionalizzazione della dislocazione dei centri, con l'apertura di sedi di servizio. Tale profilo, ancora in via di attuazione (a tutt'oggi, sono state aperte le sedi di servizio di Arezzo, Pistoia, Lucca, Benevento, Ragusa, Ravenna, Oristano, Brindisi, Vibo Valentia, Aosta, Vicenza, Savona, Crotone e Teramo) consente economia di tempi e di movimenti, fungendo da moltiplicatore della efficacia dell'incremento delle risorse umane.

2) Attività rieducative e opportunità trattamentali.

L'ordinamento penitenziario autorizza l'uso dei fondi patrimoniali della Cassa delle Ammende per il finanziamento di programmi che favoriscano il reinserimento sociale dei detenuti ed internati, anche nella fase di esecuzione delle misure alternative alla detenzione, a precipui fini lavorativi.

E' stato approvato il progetto per l'orientamento lavorativo proposto dal CSSA di Avellino in collaborazione con la locale Casa Circondariale, la Provincia e il Consorzio di Cooperative Sociali. Tale progetto si propone di favorire l'incontro dei detenuti e dei soggetti in esecuzione penale esterna con il mondo del lavoro e sviluppare forme di imprenditorialità.

È in corso di esecuzione il progetto: "Miglioramento opportunità reinserimento lavorativo per persone in esecuzione penale esterna" presentato da questa Direzione Generale. Il progetto prevede l'inserimento di esperti psicologi a convenzione, ex art. 80 L. 354\75 negli ex CSSA, oggi Uffici di esecuzione penale esterna dell'Amministrazione penitenziaria, per prestare consulenza psicologica, ai soggetti con maggiori difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro. Il progetto, della durata di due anni, è in fase di svolgimento presso i 58 Uffici e relative sedi di servizio.

3) Servizio civile volontario

La Direzione Generale è stata accredita, quale Ente responsabile, presso il servizio civile volontario della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la

presentazione di progetti per l'impiego di volontari in servizio civile negli Uffici di esecuzione penale esterna. Sono state abilitate n. 46 sedi di attuazione progetti; sono stati accreditati n. 133 operatori, tra progettisti, formatori, monitori, selettori, tutor, tutti dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria. Sono stati presentati n. 14 progetti, per un totale di n. 162 volontari, da impiegare nel 2006 negli Uffici.

4) Tossicodipendenza

La specifica attenzione che la **tossicodipendenza** impone, la rende una delle questioni prioritarie. Su 57.000 detenuti circa, infatti, attualmente reclusi nelle carceri italiane, circa 15.000 si dichiarano tossicodipendenti, e di questi, circa 7.000 sono in carcere per reati esclusivamente attinenti allo spaccio. La riabilitazione sociale può dunque perseguirsi attraverso forme di esecuzione penale esterna con l'affidamento a comunità che realizzino programmi terapeutici liberando dalla dipendenza i condannati. La segnalata "decarcerazione" della pena senza ricorrere alla depenalizzazione, può offrire più efficaci opportunità, ed in tal senso occorre:
a) impegnare le comunità di affidamento a seguire con continuità l'affidato in tutto il percorso terapeutico, garantendo che avvenga in condizioni di sicurezza;
b) estendere le incentivazioni economiche per l'affidamento in comunità anche per i condannati non in stato di detenzione (intervento sull'art. 94 T.U.);
c) accrescere le risorse finanziarie per l'affidamento in comunità.
Nello stesso settore particolare attenzione viene posta a favore dei soggetti tossicodipendenti (con condanna non definitiva) agli arresti domiciliari presso le Comunità terapeutiche. Nel corrente anno sono state liquidate rette per circa € 7.200.000, relative al 2004.
Tale importo sarà sicuramente superato nel 2006, anno in cui verranno liquidate le rette per il 2005 (sono ancora in corso i rilevamenti) e parte dei rimborsi dovuti per l'anno 2006.
L'aumento del fabbisogno per la liquidazione delle rette dal 2005 è dato sia dalla riquantificazione della quota giornaliera pro-capite da € 30.99 a € 34,04 a partire dal 1 gennaio 2005 (D.M del 6 ottobre 2004), congiuntamente alla previsione della liquidazione delle rette dei soggetti in regime di semiresidenzialità, sia dall'accresciuto numero di comunità terapeutiche abilitate, in quanto alle 100 iniziali sono state aggiunte 19 comunità (D.M del 27 gennaio 2005 e D.M. dell'8 giugno 2005); inoltre si sta valutando l'inserimento di ulteriori 4 comunità terapeutiche.

5) Legge Meduri

A seguito della legge 27 luglio 2005 n. 154 questa Direzione ha provveduto all'emanazione della circolare n. 383974 del 7 novembre 2005 **"Denominazione ufficiale degli ex Centri di Servizio Sociale per Adulti"** con la quale si dispone la denominazione più diretta di "Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di....." aggiungendo il nome della provincia o delle province sulle quali insiste la competenza della struttura.

Inoltre, nell'anno 2005 questa Direzione Generale ha realizzato un programma esecutivo d'azione con il quale ha inteso verificare l'efficacia della misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale rispetto al reinserimento sociale dei condannati, procedendo ad una rilevazione di soggetti , per verificare se, dopo aver subito una condanna penale passata in giudicato e dopo essere stati ammessi alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, hanno commesso ulteriori reati.

Nel 2006 questa ricerca verrà ulteriormente approfondita ponendo un'attenzione particolare agli aspetti socio-demografici e giuridici.

E' stato inoltre presentato un altro programma esecutivo d'azione con il quale, alla luce delle modifiche apportate dall'art. 3 della Legge 154/05, si provvederà alla stesura dello schema di decreto regolamentare, ridisegnando funzioni, competenze, organizzazione, collocazione dei nuoi U.E.P.E., ricercando soluzioni gestionali innovative fondate sulla qualificazione degli interventi a favore degli utenti e la razionalizzazione delle risorse.

Infine, nel mese di novembre, d'intesa con il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è avviato un programma di collaborazione, sulla base del comma 1 dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al fine di realizzare progetti sperimentali, ricerche e relativi programmi operativi nel campo delle tossicodipendenze, nell'ottica di una maggiore efficacia delle politiche di settore.
Il progetto, che questa Direzione Generale ha proposto e che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha approvato, intende sostenere economicamente quelle comunità terapeutiche, individuate dalla competente Commissione ed elencate nei decreti ministeriali del 7 giugno 2000, 27 gennaio 2005 e 6 luglio 2005 che, per la continuità del lavoro svolto si sono maggiormente adoperate nel recupero dei tossicodipendenti ed alcooldipendenti sottoposti a misura alternativa alla detenzione, attraverso un incentivo economico proporzionale alla quantità del lavoro svolto, con l'impegno a farsene carico per esigenze di continuità terapeutica e per il successivo inserimento sociale degli utenti attraverso offerte formative e lavorative.

IL DIRETTORE GENERALE
Riccardo Turrini Vita

ALLEGATO 2

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
ISTITUTO SUPERIORE DI STUDI PENITENZIARI

Relazione delle attività realizzate nel 2005

L'Istituto Superiore di Studi Penitenziari – coerentemente con le funzioni istituzionali assegnate dal D.lgs. n. 446 del 30 ottobre 1992 che prevede, tra l'altro, compiti di indagine, ricerca, sviluppo di metodologie e modelli di organizzazione del trattamento dei detenuti e degli internati, nonchè di modelli operativi - ha curato la realizzazione dei progetti e delle iniziative formative in favore dei destinatari di competenza quali le figure professionali ricadenti nell'area della dirigenza amministrativa e tecnica, il personale dell'area "C" del comparto ministeri, il personale direttivo e dirigenziale del Corpo di Polizia penitenziaria.

L'azione formativa, definita nel Piano Annuale della Formazione, è stata declinata su alcuni assi fondamentali al fine di assicurare contenuto specifico alla *funzione formazione*, intesa quale leva strategica di cambiamento, miglioramento organizzativo e forte sostegno alla piena valorizzazione della professionalità delle risorse umane operanti nel complesso sistema penitenziario.

Le linee fondamentali lungo le quali si è sviluppata la programmazione dell'attività, comprendono:

- formazione al ruolo, inclusa l'attività di formazione iniziale;
- formazione come supporto al cambiamento e/o miglioramento organizzativo, quali l'attività di formazione permanente e di aggiornamento;
- formazione in azioni di ricerca-intervento, con i progetti formativi a carattere innovativo e sperimentale;
- formazione tecnico-specialistica, diretta all'acquisizione o rafforzamento di competenze richieste per operare in settori specifici.

All'interno di questi assi ed in esplicazione delle priorità strategiche che costituiscono la base della programmazione triennale 2004/2006, sono state poste in essere le attività di seguito specificate per l'anno 2005.

I percorsi formativi sono stati attuati in sede centrale, decentrata ed in collaborazione con università, enti territoriali, pubblici e privati. A questi deve essere aggiunta la formazione a distanza con l'impiego di tecnologie multimediali basate sull'utilizzo di internet.

1) Rafforzamento al ruolo.

Lungo la direttrice del "rafforzamento al ruolo" sono stati avviati, e pressoché conclusi, i **percorsi di riqualificazione** del personale per il passaggio dall'Area B alla posizione economica C1, così come previsto dall'art.15, lett. a) CCNL.
Tali percorsi hanno sinora interessato 653 unità distinte in 12 profili professionali diversi. I corsi hanno avuto una durata di 2 mesi per coloro che provenivano dalla medesima figura professionale e di 5 mesi per coloro provenienti da diversa figura professionale. Per i primi il progetto formativo ha privilegiato l'approfondimento delle conoscenze possedute mentre, per i secondi, trattandosi di un passaggio da una posizione economica ad un'altra ed in alcuni casi anche di un cambiamento dell'area di professionalità, è stato necessario un intervento maggiormente articolato finalizzato alla ridefinizione della professionalità in relazione alle accresciute competenze. L'articolazione dei percorsi formativi ha previsto l'alternanza delle attività d'aula con quelle di tirocinio. Tale modalità operativa è stata ritenuta maggiormente rispondente sia al tipo di utenza, sia alla necessità di consentire un approccio operativo alle nuove figure professionali. La complessiva attività didattica è stata sinora impegnata attraverso l'erogazione di 1116 ore di didattica tenute presso l'ISSP e le altre sedi formative decentrate (Scuola di Parma e Sulmona).

E' in fase di ultimazione il **Progetto ERGA,** diretto al personale di servizio sociale che, a seguito dei percorsi di riqualificazione, ha assunto la qualifica di assistente sociale C3 ed è stato incaricato dall'Amministrazione di assumere il ruolo di direttore di un Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna (UEPE). Il bisogno rilevato dall'organizzazione è connesso alla constatazione che il gruppo dei destinatari non ha ricevuto una specifica formazione nel momento dell'affidamento dell'incarico e, in ragione del cambiamento del ruolo stesso, è opportuno sostenere tale personale nel processo di revisione e trasformazione delle competenze acquisite attraverso l'esperienza di lavoro, affinché queste si coniughino in modo congruente ed efficace con i compiti di

direzione. Tutto ciò al fine di garantire l'efficacia e la qualità del servizio reso dagli UEPE (ex CSSA) in eguale misura e sull'intero territorio nazionale.

L'articolazione del percorso formativo, che ha interessato 18 unità, ha previsto l'alternanza delle attività d'aula (120 ore) con quelle di tirocinio.

Sempre per le attività di "formazione al ruolo" si è concluso nel mese di marzo il secondo **Corso di formazione per 65 Vice Commissari** appartenenti al ruolo direttivo speciale del Corpo di polizia penitenziaria e provenienti dal ruolo degli ispettori di Polizia penitenziaria.

La formazione realizzata, tenendo conto delle esperienze professionali diversificate dei partecipanti, ha inteso definire un profilo omogeneo di funzionario di Polizia penitenziaria in linea con il dettato normativo in tema di responsabilità del ruolo direttivo del Corpo. Il percorso formativo ha avuto carattere teorico-pratico, una durata di 12 mesi ed è stato articolato in periodi alternati di didattica d'aula nella la sede dell'Istituto Superiore e di tirocinio nelle strutture dell'Amministrazione penitenziaria, quali Provveditorati regionali ed Istituti penitenziari e presso strutture della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri. Il numero complessivo di ore di formazione è stato di 1800, di cui 1000 di attività d'aula, 576 di tirocinio, 224 di studio individuale e di gruppo.

Le materie volte a sostenere il profilo giuridico ed operativo delle competenze relative alle funzioni di polizia giudiziaria, sono state trattate attraverso docenze concordate con la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Con questa Università è stata stipulata una convenzione che riconosce al personale non laureato crediti formativi ai fini del superamento di esami relativi al corso di laurea in giurisprudenza. Lo stesso corso è valso, per il personale laureato, quale frequenza del Master di II livello in Studi Penitenziari con valutazione del profitto al termine del corso di formazione.

Sempre nell'area di "formazione al ruolo" è iniziato il 26 di settembre 2005 il primo corso di formazione diretto a **164 Vice Commissari del ruolo direttivo ordinario** del Corpo di polizia penitenziaria destinato ai vincitori del concorso pubblico a 298 posti. L'attività formativa si svolge presso la Scuola di formazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria di San Pietro Clarenza (Catania).

Il percorso formativo è articolato in moduli per un totale di 1800 ore, di cui 900 di attività d'aula e 900 di tirocinio presso le strutture dell'Amministrazione penitenziaria e quelle di altre Forze di polizia. E' previsto anche lo studio individuale e di gruppo durante le fasi di tirocinio e nell'ultimo periodo del corso in vista degli esami conclusivi. L'Istituto Superiore di Studi Penitenziari ha

sottoscritto una convenzione con l'Università di Catania per la realizzazione, nell'ambito di questo, del *"Master post universitario di secondo livello in Scienze Penitenziarie e della Sicurezza"* riservato al personale dell'Amministrazione penitenziaria in possesso del titolo di laurea quadriennale (vecchio ordinamento) o specialistica. La convenzione, oltre al rilascio del titolo di Master per ciascuno dei vice commissari partecipanti al corso, prevede anche un idoneo riconoscimento dei crediti formativi maturati in ragione del monte ore complessivo del percorso formativo.

A supporto delle professionalità che accompagneranno questo corso sono state avviate due ulteriori iniziative formative. La prima indirizzata all'acquisizione di specifiche competenze del **Tutor della formazione** ed la seconda per **Trainer della formazione**.

2) Supporto al cambiamento.

Lungo la direttrice della formazione come "supporto al cambiamento" ha avuto sviluppo nel corrente anno, presso la sede centrale dell'ISSP, il terzo livello del **Progetto Archimede** rivolto a 36 unità incaricate della formazione nelle strutture centrali e decentrate. Il progetto, che ha avuto inizio nel 2004, ha ottenuto la ***Segnalazione d'Eccellenza*** per le migliori esperienze formative realizzate nelle P.A. italiane dall'Associazione Italiana Formatori (AIF).

Il progetto Archimede nasce per dotare l'Amministrazione penitenziaria di una gamma di competenze in grado di gestire l'intero processo formativo disegnando al tempo stesso un sistema della formazione funzionale e coerente alla organizzazione in cui è inserito.

Lo svolgimento dei percorsi formativi è stato accompagnato dalla possibilità di utilizzo di una piattaforma informatica in modalità e-learning con l'assistenza messa a disposizione dalla Scuola di Amministrazione Pubblica Villa Umbra che ha collaborato con l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari nella realizzazione del progetto. Questa modalità rappresenta un'ulteriore occasione per implementare la costruzione di quella rete – o network - di collaboratori/operatori del sistema formazione la cui realizzazione costituiva uno degli obiettivi del progetto stesso.

E' previsto un seminario conclusivo per il mese di gennaio 2006 al quale parteciperanno tutti coloro che hanno preso parte al percorso formativo.

Nella stessa area d'intervento si collocano due Piani esecutivi d'azione presentati da questo Istituto Superiore. La Direttiva del Ministro per il 2005, nel

confermare gli obiettivi fissati per il 2004, ha sottolineato l'importanza dell'estensione del metodo di lavoro per obiettivi alle articolazioni territoriali dell'Amministrazione. In attuazione, dunque, dell'obiettivo numero 5 - che mira all'introduzione ed al perfezionamento oltre che dello strumento della programmazione per obiettivi e della pianificazione delle risorse anche del controllo qualitativo, quantitativo e finanziario di gestione - il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, d'intesa con gli altri Dipartimenti del Ministero, ha definito uno specifico Piano Esecutivo di Azione di durata biennale denominato "**Corso di formazione interdipartimentale sul controllo di gestione e gestione per obiettivi**". Attraverso questo PEA, si intende realizzare un percorso formativo finalizzato all'individuazione di una condivisa metodologia di controllo di gestione che possa essere anche di supporto alla realizzazione dei Piani Operativi Territoriali, introdotti quest'anno per la prima volta.

L'attività formativa, che ha visto il coinvolgimento del SECIN nelle fasi di progettazione ed erogazione, è rivolta ai Dirigenti delle Procure Generali, delle Corti di Appello, delle Sovrintendenze Notarili e dei Centri per la Giustizia Minorile ed ai referenti per il controllo di gestione delle strutture territoriali sopraindicate. Per quanto riguarda l'Amministrazione penitenziaria, i destinatari sono 32 unità di cui 16 designate dal Capo del Dipartimento quali referenti del controllo di gestione per il Provveditorato di appartenenza e 16 individuate dai Provveditori Regionali.

L'iniziativa è articolata in tre fasi che comprendono una giornata in plenaria introduttiva ai temi oggetto del corso, due moduli di due giornate ciascuno (per un totale di 12 ore d'aula per modulo) replicati per quattro edizioni ed una giornata conclusiva in plenaria. Al momento si è concluso il primo modulo, mentre il secondo si svolgerà nel 2006.

Il PEA "**Governare il cambiamento. Formazione per l'individuazione e l'elaborazione di un nuovo modello operativo di gestione organizzativa**", nasce dall'esigenza di operare una riflessione sui contenuti e gli ambiti di operatività dei funzionari a seguito dell'impianto normativo di riordino dell'Amministrazione penitenziaria. In particolare, è stata avvertita la necessità di accompagnare con interventi di impulso e di chiarificazione l'inserimento del nuovo ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria avviando, a sostegno dell'immissione operativa, un percorso che valorizzi la dimensione funzionale di direzione delle aree. A tale proposito, si è svolto un laboratorio di analisi legislativa e documentale ed è stata inviata ai Provveditorati regionali

l'informativa tesa a concordare il loro coinvolgimento attraverso l'individuazione dei funzionari in servizio nel territorio di competenza. Gli stessi proseguiranno l'attività individuando, in una seconda fase, i punti di forza e di criticità dell'attuale modello di gestione cui far seguire una riflessione e rielaborazione congiunta.

3) Formazione in azione di ricerca-intervento

Nell'ambito delle azioni di ricerca-intervento si inserisce il PEA del 2005 "**Azioni per un nuovo modello organizzativo delle funzioni informative, comunicative e relazionali del DAP".**

Il progetto, muovendo dall'analisi delle linee guida per la predisposizione del Piano di Comunicazione elaborate nell'ambito del P.E.A. del 2004 in collaborazione con l'Università LUMSA, si propone di passare dalla fase di studio a quella operativa nello sviluppo delle funzioni comunicative quali efficaci strumenti per raggiungere gli obiettivi strategici dell'Amministrazione penitenziaria.

In attuazione della legge n. 150/2000, l'azione è orientata ad individuare le modalità per illustrare le attività istituzionali ed il loro funzionamento ai cittadini, a favorire l'accesso ai servizi da essa forniti ed a promuovere l'immagine dell'Amministrazione. L'attività vuole ampliare la conoscenza e dare visibilità ad eventi significativi realizzati a livello locale, nazionale ed internazionale.

L'elaborazione del piano di comunicazione dell'Amministrazione Penitenziaria permette di tracciare le linee del modello organizzativo che a livello centrale e decentrato assolve alla gestione della funzione comunicazione, delle strategie comunicative che verranno adottate e delle azioni formative di supporto alla realizzazione del piano.

Per questo progetto i componenti del Gruppo di lavoro hanno partecipato nel corso del 2005 all'attività seminariale sulla progettazione dei Piani di Comunicazione realizzata dal Dipartimento per la Funzione Pubblica con il ***Programma Cantieri***. Nel quadro dello sviluppo delle relazioni interistituzionali l'ISSP ha ospitato nelle proprie strutture uno dei Seminari nazionali di Cantieri che ha visto la partecipazione di circa 100 funzionari delle Amministrazioni Pubbliche provenienti dalle diverse parti del paese.

Per quanto concerne il PEA "**Quaderni ISSP**", attraverso il quale si intende valorizzare e divulgare le iniziative intraprese nonchè promuovere

l'approfondimento della cultura penitenziaria, è stato pubblicato il primo volume della collana, distribuito in modo capillare in tutte le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione. Il secondo volume è in stampa e sarà distribuito nelle prossime settimane.

Con i finanziamenti del Fondo Nazionale Antidroga è stato possibile sviluppare il **Progetto Stranieri e droghe**, su iniziativa del Capo del Dipartimento con il coinvolgimento di tutte le Direzioni Generali del DAP e coordinato dal direttore dell'ISSP. Nella prima fase del progetto è stata realizzata una ricerca dalla Facoltà di Psicologia dell'Università di Padova, su incarico dell'Amministrazione penitenziaria. Si è trattato della prima iniziativa organica condotta con metodo scientifico, volta a rilevare i numerosi aspetti connessi alla gestione della persona straniera detenuta. A seguito dei risultati della ricerca è stata realizzata presso l'ISSP una formazione specifica che prevede anche un supporto consulenziale per la elaborazione ed implementazione dei progetti locali a favore di detenuti stranieri da realizzare – con finanziamento a carico del progetto - in 9 istituti penitenziari e un Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna.

Il **Progetto "Pandora"**, attuato in collaborazione con la Facoltà di psicologia dell'Università degli studi di Firenze, ha sperimentato la supervisione sull'equipe di osservazione e trattamento effettuata in 17 istituti penitenziari distribuiti in tutto il territorio nazionale. Il progetto si è concluso nello scorso mese di Aprile con una convention durante la quale tutti i 130 operatori coinvolti nel progetto si sono confrontati sulle ricadute operative e valutato la necessità della supervisione come strumento ordinario di lavoro.

Nel corso della manifestazione sono stati presentati gli esiti della sperimentazione pubblicati in un volume contenente i contributi del responsabile scientifico del progetto, dei supervisori e dei partecipanti all'iniziativa *("Supervisione per gli operatori penitenziari" a cura di Giorgio Concato e Luigia Mariotti Culla – FrancoAngeli Milano 2005).*

4) Formazione tecnico-specialistica

Nell'ambito dell'asse della "formazione tecnico-specialistica" l'attività formativa ha tenuto conto dell'evoluzione organizzativa dell'amministrazione. Pertanto, a seguito dell'istituzione dell'Ufficio del contenzioso presso l'ufficio

del Capo del Dipartimento, è stato elaborato un percorso formativo diretto ai **referenti regionali per il contenzioso.** Tale progetto è stato elaborato d'intesa con l'ufficio interessato e sviluppato con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione di Roma presso la quale inizierà a breve. Il corso interesserà 64 funzionari ed avrà una durata complessiva di tre settimane. L'elevato numero dei partecipanti ed il contenuto specialistico del progetto hanno richiesto per la sua realizzazione la suddivisione dei corsisti in tre sottogruppi che si avvicenderanno nella frequenza dell'attività formativa.

E' in corso di ultimazione, sia a livello centrale che periferico, il **Progetto SICOGE** la cui attività formativa è volta a realizzare l'informatizzazione della contabilità degli istituti e servizi penitenziari. L'attivazione di tale procedura garantirà una piena integrazione del Sistema di Contabilità Gestionale che, a regime, costituirà un unico sistema per la gestione della contabilità finanziaria nei diversi livelli gestionali (DAP, PRAP, istituti e servizi). Il progetto è stato realizzato con la collaborazione della Direzione Generale per il Bilancio e della Contabilità e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, peraltro promotori del progetto stesso. L'attività formativa è stata svolta presso l'ISSP e altre sedi formative decentrate ed è diretta a 820 funzionari.

Il programma è caratterizzato da una notevole complessità dovendo armonizzare gli aspetti specifici della contabilità penitenziaria con le norme della contabilità generale dello Stato. Tale complessità ha richiesto adeguate iniziative formative per il personale delle aree contabili degli istituti e servizi dell'Amministrazione, compresi i Funzionari delegati.

Attesa la specificità della materia le attività di docenza sono state svolte da funzionari della Direzione Generale per il Bilancio e della Contabilità e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Formazione Decentrata

Quest'anno per la prima volta i Provveditorati regionali sono stati chiamati a presentare un proprio **Piano regionale della formazione** nell'ambito della programmazione regionale complessiva.

I Piani regionali hanno recepito gli obiettivi strategici e quelli specifici per l'anno 2005 indicati nel Piano annuale nazionale emanato dal Capo del Dipartimento. Ai Provveditorati regionali è stata data l'indicazione di individuare

e pianificare tutte le attività da realizzare nel corso dell'anno, suddivise in: attività formative delegate dall'Amministrazione centrale; progetti mirati a soddisfare le esigenze formative scaturite dall'analisi dei fabbisogni locali; iniziative scaturenti da protocolli d'intesa, accordi e partenariato locale.

È stata in questo modo messa in risalto la necessità di raccordare le esigenze formative generali alla particolare situazione regionale che esprime esigenze e fabbisogni diversificati pur nel quadro nazionale di riferimento.

I progetti presentati sono stati valutati da questo Istituto Superiore - che ha provveduto al relativo finanziamento - verificando la corrispondenza dei contenuti, dell'articolazione e delle finalità agli indirizzi ed obiettivi indicati nei rispettivi Piani regionali della formazione. Complessivamente sono stati approvati 25 progetti di cui 12 interprofessionali ed i restanti rivolti a specifiche figure professionali dell'Amministrazione penitenziaria. Ai percorsi formativi parteciperanno circa 1400 unità.

Con riferimento alla formazione decentrata, l'ISSP ha svolto la consueta attività di consulenza per la stesura dei singoli progetti formativi ed ha seguito e monitorato la realizzazione degli stessi, anche attraverso la raccolta di report.

Nel corso del corrente anno si sono concluse in sede decentrata anche le iniziative formative inerenti il programma **Prospettive Coram.** L'azione formativa si è articolata in 40 progetti prevalentemente rivolti a omogenee famiglie/gruppi professionali, secondo l'impianto metodologico già collaudato nei PRAP nell'ambito del programma Coram DAP (consolidare e rafforzare il management nel DAP) svoltosi nel 2003/2004.

Da sottolineare il fatto che, nell'ambito di tale programma, alcuni Provveditorati hanno raccolto l'invito di questo Istituto ad offrire opportunità formative anche al personale appartenente all'area sanitaria elaborando specifici progetti. A seguito di un'azione di analisi e di studio dei fabbisogni organizzativi del personale di tali realtà penitenziarie condotta in precedenza dall'ISSP e denominata REVAN (***R**innovare **e**sperienze **v**alorizzando **a**ttività **n**egate*), sono stati realizzati anche specifici progetti dedicati agli operatori dei cinque Ospedali psichiatrici giudiziari.

L'attenzione riservata alla formazione del personale appartenente all'area sanitaria ha trovato spazio anche nel **PEA " ECM penitenziaria"** finalizzato, oltre che all'aggiornamento richiesto in considerazione delle delicate funzioni svolte da suddetto personale, all'obiettivo della formazione continua in medicina

attraverso il riconoscimento di crediti formativi da parte del Ministero della salute.

Tale programma individua due livelli di intervento. Il primo, a cura di questo Istituto Superiore, a favore dei Responsabili U.O.S.P. presso i Provveditorati Regionali, dei Direttori degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e dei Dirigenti Sanitari dei Centri Clinici, con svolgimento presso questa sede; il secondo da realizzare in sede decentrata a cura dei Provveditorati Regionali a beneficio del personale medico operante nelle diverse strutture del territorio.
Le aree tematiche sono state elaborate da un gruppo di lavoro interprofessionale all'uopo costituito, il quale ha raccolto le proposte formulate da personale appartenente all'Area sanitaria dell'Amministrazione. Attualmente è stato già realizzato il primo dei sei moduli previsti per il livello da realizzare in sede centrale e parallelamente si sta svolgendo presso i Provveditorati regionali anche il primo modulo dell'iniziativa da realizzare in sede decentrata.

La collaborazione con le Università e le altre agenzie formative

L'impegno formativo deve essere inteso in senso ampio tenendo conto anche degli impulsi dettati dalla normativa europea ad avvalersi di risorse proprie e di enti esterni qualificati nel campo della realizzazione di interventi formativi. In tal senso, sono state accresciute le collaborazioni tra l'amministrazione e le sedi universitarie attraverso lo sviluppo di numerose convenzioni attivate con la collaborazione di questo Istituto. Le **convenzioni stipulate**, riportate nella tabella allegata, prevedono, tra l'altro, il riconoscimento di crediti formativi al personale che abbia partecipato a corsi di formazione realizzati nell'Amministrazione penitenziaria spendibili in corsi organizzati e promossi dalle Università.

Il rapporto instaurato con le Università ha permesso lo svolgimento nel corrente anno di una serie di tirocini effettuati presso questo Istituto Superiore conformemente alle indicazioni contenute nella direttiva n. 2 del 2005 del Dipartimento della Funzione Pubblica e finalizzati anche alla promozione dell'organizzazione e della cultura penitenziaria.

In virtù della convenzione con l'Università di Roma Tre si è svolto uno stage di ricerca finalizzato all'applicazione del R.O.I. all'attività formativa, che ha costituito oggetto di una tesi di laurea. Per quanto riguarda l'Università degli studi "La Sapienza" di Roma, sono stati realizzati un tirocinio nell'ambito del Master sulla comunicazione pubblica di secondo livello della Facoltà di Scienze

della comunicazione e due tirocini formativi prelaurea della Facoltà di Psicologia. Si è svolto inoltre nel corrente anno uno stage di studio e formazione on the job nell'ambito del corso di formazione per Dirigenti della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA).

Per quanto riguarda la partecipazione del personale dell'Amministrazione penitenziaria ad **attività formative interistituzionali** sono da ricordare, oltre a quelle promosse del Programma Cantieri, dalla SSPA e del Formez, i corsi organizzati da Scuole di Perfezionamento per le Forze di polizia, dal Ministero della Difesa nello spirito di collaborazione "Interforze" e dall'Accademia Europea di Polizia.

Inoltre, questo Istituto, nel corso dell'anno, ha autorizzato 152 unità di personale a partecipare a convegni, seminari e corsi di formazione attinenti alle specifiche professionalità dei richiedenti, promossi dall'Amministrazione penitenziaria o da altri Enti.

Le metodologie didattiche

Merita la dovuta attenzione la valutazione delle metodologie didattiche utilizzate in considerazione del fatto che la formazione erogata dal Dipartimento è rivolta a persone adulte già inserite da tempo nei processi lavorativi.

Attingendo dalle esperienze condotte nell'ambito della formazione aziendale e facendo riferimento agli indirizzi forniti dalla educazione degli adulti, si è introdotta, oltre a metodologie attive quali role playing, business games ecc., la formazione out door, il coaching e, in via sperimentale, la supervisione.

Queste metodologie da una parte valorizzano l'esperienza posseduta dagli operatori e dall'altra attivano meccanismi di apprendimento notevolmente più efficaci e più graditi al personale. Facendo riferimento anche alla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri in tema di "Progetti formativi in modalità e-learning nelle Pubbliche Amministrazioni" occorre far sì che una parte sempre più significativa delle iniziative formative venga realizzata attraverso la formazione a distanza con l'impiego di tecnologie multimediali.

Si è infatti consapevoli che l'esperienza dell'e-learning dia un contributo essenziale per la modernizzazione dell'Amministrazione e della stessa attività formativa: il superamento delle barriere di spazio e tempo porta un nuovo modo di intendere la formazione. Deve essere intesa altresì come modalità di erogazione della formazione che integri l'aula e la rete (cd. formazione blended).

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
ISTITUTO SUPERIORE DI STUDI PENITENZIARI

Il Dipartimento ha un proprio **portale della formazione** denominato **"GOLF"** che, oltre alla formazione a distanza, è in grado di supportare la gestione dei corsi fruibili in aula ed on line, la gestione dei discenti, ma anche la rilevazione delle esigenze formative, e si configura quindi come un utile supporto alla produzione del Piano annuale della formazione.

E' da segnalare, infine, l'attività di collaborazione dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari, con il Nucleo Permanente Progetti F.S.E. dell'Amministrazione Penitenziaria, nella realizzazione del Progetto **Penitentiary Net** per l'istituzione di una "Rete Europea di Formazione Penitenziaria". Nello scorso mese di ottobre l'ISSP ha organizzato e ospitato nella propria struttura il Seminario conclusivo transnazionale del progetto.

L'obiettivo primario del progetto stesso è quello di favorire lo sviluppo condiviso di una cultura penitenziaria comune, migliorando la conoscenza reciproca degli ordinamenti penitenziari dei Paesi partner attraverso la continuità degli scambi, assicurata dalla realizzazione di una rete di collegamento. A tal fine è stato realizzato il sito web *"www.penitentiarynet.org"* per favorire la condivisione delle informazioni ed il raggiungimento degli obiettivi progettuali.

La collaborazione tra i Paesi Partner ha portato alla realizzazione congiunta di tre percorsi formativi fruibili on line sul sito sulla tutela dei diritti umani, la gestione dei conflitti e la prevenzione dei suicidi.

Per praticità di consultazione si allega *un elenco* delle convenzioni con le Università e una *scheda riepilogativa* dei percorsi formativi.

Il Direttore
dott.ssa Luigia Mariotti Culla

ISTITUTO SUPERIORE STUDI PENITENZIARI
Attività 2005

Attività/Progetto	Descrizione	Numero Partecipanti	Ore Formazione
Corsi Riqualificazione da Area B a C	Formazione al ruolo	695	8505
Progetto ARCHIMEDE III	Supporto al cambiamento addetti alla formazione	35	96
Corso Vice Commissari di Polizia Penitenziaria - *Ruolo Speciale*	Formazione al ruolo	65	324
Corso Vice Commissari di Polizia Penitenziaria - *Ruolo Ordinario*	Formazione al ruolo	164	269
Corso Tutor della formazione	Supporto al cambiamento addetti alla formazione	6	36
Corso Trainer della formazione	Supporto al cambiamento addetti alla formazione	27	36
Prospettive CORAM	Supporto al cambiamento	1161	3120
Progetto ERGA	Formazione al ruolo	19	108
Progetto referenti regionali per il contenzioso	Formazione tecnico-specialistica	64	108
Progetto SICOGE	Formazione tecnico-specialistica	180	140
PEA 2005 COMUNICAZIONE DAP *Seminari Cantieri*	Ricerca - intervento Supporto al cambiamento	4	24
PEA 2005 ECM Penitenziaria	Formazione al ruolo	42	16
PEA Interdipartimentale	Supporto al cambiamento - Formazione Dirigenti	32	48
Progetto STRANIERI E DROGHE	Ricerca - intervento	40	96
Progetto PANDORA *Convention*	Ricerca - intervento	130	14
Penitentiary Net	Ricerca - intervento	50	8
Partecipazione individuale a seminari ed attività formative esterne	Formazione al ruolo Supporto al cambiamento	152	6
	TOTALI	2866	12954

ALLEGATO 3

APPUNTO DEL DIRETTORE GENERALE DOTT. RAGUSA IN RISCONTRO ALLE RICHIESTE FORMULATE DALLA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO IN OCCASIONE DELL'INCONTRO TENUTOSI PRESSO QUESTO DIPARTIMENTO IN DATA 26 GENNAIO 2006

Case Mandamentali

Il settore delle Case Mandamentali è stato radicalmente innovato con la legge 3 agosto 1999, n.265, che, all'art.34, ha disposto la soppressione della Case Mandamentali e, contestualmente, il mantenimento della destinazione penitenziaria solo per gli Istituti ritenuti idonei per condizioni strutturali, capienza ed economicità gestionale.

Sino a tale data, il settore era regolamentato dalla seguente normativa.

L'Ordinamento Penitenziario, con gli artt.60 e 61 legge 354/75 e art.94 D.P.R. 431/76 Regolamento Esecuzione, destina tuttora le Case Mandamentali alla custodia degli imputati a disposizione del Pretore e delle persone fermate o arrestate, ovvero a condannati all'esecuzione di pena, o fine pena, non superiore ad un anno (limite elevato a due anni dal nuovo regolamento penitenziario D.P.R. 230/2000).

L'Ordinamento delle Case Mandamentali (legge 469/78 e articoli non abrogati della legge 1405/41), oggi abrogato dalla citata legge 265/99, disciplinava la gestione di tali Istituti ripartendone le competenze tra l'Amministrazione penitenziaria e le Amministrazioni comunali, che erano rispettivamente tenute a mettere a disposizione le strutture edilizie ed il personale di custodia, facente parte dell'organico comunale. Ne conseguiva una gestione di fatto difficoltosa e non priva, a volte, di conflittualità in funzione di divergenti esigenze ed interessi pertinenti ai rispettivi ambiti istituzionali.

Infine, l'art.19 legge 119/81 consentiva alle Amministrazioni comunali l'accensione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, con ammortamento a carico dello Stato, per il finanziamento di opere di ristrutturazione o di costruzione ex-novo delle strutture.

Per la gran parte degli Istituti Mandamentali, scarsissima era la rispondenza alle effettive esigenze penitenziarie, in funzione soprattutto della loro modestissima capacità ricettiva (mediamente 20/30 posti), ma anche della loro non favorevole ubicazione (nelle località già sedi di Preture mandamentali oggi soppresse) e del limitato utilizzo consentito dalla citata normativa.

Condizioni queste che hanno caratterizzato per decenni tali istituti in termini di scarsissima funzionalità e di antieconomicità, a fronte di esigenze penitenziarie in continuo

mutamento e in concomitanza di modifiche normative nel tempo intervenute in ambito penitenziario e giudiziario.

Al riguardo, sono da richiamare gli effetti delle profonde innovazioni apportate all'Ordinamento penitenziario dalla legge 663/86 (legge Gozzini), espressione degli orientamenti legislativi dell'epoca; la consistente e generalizzata riduzione della popolazione detenuta assumeva, infatti, particolare rilievo nell'ambito degli Istituti Mandamentali laddove, stante la prescrizione della lieve entità della pena, si riducevano notevolmente le assegnazione dei detenuti, per lo più ammessi a beneficiare di misure alternative.

La successiva innovazione relativa alla direzione delle Case Mandamentali, introdotta prima dalla trasformazione delle Preture Mandamentali in Sezioni distaccate di Preture Circondariali (legge 1 febbraio 1989 n.30) e immediatamente dopo dal passaggio di tale competenza dal Pretore al Direttore della Casa Circondariale (D.Lgs. 273/89), determinava di fatto un'ulteriore problematizzazione della gestione di tali Istituti, a causa della discontinuità della presenza in sede del Direttore.

Quanto sopra, ferma restando comunque la necessità di assicurare, pur con il limitato numero di presenze-detenuti, il funzionamento di tutti i servizi e in primo luogo quello del personale di custodia.

Nel novembre '89, la Camera dei Deputati, rilevata l'urgenza di rivedere l'istituto "Casa Mandamentale", ritenuto giuridicamente superato e non collegato a criteri di necessità, impegnò il Governo ad emanare provvedimenti, anche a carattere legislativo, tesi alla soppressione delle Case Mandamentali.

Per un decennio si sono succedute, con tale finalità, molteplici iniziative, parlamentari o di questa Amministrazione (proposte di legge, schemi di disegni di legge) che, tuttavia, anche per interruzioni di legislature, hanno avuto esito positivo solo nel 1999, con l'emanazione della legge 3 agosto 1999, n.265, cui si è addivenuti a seguito dell'iniziativa portata avanti nell'ambito della Conferenza Stato-Città istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel frattempo, in vista di tale auspicata innovazione legislativa, l'Amministrazione provvedeva, nel corso degli anni e adottando la procedura amministrativa prevista dalla legge 469/78 art.1 comma 1 (decreto interministeriale Giustizia - Interni - Tesoro) alla soppressione (decreto del 10.05.1994 "soppressione di 129 istituti" e singoli decreti) di Case Mandamentali non funzionanti o comunque non più convenientemente utilizzabili (complessivamente dal 1980 al 1999 circa 260 Istituti), laddove non risultassero particolari problematiche, in particolare, per la sistemazione dei custodi comunali.

Infine, a seguito ed in attuazione della legge 265/1999, è stato emanato il decreto di soppressione di 65 Case Mandamentali, le cui strutture, vecchie e nuove, sono state rimesse nella

piena disponibilità dei rispettivi Comuni, trattandosi di immobili di pertinenza del patrimonio comunale.

E' stato inoltre disposto, con apposito provvedimento, il mantenimento della destinazione penitenziaria per 25 Case Mandamentali, per alcune delle quali, trattandosi di strutture costruite o in costruzione con il finanziamento di cui alla sopraccitata legge 119/81, è stata altresì disposta l'acquisizione al patrimonio statale.

Allo stato attuale, tali ultime strutture sono state inserite tra gli Istituti da permutare ai fini della realizzazione di nuovi penitenziari, ai sensi della legge 14 novembre 2002, n.259, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 settembre 2002, n.201, recante misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della giustizia".

Casa Circondariale Gragnano (NA)

La struttura, ultimata nel 1993, in ragione dell'originaria destinazione a Casa Mandamentale è stata realizzata a cura del Comune locale in virtù della normativa allora vigente (legge 5 agosto 1978, n.469, e art.19 della legge 30 marzo 1981, n. 119).

Solo ad ultimazione dei lavori, a seguito di mutamenti delle esigenze penitenziarie riguardanti, nella fattispecie, gli obblighi derivanti dalla legge 26 giugno 1990, n.162, si conveniva di acquisirla in comodato gratuito dal Comune per destinarla, con apposito decreto del 19 aprile 1993, a Casa Circondariale.

Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore della legge 3 agosto 1999, n.265, la struttura è stata inserita tra quelle acquisite al patrimonio statale con decreto interministeriale (Giustizia-Finanze) del 9 marzo 2000, emanato ai sensi del comma 5, art.34, della medesima legge.

L'Istituto ha funzionato fino ad ottobre 2000, rendendosi necessario, a seguito del cedimento di una porzione dell'area di pertinenza della struttura, procedere alla chiusura temporanea dell'Istituto, al fine di salvaguardare la sicurezza e l'incolumità del personale e dei detenuti, e provvedere ad approfondite ed estese indagini geognostiche.

Le prime parziali indagini geologiche, infatti, effettuate sulla zona strettamente interessata dalla voragine venuta a crearsi, evidenziavano la necessità di mettere in sicurezza la struttura con interventi di consolidamento dell'area interessata.

Dal successivo studio più approfondito del fenomeno fu, invece, rilevata in profondità nel sottosuolo la presenza di alcune caverne artificiali, conseguenti ad attività estrattiva di tufo, antecedente alla costruzione dell'opera.

A seguito di ulteriori e più estese indagini geognostiche e di ripetuti sopralluoghi a cura di una Commissione di studio appositamente istituita, e valutate complessivamente tutte le

problematiche emerse, si pervenne alla determinazione di procedere alla chiusura definitiva dell'Istituto.

Quanto sopra, tenuto conto della rilevanza delle condizioni di precarietà statica dell'area - pur se efficacemente neutralizzata, in corrispondenza dei manufatti, grazie alla particolare tecnica costruttiva appositamente adottata - e considerato che gli ingenti costi previsti per l'indispensabile opera di risanamento prefiguravano l'antieconomicità dell'intervento in termini di costi/benefici laddove, in relazione alle condizioni di sovraffollamento degli Istituti penitenziari a livello territoriale, scarsamente significativo sarebbe stato l'apporto offerto dalla struttura di Gragnano, qualora riattivata, vista la capacità ricettiva di circa 100 posti.

Fu conseguentemente disposta, con decreto del 2 luglio 2003, la soppressione dell'Istituto.

La struttura è stata successivamente inserita nel decreto ministeriale del 30 settembre 2003, emanato ai sensi dell'articolo 6, comma 1 bis, della legge 14 novembre 2002, n.259, quale bene patrimoniale dello Stato da proporre in permuta ai fini della realizzazione di nuovi Istituti penitenziari.

Allo stato attuale, è in corso di valutazione, per le conseguenti determinazioni, la richiesta avanzata del Comune di Gragnano e dal Presidente del Tribunale di Torre Annunziata di disporre della struttura per destinarla a sede della sezione staccata dello stesso Tribunale.

Il Direttore Generale
enrico ragosa

ALLEGATO 4

DIPARTIMENTO
DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
SEGRETERIA GENERALE
31 GEN. 2006
N° .....
N° .....

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

Prot.n.000568

Roma, 26 gennaio 2006

Al Capo della Segreteria Generale
Sede

Oggetto: Visita della Commissione Giustizia del Senato presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

In riferimento a quanto in oggetto, si rimette una breve relazione riguardante le attività espletate, le iniziative assunte e le problematiche riscontrate, relativamente all'ultimo quinquennio, nell'esercizio dell'azione amministrativa di competenza di questa Direzione Generale, con particolare riferimento alla gestione del servizio per l'edilizia penitenziaria, del parco automobilistico dell'Amministrazione, dei mezzi e dei servizi per il Corpo di polizia penitenziaria e per la popolazione detenuta.

Edilizia penitenziaria e residenziale di servizio

Per quanto afferente l'edilizia penitenziaria, si è principalmente cercato di dare il massimo impulso all'esecuzione di provvedimenti mirati ad eliminare le situazioni di degrado più evidenti, sia eseguendo interventi di ristrutturazione che prevedendo nuove strutture - in sostituzione di quelle esistenti - laddove detti interventi di recupero non avrebbero sortito effetti soddisfacenti. Tuttavia, sebbene si sia profuso il massimo impegno per accelerare i procedimenti attivati annualmente, sulla base dei programmi all'uopo predisposti, si è dovuto constatare il mancato raggiungimento di alcuni obiettivi per l'esiguità di fondi assegnati e le modalità di erogazione dei finanziamenti.

Al riguardo, si evidenzia quanto d'appresso.

I fondi sul capitolo di parte corrente per la manutenzione dei fabbricati (1675), hanno subito nell'ultimo quinquennio un decremento tale che l'esiguità dello stanziamento disponibile per il 2006 renderà arduo fronteggiare finanche le piccole emergenze. Basti pensare che dall'assegnazione annuale di circa 40.000.000,00 di Euro del 2000, si è passati gradualmente negli anni ad uno stanziamento di circa 17.000.000,00 di Euro per 2006. Peraltro l'importo annuale, accordato in passato in due semestri, per il 2006 è stato autorizzato per mensilità; ciò limita

notevolmente l'attività, soprattutto nei primi mesi dell'esercizio finanziario, per l'indisponibilità dei fondi necessari alla esecuzione di quegli interventi che necessitano di un elevato impegno economico.

Oggi, per condurre una sufficiente manutenzione di tutto il patrimonio edilizio penitenziario sarebbe orientativamente necessario uno stanziamento annuale di almeno 60.000.000,00 di Euro.

La carenza finanziaria evidenziata, oltre che produrre un progressivo degrado delle strutture, soprattutto negli aspetti igienico-sanitari ed impiantistici, con conseguente grave disagio gestionale, ha comportato la chiusura di reparti e sezioni detentive con la perdita di numerosi posti.

Altrettanto insufficienti risultano gli stanziamenti sui capitoli in conto capitale (fondo investimenti - cap. 7300 e 7303) considerato che, a fronte di un esigenza di circa 300.000.000,00 di Euro per l'esecuzione degli interventi di ristrutturazione ritenuti prioritari, per l'anno 2006 si disporrà di uno stanziamento di circa 50.000.000,00 di Euro.

Da evidenziarsi, inoltre, che l'utilizzo dei fondi in conto capitale è subordinato all'espletamento di una complessa procedura che richiede tempi notevolmente lunghi e che negli ultimi anni ha comportato l'assegnazione di tali fondi a fine esercizio finanziario o addirittura, come avvenuto nell'esercizio 2005, la mancata assegnazione entro l'esercizio medesimo.

Infatti, a far data dal 2002, in virtù dell'art.46 della Legge 21 dicembre 2001, n.448, tali fondi provengono dal "Fondo per gli Investimenti" iscritto sullo stato di previsione del Ministero della Giustizia, cap. 7020, e ripartiti tra i suoi tre Dipartimenti (Amministrazione Penitenziaria, Giustizia Minorile e Organizzazione Giudiziaria) previa acquisizione sui rispettivi programmi dei pareri delle competenti Commissioni Parlamentari e successiva emanazione del decreto del Ministro della Giustizia di riparto dello stanziamento e successivo decreto del Ministro dell'Economia di assegnazione dei fondi.

Con i finanziamenti annualmente disponibili, seppure modesti, si è tuttavia cercato di dar corso a quegli interventi improcrastinabili e soprattutto finalizzati al recupero di posti detentivi, al potenziamento della sicurezza ed al miglioramento degli alloggiamenti del personale.

In particolare, nel quinquennio, è stata incrementata la capienza detentiva di circa 5000 posti, mentre ulteriori 3000 posti circa saranno resi disponibili a seguito di lavori in corso o in

avanzata fase di esecuzione. Ulteriori 1500 posti potrebbero essere prontamente recuperati qualora venissero resi disponibili maggiori stanziamenti.

Sono state realizzate 9 caserme per il personale di Polizia Penitenziaria, mentre una è ancora in corso di costruzione.

Dal 2001 ad oggi sono entrati in funzione i seguenti nuovi istituti:

Caltagirone C.C. - capienza 170 - attivato nel 2002;

Castelvetrano Sez. C.C. Trapani - capienza 60 - nel 2002;

Sant'Angelo dei Lombardi C.R. - capienza 107 - attivato nel 2004;

Laureana di Borrello C.R. - capienza 30 - nel 2004;

Perugia C.C. - capienza 264 - attivato nel 2005;

Spinazzola Sez. Istituti Penali Trani - capienza 34 - nel 2005;

Ancona Barcaglione C.R. - capienza 100 - di recente entrato in funzione;

Reggio Calabria C.R. - capienza 200 - in fase di completamento.

A seguito di interventi di ristrutturazione generale è stata riattivata, nel 2004, la C.C. di Lecco - capienza 50, mentre sarà a breve riattivata la C.R. di Noto - capienza 190. E' stata infine ultimata la ristrutturazione di due edifici della C.R. di Castelfranco Emilia, destinati alla detenzione a custodia attenuata per tossicodipendenti - capienza 78.

E' stata attivata parzialmente nel 2002 (60 posti) e nel 2004 (52 posti) la Scuola di Formazione di Aversa, mentre ulteriori 100 posti saranno resi disponibili con l'ultimazione del 3° lotto dei lavori.

E' stata istituita, con decreto del 8 settembre 2003, la Scuola di Formazione di Catania in San Pietro di Clarenza, attivata nel 2005.

Nel 2004 è stata acquisita in comodato d'uso dal Comune di Catanzaro la struttura destinata all'istituenda sede locale dell'I.S.S.Pe.

Programma ordinario di edilizia penitenziaria di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

L'attività attribuita alla competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che cura la realizzazione delle opere in tutte le sue fasi (progettazione-appalto-esecuzione-collaudo dei lavori), è finanziata con fondi erogati da leggi specifiche sui capitoli di bilancio dello

stesso Ministero e gestiti direttamente da tale Dicastero, sulla base di un programma congiuntamente deliberato (Giustizia-Infrastrutture) in seno al "Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria".

L'attuale programma è stato avviato a seguito del finanziamento di 800 miliardi di lire (€ 413.165.520,00) stanziato dalla legge 23 dicembre 2000, n.388 (legge finanziaria 2001).

Come disposto dalla stessa legge alla lettera a) del comma 34, art.145, sono stati individuati con apposito decreto (decreto ministeriale 30 gennaio 2001) 21 istituti da dismettere in quanto "strutturalmente non idonei alla funzione propria", ed è stata quindi inserita in programma dal Comitato Paritetico del 23 gennaio 2001 la costruzione delle rispettive nuove strutture e della C.C. di Nola, mentre sono state successivamente inserite le costruzioni dei nuovi istituti di Catania, Mistretta e Lucca.

L'attuazione del programma è stata condizionata e rallentata prevalentemente da un duplice ordine di fattori. Sul fronte delle risorse finanziarie, l'utilizzo dei fondi, peraltro insufficienti per assicurare la realizzazione di tutte le nuove opere, non è stato sempre agevole a causa delle continue rimodulazioni disposte dalle successive leggi finanziarie. Rimodulazioni che hanno comportato lo slittamento di parte delle quote annuali precedentemente assentite e, talvolta, anche il blocco di impegni già assunti, inficiando in tal modo, con non infrequenti soluzioni di continuità, la regolare esecuzione degli interventi finanziati e l'osservanza dei tempi programmati.

Per altro verso, anche le procedure tradizionali affidate al Ministero delle Infrastrutture, assoggettate a condizionanti lungaggini burocratiche, hanno contribuito al rallentamento dei tempi di realizzazione delle opere, mentre il frequente instaurarsi di contenziosi con le imprese appaltatrici ha reso necessario destinare una parte non irrilevante delle risorse stanziate alla copertura degli oneri ad essi conseguenti.

Gli ultimi stanziamenti sono stati assegnati, come suddetto, dalla legge 23 dicembre 2000, n.388 (legge finanziaria 2001), per un importo di 800 miliardi di lire (€ 413.165.520,00) e dalla legge 28 dicembre 2001, n.448 (legge finanziaria 2002), per un importo di € 51.646.000,00.

Tali fondi sono stati destinati, su deliberazioni annuali del Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria, al finanziamento della costruzione di 9 nuovi istituti (Rieti - lavori in corso; Marsala - contenzioso in atto; Cagliari, Oristano, Tempio Pausania e Sassari - lavori appaltati; Savona e Rovigo - approvati i progetti definitivi; Forlì - fase avanzata di progettazione), del completamento dei nuovi istituti di Milano Bollate, Perugia e Reggio Calabria, e di consistenti

interventi ristrutturativi presso 16 strutture penitenziarie (Genova Marassi - Genova Pontedecimo - Trieste - Rimini - Melfi - Scuola di Aversa - Roma "Regina Coeli" - Venezia "S.Maria Maggiore" - Noto - Massa - La Spezia - Fossano - Lecco - Bergamo - Trani - Paola).

E' inoltre inserita in programma la realizzazione dei 2 nuovi istituti di Trento e Bolzano, a cura e con fondi delle rispettive Province Autonome. Per il primo istituto, i lavori sono stati già appaltati, mentre per l'istituto di Bolzano sussiste tuttora la difficoltà del Comune nel reperire l'area di sedime.

Piano straordinario pluriennale di competenza del Ministero della Giustizia

La citata legge 23 dicembre 2000, n.388, alla lettera c) del comma 34, art.145, ha autorizzato l'applicazione degli strumenti della locazione finanziaria e della permuta per la realizzazione di nuovi istituti.

Nel 2002 è intervenuta la legge n.259 (14 novembre 2002) che ha stanziato circa 93 milioni di euro per l'attuazione di un piano straordinario pluriennale di interventi di edilizia penitenziaria, da realizzare avvalendosi in via prioritaria di tali strumenti finanziari.

Gli interventi programmati riguardano l'acquisizione dei nuovi istituti di Varese e di Pordenone con il ricorso allo strumento della locazione finanziaria, nonché l'ampliamento della C.R. di Milano Bollate con la costruzione di due nuove sezioni detentive.

Relativamente al primo intervento (nuovi istituti di Varese e Pordenone - importo € 75.744.000,00), è in corso l'affidamento dei lavori, le cui procedure, tuttavia, potranno essere perfezionate all'esito di un reclamo presentato alla Commissione Europea.

Per quanto attiene al secondo intervento (ampliamento della C.R. di Milano Bollate - importo € 17.582.896,00), i lavori sono già stati avviati.

Il ricorso allo strumento della permuta è stato previsto per la dismissione e la sostituzione di 59 vecchi istituti, ivi compresi i 12 istituti già programmati ma privi di finanziamento (Camerino - Sala Consilina - Pinerolo - Sciacca - Lanusei - Paliano - Modica - Nola - Avezzano - Mistretta - Catania - Lucca).

A tal fine, sono state avviate le procedure di alienazione delle strutture penitenziarie dismesse, o da dismettere. Tali procedure sono gestite dall'Agenzia del Demanio attraverso la Società Patrimonio dello Stato S.p.A, trattandosi di strutture di pertinenza del patrimonio statale

concesse in uso governativo a questa Amministrazione, mentre la realizzazione delle nuove opere è prevista a cura della Società Dike, appositamente costituita.

Al riguardo, premesso che non si è formalmente a conoscenza delle attività eventualmente svolte (fatto salvo un decreto di trasferimento di alcuni beni immobili statali alla Patrimonio S.p.A. del 17 febbraio 2004, trasmesso dalla Dike), risulterebbe ad oggi non avviata l'attività della Dike Aedifica a causa dell'insufficiente disponibilità di risorse provenienti dall'alienazione di un numero molto ridotto di immobili.

Concorso di Idee per la progettazione di un prototipo di Istituto penitenziario di media sicurezza a trattamento penitenziario qualificato

L'emanazione del nuovo Regolamento Penitenziario, con D.P.R. 230/2000, ha imposto un momento di riflessione sulle trasformazioni, non solo funzionali, del carcere; si è ravvisata l'esigenza di imprimere una spinta all'innovazione e all'evoluzione delle carceri, edifici in cui le primarie esigenze istituzionali di sicurezza prevalgono su altre necessità, non meno importanti e in altri tempi meno considerate ma ormai riemergenti. Si è ritenuta infatti opportuna una più completa considerazione di tutti gli aspetti di queste strutture di servizio in cui coesistono destinazioni residenziali, lavorative, culturali, religiose, ricreative, sanitarie per i detenuti e per gli operatori.

Non di meno è emerso il bisogno di recepire l'evoluzione delle tecnologie nel campo dell'elettronica e dell'energia in rapporto alle parallele e connesse esigenze di aumentare i gradi di efficienza e di economicità della "macchina penitenziaria".

Infine la necessità di aprire queste istituzioni anche ai contributi ideali della società con la ricerca di una progettualità a trecentosessanta gradi; da ciò l'impulso di proiettare la ricerca di contributi intellettuali anche all'esterno dell'Amministrazione.

Pertanto, si è pensato ad un concorso di idee, bandito con avviso pubblicato sulla G.U. n°88 del 14 aprile 2001, per la progettazione di un prototipo di istituto penitenziario di media sicurezza a trattamento penitenziario qualificato. Dei 22 progetti presentati, 15 sono stati ammessi all'esame della Commissione giudicatrice che ha stabilito, a conclusione dei propri lavori svolti dal giugno al settembre 2005, due vincitori ex aequo, rispettivamente i progetti denominati "La Città Ristretta 2001" e "Comb 2", assegnando due menzioni ai progetti "Sicurezza e vivibilità" e "Fortes et firmi carceres costruantur 1229".

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

I progetti visionati hanno apportato apprezzabili contributi di idee per la realizzazione di nuovi istituti penitenziari.

Per dare evidenza pubblica ai risultati del concorso, è stata organizzata, dal 10 al 22 giugno 2005, un'apposita mostra nel carcere di correzione del Fontana, sito nel complesso monumentale del San Michele in Roma, edificio particolarmente rappresentativo perché innovativa tipologia di padiglione penitenziario risalente al 1703 con un modello architettonico e organizzativo ancora attuale, restaurato dalla Soprintendenza ed utilizzato per importanti eventi culturali.

Alloggi per il personale dell'Amministrazione penitenziaria

Già a decorrere dall'anno 2001, nell'elaborare un piano programmatico di interventi tesi al miglioramento della qualità dei servizi forniti al personale e dei possibili incentivi di produttività per i dipendenti, ci è prefissi il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

1. provvedere alla piena utilizzazione e all'ulteriore realizzazione di alloggi demaniali negli istituti, con nuove costruzioni e con ristrutturazioni di eventuali fabbricati disponibili;
2. incentivare la mobilità sul territorio nazionale del personale mediante facilitazioni per l'acquisto e la locazione di alloggi nelle aree urbane di ubicazione degli istituti e degli uffici di questa Amministrazione;
3. favorire la mobilità dalla residenza al posto di lavoro mediante la realizzazione e/o il reperimento di alloggi a prezzi agevolati nell'ambito e nei presi degli istituti e degli uffici.

Con lettera circolare prot.n.39760 del 30 aprile 2001, i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione penitenziaria sono stati invitati ad attingere notizie presso gli istituti della circoscrizione territoriale di competenza in merito ad eventuali progetti o iniziative intraprese per gli interventi di cui al punto 1. Per quanto afferente i punti 2 e 3, sono stati predisposti due schemi di convenzione-tipo stipulabili con soggetti privati eventualmente interessati alla costruzione di alloggi di tipo e prezzo omogeneo a quelli di edilizia economica e popolare pubblica, realizzabili interamente con capitale privato in conformità o in deroga (in quanto opere di interesse pubblico) alle norme urbanistiche.

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

Gli stessi Provveditorati sono stati altresì sollecitati acché assumessero notizie ed intraprendessero iniziative con i competenti enti locali e territoriali su possibilità e modalità di accesso alle graduatorie pubbliche per alloggi di edilizia economica e popolare, a mutui agevolati con finanziamento pubblico, a bonus per affitti e ad altre iniziative promosse da soggetti pubblici o privati.

Analogamente, l'Ente Assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria, è stato esortato alla verifica dell'opportunità della stipula di apposite convenzioni con i maggiori Istituti di Credito operanti sul territorio nazionale, per l'accesso a mutui edilizi e condizioni agevolate e con le Agenzie Immobiliari di maggior rilievo sul mercato onde ottenere sconti vantaggiosi per i dipendenti sulle provvigioni relative alla compravendita e alla locazione di alloggi.

Nel quadro dei predetti interventi tesi ad incentivare la produttività ed a favorire la mobilità urbana del personale, è stata stipulata, in data 18 giugno 2003, una convenzione - senza alcun vincolo economico e finanziario per questa Amministrazione - per l'edificazione, in area prossima alle sedi della Scuola di Formazione di Via di Brava e di questo Dipartimento, di 76 alloggi di vario taglio destinati all'affitto o alla vendita, in diritto di superficie, esclusivamente ai dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria sulla base dei prezzi congruiti dall'Agenzia del Demanio di Roma nel gennaio 2002 che, quantunque attualizzati, risultano particolarmente vantaggiosi in ragione dell'abbattimento di circa il 50% - 60% rispetto a quelli attuali rilevabili sul libero mercato nello stesso suburbio.

Sempre per quanto concerne le esigenze alloggiative del personale, con la legge 597/96 sono stati stanziati 81miliardi di lire (€ 41.833.009,00), per la costruzione di autorimesse e di strutture destinate ad accogliere il personale impiegato nel servizio traduzioni e piantonamenti dei detenuti e degli internati. La realizzazione delle relative opere rientra nella competenza del Ministero delle Infrastrutture, mentre questa Amministrazione è tenuta ad assicurare esclusivamente il supporto tecnico nell'attività di progettazione ed esecuzione delle stesse.

In quest'ultimo quinquennio, con il predetto finanziamento sono state realizzate le seguenti opere:

- Caserma ed autorimessa presso la C.R. Milano-Opera;

- Caserma presso la C.C. Genova-Pontedecimo;
- Autorimessa presso la C.C. Bari;
- Caserma e autorimessa presso la C.C. Torino "Le Vallette";
- Caserma ed autorimessa presso la C.C. Palermo-Pagliarelli;
- Caserma ed autorimessa presso la C.C. Ragusa;
- Caserma e mensa presso la C.C. Pisa;
- Caserma agenti presso la C.C. Padova;
- Caserma agenti presso la C.C. La Spezia;
- Caserma agenti presso la Scuola di Formazione ed Aggiornamento di Parma.

Sono state inoltre realizzate, con le risorse a disposizione di questa Amministrazione dalle leggi di bilancio, le seguenti opere:

- Realizzazione della caserma agenti presso la C.R. Roma-Rebibbia;
- Ristrutturazione della caserma "Pastrengo" presso la C.C. Monza;
- Realizzazione di caserma ed autorimessa nella C.C. Fossombrone;
- Ristrutturazione della caserma agenti "Salsone" presso la C.C. Palmi.

Sono altresì in corso di realizzazione, sempre con le risorse di cui sopra, i seguenti interventi:

- Ristrutturazione della caserma agenti presso la C.C. Venezia-Giudecca;
- Ristrutturazione della caserma interna con creazione mensa, uffici e spaccio presso la C.C. Brescia;
- Lavori di recupero del sottotetto per la realizzazione di una nuova caserma agenti presso la C.C. Chiavari;
- Realizzazione della caserma agenti presso l'istituto penitenziario di Massa Marittima.

Infine, con i fondi di cui alla legge 1133/71 e successive modificazioni, "Nuove costruzioni e ristrutturazioni a cura e con fondi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", è stata ultimata la ristrutturazione della caserma agenti "Santa Croce" presso la C.C. Roma-Regina Coeli, mentre è in corso di ristrutturazione la caserma agenti presso la C.C. Genova - Marassi.

Nel programma di edilizia penitenziaria sono inoltre stati inseriti consistenti interventi presso altre caserme agenti, la cui realizzazione rimane però subordinata alle risorse finanziarie che saranno assentite a questa Amministrazione.

Risparmio energetico negli Istituti penitenziari

- Interventi finalizzati al risparmio energetico mediante impianti di cogenerazione con finanziamento tramite terzi

  Obiettivo dell'azione è il conseguimento di risparmio sui consumi attuali di energia mediante la realizzazione di impianti di cogenerazione diffusa negli istituti penitenziari e l'adozione di misure specifiche mirate alla razionalizzazione impiantistico-gestionale ed all'adeguamento tecnologico degli impianti esistenti.

  La cogenerazione, ovvero la produzione combinata di elettricità e calore dall'uso di un'unica fonte energetica primaria, risulta senz'altro essere una delle tecnologie più efficienti nell'ambito dell'uso razionale dell'energia grazie allo sfruttamento pressoché ottimale del potenziale disponibile nei combustibili impiegati. Tale tecnologia impiantistica consente, a parità di esigenze energetiche soddisfatte, una consistente riduzione delle spese energetiche, dovuta al minor impiego dei combustibili primari, e la conseguente proporzionale riduzione delle emissioni nocive, in totale accordo con gli obiettivi generali di risparmio energetico e di tutela ambientale.

  Per la realizzazione della totalità degli interventi è previsto il ricorso al finanziamento tramite terzi (F.T.T.), innovativo strumento finanziario già oggetto di raccomandazione di numerose direttive CEE dell'U.E. nonché di recenti deliberazioni CIPE dello Stato Italiano. Detta soluzione tecnico-finanziaria trova concreta applicazione nella predisposizione di un appalto di gestione pluriennale che prevede la fornitura globale dei servizi di progettazione, installazione, gestione e manutenzione degli impianti tecnologici da parte di un soggetto esterno e la remunerazione dei relativi investimenti attuati mediante l'introito di quota parte del risparmio economico conseguibile a seguito dell'intervento.

  Un apposito Piano Esecutivo d'Azione (P.E.A. n.23 - "Risparmio Energetico") è stato elaborato da questa Direzione Generale per la pianificazione delle procedure operative e della tempistica prevista per gli interventi. Nell'ambito di detto progetto si è

proceduto in prima fase, al fine di individuare le sedi più adatte per le realizzazione degli interventi, all'accertamento degli attuali livelli di consumo energetico degli istituti penitenziari e dei relativi costi sostenuti; la successiva fase, attualmente in corso, prevede l'espletamento della gara d'appalto per l'affidamento dei servizi di attuazione degli interventi finalizzati al risparmio energetico ed erogazione del servizio energia, per un numero complessivo di 14 istituti penitenziari di competenza dei Provveditorati Regionali di Piemonte e Valle d'Aosta, dell'Emilia Romagna e della Toscana.

- Programma di solarizzazione degli istituti penitenziari

Il programma di solarizzazione degli istituti penitenziari prevede l'installazione di impianti solari termici per la produzione di ACS (acqua calda sanitaria). L'impiego di pannelli solari termici permette il conseguimento di sensibili benefici, sia ambientali che economici, dovuti allo sfruttamento di una fonte di energia termica rinnovabile e gratuita, quale quella solare, in sostituzione dell'energia termica generata da fonti tradizionali quali ad esempio gas metano ed energia elettrica.

In aggiunta al conseguimento del risparmio energetico, un ulteriore obiettivo del progetto di solarizzazione degli istituti è dato dal beneficio ottenibile in ambito trattamentale mediante il coinvolgimento diretto dei detenuti, previa adeguata formazione professionale, nelle attività di installazione e successiva manutenzione degli impianti stessi.

Il programma è finanziato, per una quota pari al 30%, dal Ministero dell'Ambiente attraverso i programmi di interesse nazionale previsti dal decreto ministeriale 337/2000, per la restante quota parte dal Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e prevede, in accordo a quanto stabilito dal Protocollo d'Intesa stipulato nel 2001, l'installazione di complessivi 5.000 mq di impianti solari per la produzione di calore a bassa temperatura ed in particolare produzione di ACS e/o riscaldamento degli ambienti.

Nell'ambito del protocollo i due Ministeri hanno avviato, nel corso del 2001, una iniziativa pilota presso il carcere del nuovo complesso di Roma-Rebibbia che ha

previsto l'installazione di collettori solari per una superficie complessiva di 250 mq e la formazione professionale di 36 detenuti coinvolti nel progetto.

Al momento sono in fase di attuazione le successive attività definite dal programma di solarizzazione che consistono nel completamento dell'impianto solare del carcere di Rebibbia (installazione di ulteriori 250 mq di pannelli termici), e nell'individuazione delle strutture penitenziarie, diffuse sull'intero territorio, maggiormente adatte per l'installazione dei rimanenti 4.500 mq di collettori solari previsti dal protocollo.

- Capitolato speciale d'appalto per l'utilizzo di microemulsione acqua/olio combustibile negli istituti della Sardegna

  Nell'ambito delle iniziative volte ad ottenere il risparmio energetico negli istituti penitenziari, coniugato con la necessità di ottimizzare l'utilizzo del combustibile adoperato nelle centrali termiche e ciò sia ai fini economici intesi in senso stretto sia ai fini ambientali per limitare e ridurre le emissioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera, è stato individuato un combustibile definito tecnicamente "microemulsione stabilizzata di acqua in olio combustibile". Detto combustibile presenta valide caratteristiche di combustione che, avvicinandosi a quella teorica, permette di ottimizzare i processi riducendo gli eccessi d'aria e migliorando la resa del combustibile ed ottenendo il risultato del minore sporcamento delle caldaie. Le sostanze inquinanti emesse in atmosfera, in particolare gli ossidi instabili di azoto, il monossido di carbonio e l'anidride solforosa risultano essere sensibilmente ridotti.

  Nel caso di alimentazione a gasolio è necessario operare la modifica dei bruciatori e la conversione dell'alimentazione.

  Sono stati individuati alcuni istituti penitenziari della regione Sardegna, attualmente alimentati a gasolio, per i quali è stato predisposto il capitolato speciale d'appalto per la fornitura di detto combustibile ed è in corso di elaborazione il relativo bando di gara.

  Si prevede altresì di estendere l'uso di detto combustibile ad altri istituti sempre alimentati a gasolio ed appartenenti ad altre regioni.

Telecomunicazioni e attrezzature di sicurezza

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

Nel corso degli ultimi anni, oltre allo svolgimento della attività ordinaria, ci si è prioritariamente dedicati al raggiungimento dei seguenti obiettivi, quali aggiornamenti tecnici, afferenti parte della logistica del Corpo di polizia penitenziaria.

Collegamenti via etere mediante Telefonia Mobile

a) realizzazione della rete di telefonia cellulare con il nuovo gestore Wind con miglioramento del servizio (*decentramento del servizio al fine di velocizzare il soddisfacimento delle relative necessità, dual billing*) [Anni 2003 - 2004 - 2005];
b) studi e sperimentazioni di sistemi atti ad incrementare la sicurezza delle traduzioni (*radio-localizzazione, accessi a banche dati, allarmi per situazioni critiche a bordo dei veicoli viaggianti*) [anni 2001 - 2005];

Collegamenti Radio a mezzo rete radiomobile privata

a) studio e istruttoria pratica per il completamento della rete radio DAPNet nelle regioni del nord [anni 2004 - 2005];
b) studio per l'implementazione della rete nelle regioni del sud [anni 2003 - 2004];
c) studio per la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete esistente; istruttoria della relativa pratica (*allestimento capitolato*) [anno 2003];
d) realizzazione di una rete radiomobile digitale a standard "tetra" per garantire la sicurezza dei Giochi Olimpici Invernali "Torino 2006" [anni 2004 - 2005];
e) studi preliminari per la realizzazione di una rete radiomobile digitale a standard "tetra" nelle regioni Piemonte, Campania e Basilicata [anni 2003 - 2004 - 2005];

Sistemi elettronici atti a migliorare l'efficacia dei Servizi dell'Amministrazione

a) studio preliminare per la realizzazione della Sala Situazioni (originariamente intesa come "sala crisi") [anni 2000-2001];
b) approvvigionamento di apparecchiature computerizzate per l'officina meccanica e la carrozzeria site presso la struttura di Roma-Rebibbia [anno 2001];
c) ricerche, studi e sperimentazione di sistemi di videoconferenza su I.P. e telesorveglianza [anni 2003 - 2004];
d) stipula di un contratto per la fornitura di un sistema di interoperabilità tra l'autorimessa di Rebibbia ed il Dipartimento [anno 2004];

e) approvvigionamento di apparecchiature per controllo accessi nei "locali colloqui" di Rebibbia N.C. [anno 2004];

Attrezzature e sistemi di sicurezza

f) realizzazione di un sistema di radiolocalizzazione per il Gruppo Operativo Mobile da impiegare in particolari traduzioni [anno 2002] (ultimata la sperimentazione del sistema è in corso la relativa gara di aggiudicazione);

a) ricerche e studi per individuazione apparecchiature atte ad individuare esplosivi e sostanze stupefacenti [anni 1999 - 2001];

b) approvvigionamento di apparecchiature rivelatrici di metallo [anno 2003];

c) approvvigionamento di apparecchiature cifranti per la sicurezza delle comunicazioni telefoniche [anni 2001 - 2003];

d) approvvigionamento di macchina elettronica per il rilevamento di esplosivi e di sostanze stupefacenti [anno 2001];

e) ricerche studi e sperimentazioni per l'individuazione di apparecchiature atte al rilevamento della presenza di telefoni GSM in locali non consentiti (sezioni detentive) [anni 1998 - 2005];

f) approvvigionamento di apparecchiature per il rilevamento di telefoni GSM installate presso l'istituto di Rebibbia N.C. [anni 2003 – 2004];

g) ricerche e studi finalizzati all'individuazione ed alla susseguente sperimentazione di apparecchiature atte a controllare la posta sospetta [anni 2004 – 2005].

Varie

h) cooperazione con altri organi dello Stato per l'avvio di reti radio digitali previste da accordi Europei;

i) progetto per l'adeguamento dei sistemi di ricezione televisiva per gli istituti penitenziari a seguito della diffusione della tecnologia DTT ("Digitale Terrestre")

Mezzi automobilistici e navali dell'Amministrazione Penitenziaria

Allo stato, l'Amministrazione penitenziaria dispone di complessivi n.4.364 mezzi di trasporto, dei quali n.824 a targa civile e n.3.540 a targa Polizia Penitenziaria.

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

Sin dal 1999 è stato dato impulso al settore legato alla ricerca di nuovi veicoli tecnologicamente avanzati e maggiormente rispondenti alle accresciute esigenze. Al riguardo sono stati testati, ed in seguito introdotti, veicoli con trazione integrale, dotati di ABS, controllo elettronico della stabilità, airbag e quant'altro potesse aumentare la protezione attiva e passiva degli stessi, allo scopo di garantire, al personale preposto, l'espletamento del relativo servizio in tutta sicurezza. Particolare attenzione è stata riservata alle dotazioni, agli accessori, nonché al look esterno con l'adozione di una nuova livrea e di una nuova targa identificativa e, per quanto attiene i veicoli protetti, alle qualità di resistenza dei materiali balistici impiegati.

L'Amministrazione, allo scopo di sopperire alla carenza di veicoli, si è avvalsa, a mezzo dell'apposita convenzione quadro stipulata dalla Società CONSIP per le Pubbliche Amministrazioni secondo la vigente normativa in materia, di 531 autovetture a noleggio.

Il ricorso allo strumento del noleggio, in sostituzione dei contratti d'acquisto, è stato adottato sia per l'espletamento dei servizi ordinari d'istituto, sia per l'espletamento dei compiti istituzionali dei Centri di Servizio Sociale.

Il noleggio, oltre a consentire un notevole risparmio in termini di manutenzione e di gestione del veicolo, unitamente ad una disponibilità continua del mezzo, ha consentito, soprattutto, di recuperare il personale di Polizia penitenziaria originariamente impiegato con mansioni di autista e, quindi, sostanzialmente, sottratto ai propri compiti prettamente istituzionali. Le autovetture concesse a noleggio, infatti, essendo ampiamente coperte dal punto di vista assicurativo anche da ogni rischio derivante dalla loro conduzione, possono essere condotte da qualsiasi dipendente dell'Amministrazione.

Si è altresì fatto largo ricorso all'istituto del comodato d'uso gratuito di mezzi di trasporto al fine di testare la rispondenza di nuovi veicoli alle esigenze dell'Amministrazione Penitenziaria ed in particolare del Corpo di polizia penitenziaria.

Va infine segnalato che sono in corso studi per futura realizzazione di un veicolo da impiegare per la traduzione di detenuti, costruito mediante l'impiego di materiali compositi, in grado di offrire una più elevata protezione balistica, maggiore resistenza ad usura ed avverse condizioni meteo.

In detti anni, sulla base delle risorse economiche disponibili, sono stati acquistati mezzi di trasporto come sotto sinteticamente indicato:

- Anno 2001: n.267, di cui n.30 per il servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti e n.237 per l'espletamento degli altri servizi istituzionali;
- Anno 2002: n.518, di cui n.317 per il servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti e n.201 per l'espletamento degli altri servizi istituzionali;
- Anno 2003: n.353, di cui n.131 per il servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti e n..222 per l'espletamento degli altri servizi istituzionali;
- Anno 2004: n.327, di cui n.167 per il servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti e n.160 per l'espletamento degli altri servizi istituzionali;
- Anno 2005: in corso di approvvigionamento n.88 veicoli, di cui n.40 per l'espletamento del servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti e n.48 per l'espletamento degli altri servizi istituzionali.

Per quanto afferente l'attività svolta da Servizio Navale di questa Amministrazione nel periodo in questione, la stessa è di seguito illustrata distintamente per esercizi finanziari:

- Anno 2001: in attuazione al programma di incremento dell'organico di Polizia Penitenziaria addetto alle Basi Navali del Corpo, si è provveduto, previa analisi della situazione organica tabellare del personale e dei mezzi navali in dotazione, alla qualificazione - presso Scuola Sottufficiali della Marina Militare "La Maddalena" - ed al conseguente imbarco a bordo del naviglio del Corpo di 21 unità di personale delle quali 10 abilitate al Comando Costiero e 11 alla Condotta di Motori Endotermici.
  Fatti salvi i sistematici interventi tecnici di mantenimento in efficienza ed in sicurezza dei mezzi navali del Corpo, si è proceduto alla concreta realizzazione dei seguenti programmi:
  - studio e predisposizione del capitolato tecnico di riferimento per la gara d'appalto relativa alla fornitura di n.6 motoscafi lagunari da destinare alla Base Navale di Venezia per l'impiego in servizi di traduzione dei detenuti;
  - studio e predisposizione del capitolato tecnico di riferimento per la gara d'appalto relativa alla fornitura di n.2 motoscafi lagunari da destinare alla Base Navale di Venezia per l'impiego in servizi di trasporto del personale;

- studio e programmazione degli interventi tecnici di rimotorizzazione, ammodernamento tecnologico dei sistemi e degli apparati di bordo, restyling degli scafi e delle sovrastrutture delle 13 unità d'altura;

Acquisizione di un motoscafo lagunare in dotazione alla Direzione Centri Giustizia Minorile di Venezia e del motoscafo ex San Giacomo ed iscrizione degli stessi nell'elenco statistico dei mezzi del Corpo con le rispettive denominazioni "ML1" e "ML2".

Istituzione, con P.D.G. n.002118 del 18 settembre 2001, di una specifica Commissione propositiva/consultiva avente particolare competenza in materia tecnico/amministrativa nell'ambito del Servizio Navale del Corpo di polizia penitenziaria. La stessa ha predisposto studi ed avanzato proposte in ordine a:

- eventuale istituzione di nuove basi navali e riorganizzazione di quelle esistenti;
- predisposizione di capitolati tecnici per la fornitura di vestiario specifico (tute di navigazione estive ed invernali) ritenuto indispensabile per la sicurezza e la salvaguardia della vita umana in mare;
- rielaborazione tecnica, ammodernamento del naviglio in dotazione e sperimentazione di nuovi materiali e tecnologie avanzate.

- Anno 2002: in attuazione al programma di incremento organico del personale addetto alle Basi Navali del Corpo si è ottenuta la qualificazione - presso la Scuola Sottufficiali della Marina Militare "La Maddalena" - e si è proceduto all'imbarco a bordo del naviglio del Corpo di n.6 unità di personale abilitate al Comando Costiero e n.8 unità abilitate alla Condotta Motori.

Fatti salvi i sistematici interventi tecnici di mantenimento in efficienza ed in sicurezza dei mezzi navali del Corpo, sono stati stipulati due contratti per la fornitura di n.8 motoscafi lagunari, di cui n.6 per il trasporto detenuti e n.2 per il trasporto personale.

Nell'anno 2002 il Servizio Navale del Corpo di polizia penitenziaria si è avvalso di complessivi n.22 mezzi navali (di cui n.13 iscritti nel ruolo speciale del naviglio militare dello Stato e n.9 nell'elenco statistico dell'Amministrazione Penitenziaria) e di n.153 unità di personale abilitato alla marineria.

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

- Anno 2003: in attuazione al programma di incremento organico del personale addetto alle Basi Navali del Corpo si è ottenuta la qualificazione - presso la Scuola Sottufficiali della Marina Militare "La Maddalena" - e si è proceduto all'imbarco a bordo del naviglio del Corpo di n.12 unità di personale le quali, dopo aver effettuato un tirocinio pratico di 90 giorni a bordo delle unità navali del Corpo, sono state assegnate alle Direzioni degli istituti, sedi di Base Navale, per essere impiegate a bordo dei mezzi colà dislocati.
- Anno 2004: nel mese di gennaio è stato preso in carico il servizio di traduzione dei detenuti (in ambito lagunare) prima affidato a privati, utilizzando allo scopo i sei motoscafi lagunari Classe MLTD.

  Fatti salvi i sistematici interventi tecnici di mantenimento in efficienza ed in sicurezza dei mezzi navali del Corpo, si è stipulato un contratto per la fornitura di ulteriori n.2 motoscafi lagunari per trasporto detenuti.

  Per il pattugliamento delle acque adiacenti le isole sedi di istituti penitenziari e le ulteriori Basi Navali (Favignana, Gorgona, Golfo di Napoli, Porto Azzurro, Porto Torres e Venezia), per il trasporto del personale dell'Amministrazione e dei loro familiari residenti nelle isole, per il soccorso della vita umana in mare e per gli interventi sanitari di emergenza, il Servizio Navale del Corpo si è avvalso di complessivi n.32 mezzi navali (di cui n.13 iscritti nel ruolo speciale del naviglio militare dello Stato e n.19 nell'elenco statistico di questa Amministrazione).
- Anno 2005: fatti salvi i sistematici interventi tecnici di mantenimento in efficienza ed in sicurezza dei mezzi navali del Corpo, questa Amministrazione ha stipulato il contratto per la fornitura di n.1 motoscafo per il trasporto di materiale in ambito lagunare.

Attività di supporto

Cura di ogni pertinente attività conseguente la stipula dei contratti, sia in ordine all'esecuzione degli stessi, sia riguardo agli aspetti contabili dei medesimi (impegno della spesa e liquidazione) in materia di copertura assicurativa dei mezzi di trasporto ed in materia di trasporto detenuti. Cura dei rapporti con Enti Pubblici e/o altre Forze di polizia interessate al trasporto di detenuti.

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

Nel merito, la principale problematica d'attualità è quella scaturente dall'applicazione dell'art.1, comma 7, della Legge Finanziaria 266/2005 in base al quale, per l'esercizio in corso, non è possibile assumere mensilmente impegni di spesa per importi superiori ad un dodicesimo delle risorse stanziate sul pertinente capitolo di bilancio, con esclusione delle spese per stipendi, retribuzioni, pensioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria ovvero non frazionabili in dodicesimi. Anche per il succitato articolo è stato richiesto alla competente Direzione Generale per il Bilancio e della Contabilità, l'attivazione di ogni iniziativa utile acchè i capitoli bloccati dalla normativa in questione siano resi disponibili secondo le modalità previste dalla previgente normativa, tenuto conto che gli oneri su di essi gravanti rientrano nell'ordine e la sicurezza pubblica. In particolare si ritiene doveroso evidenziare che la mancanza di disponibilità di fondi sui Capitoli 1676 e 7321, capitoli su cui gravano i costi di tutti i mezzi terrestri e navali adibiti al servizio delle traduzioni dei detenuti e gli oneri relativi ai collegamenti via etere ed alla gestione di tutti i sistemi elettronici, apparati e sistemi atti ad elevare i sistemi di sicurezza nell'espletamento del servizio delle traduzioni, pone, sotto il profilo della sicurezza, ad altissimo rischio i succitati servizi, con probabile paralisi degli stessi.

Vestiario, armamento e casermaggio

In relazione alle iniziative assunte nei settori afferenti l'armamento, il casermaggio ed il vestiario per il Corpo di polizia penitenziaria, si evidenzia che l'attività di questa Direzione Generale, oltre che assicurare le regolari forniture, nell'ultimo quinquennio è stata principalmente indirizzata a razionalizzare e snellire le relative procedure amministrative anche mediante l'ausilio di nuove tecnologie e sistemi informatici.

- Anno 2001: si è concretizzato un progetto teso all'informatizzazione della gestione del Magazzino Vestiario con l'obiettivo di realizzare un collegamento in tempo reale tra questa amministrazione centrale, il S.A.D.A.V. e gli istituiti penitenziari. Tale progetto prevede l'automazione del servizio per la gestione del vestiario del Corpo di polizia penitenziaria, attraverso quattro macrofunzioni:
  1. Anagrafico (del personale e dei contratti);
  2. Magazzino;
  3. Stampe;
  4. Utilità

Tramite tali funzioni gli istituti penitenziari possono effettuare richieste relative a effetti di vestiario in tempo reale; inoltre si ha una situazione continuamente aggiornata del Magazzino Vestiario ed è possibile effettuare un rapido ed automatico calcolo del fabbisogno per capo. Importante è anche l'Anagrafico dei Contratti che consente l'inserimento dei dati generali e di dettaglio dei contratti stipulati con l'inserimento anche dei dati relativi alla consegna ed al collaudo dei capi di vestiario.

- Anno 2002: oltre alla normale attività di approvvigionamento di vestiario e armamento per il Corpo di polizia penitenziaria, è stata riorganizzata tutta l'attività collegata ai campioni ufficiali dei manufatti realizzando una nuova sala campioni ove poter adeguatamente consentire alle ditte la visione degli stessi.
- Anno 2003: si è proceduto, oltre alla ordinaria attività di approvvigionamento e distribuzione, all'acquisizione di capi per le nuove specializzazioni del Corpo.
- Anno 2004: si è provveduto alla revisione della quasi totalità dei capitolati di gara e pertanto i manufatti oggetto dei circa 20 contratti stipulati nel corso dell'anno rispetto a quelli degli anni precedenti si differenziano per un miglioramento nel design e nella qualità. Si è inoltre ritenuto opportuno orientare gli acquisti verso procedure di gara che garantissero l'approvvigionamento di manufatti di qualità decisamente superiore rispetto al passato con un susseguente, implicito, iniziale incremento di spesa. Tale incremento, però, si ritiene garantisca, nel lungo periodo, notevoli vantaggi non solo in termini di soddisfazione degli utenti ma anche da un punto di vista economico dal momento che capi di maggior qualità sono meno soggetti ad usura anzi tempo comportando, in conseguenza, una considerevole riduzione delle richieste.
- Anno 2005: oltre che dare esecuzione a n.20 contratti stipulati nel precedente esercizio finanziario ed a provvedere alla distribuzione dei manufatti, ci si è infine adoperati per addivenire all'approvvigionamento di una nuova tuta di servizio caratterizzata da un miglioramento nel design e nella qualità, che ha riscosso l'approvazione sia dei vertici del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, sia dei sindacati.

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

Gli impegni economici sostenuti per l'acquisto dei materiali di armamento, di vestiario e di equipaggiamento ammontano nel quadriennio di riferimento a circa 22 milioni di euro per anno.

Convenzioni

È stata stipulata apposita convenzione con Poste Italiane S.p.A. l'apertura di sportelli postali all'interno delle maggiori sedi penitenziarie e per il servizio del c.d. *pick-up,* ovvero di ritiro della corrispondenza diretta agli istituti penitenziari.

In attuazione al D.Lgs 626/1994 e successive modifiche, si è proceduto all'individuazione mediante convenzione di un'impresa per l'affidamento del servizio di consulenza e di supporto ai datori di lavoro per l'applicazione del dello stesso decreto.

E' stata stipulata, nell'intento di avvalersi di condizioni tariffarie particolarmente vantaggiose per voli di servizio di interesse dell'Amministrazione penitenziaria, la convenzione con Air One S.p.A., riguardante i servizi di trasporto con mezzo aereo di personale, detenuti ed internati, con biglietti di tipo "open" e voli charter.

E' stato concordato con la Società Alitalia, lo sconto del 30% sulle tariffe ordinarie per voli di servizio.

È stata stipulata la convenzione con Autogrill S.p.A. per la fruizione del 10% di sconto a favore del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria.

Mantenimento detenuti in appalto

Per il servizio del mantenimento detenuti in appalto si è ritenuto necessario agire su quelle che sono risultate essere cause del fenomeno frequente del rifiuto o dello scarso utilizzo del vitto somministrato dall'Amministrazione fornendo ai detenuti un'alimentazione più variegata e di migliore qualità e offrendo agli stessi la possibilità di scelta, seppur contenuta, delle pietanze da somministrare.

E' stato quindi richiesto il contributo qualificato di un organo tecnico, quale l'Istituto Nazionale della Nutrizione (ora Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione) per l'elaborazione di una nuova tabella vittuaria sulla base dei seguenti criteri:

1) buona qualità dei generi alimentari;
2) ampia varietà di menù redatti con struttura mensile e su base stagionale;

3) scelta razionale dell'abbinamento delle pietanze in base alla quota calorica che forniscono;
4) utilizzo di tutti i gruppi di alimenti per garantire la presenza, in rapporto equilibrato, di proteine di origine vegetale e animale, lipidi, glucidi, zuccheri, sali minerali e vitamine.

Sono state altresì previste specifiche indicazioni dietetiche per detenuti appartenenti alle comunità Islamiche ed Ebraiche.

È stato inoltre aggiornato il capitolato d'oneri prevedendo ampia possibilità sia per le eventuali sostituzioni e integrazioni dei generi, sia per l'erogazione dei supplementi vitto per particolari patologie, consentendo così che la tabella base possa essere facilmente adeguata alle esigenze di tutta la popolazione ospitata presso le strutture penitenziarie. E' stata prevista anche la fornitura delle prestazioni professionali di dietologi a richiesta delle direzioni degli istituti penitenziari.

La diaria media giornaliera nazionale, esclusa l'Iva al 10%, per ogni detenuto è passata dai 2,00 Euro del 1999 ai 3,02 Euro del 2005.

Spese per il funzionamento degli istituti penitenziari

Da tempo gli stanziamenti di bilancio sul cap. 1761 (essenziale per il mantenimento degli istituti penitenziari vi gravano le spese per luce, gas, acqua, metano, conduzioni impianti, pulizie vitto per detenuti) si registrano debiti elevatissimi (per circa 67.149.306,55 di Euro).

L'accurata attività di monitoraggio sull'andamento della spesa svolta da questa Direzione Generale su tutti i Provveditorati Regionali, ha sortito l'effetto di un contenimento del fabbisogno; rimane tuttavia alta l'esposizione debitoria accumulatasi negli anni, anche per le accresciute esigenze aumento dei detenuti, incremento delle tariffe (corrente elettrica, acqua, gas, gasolio, asporto rifiuti).

Lavorazioni penitenziarie

Al fine di incrementare il lavoro penitenziario e favorire l'approvvigionamento di materiale utile prodotto presso gli opifici delle strutture penitenziarie, sono state proposte iniziative per la semplificazione dell'iter relativo alla contabilizzazione dei manufatti (ancora regolato dall'art.3, comma 1, della Legge 971/1942), per la riorganizzazione dell'intero settore e

Ministero della Giustizia
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale delle Risorse materiali, dei Beni e dei Servizi

per la riallocazione degli opifici stessi allo scopo di economizzare sulle spese di trasporto. In stretta collaborazione con la CONSIP S.p.A. si è intervenuto per la revisione e l'aggiornamento delle prescrizioni tecniche dei manufatti.

Spese per il funzionamento degli uffici

Ormai da tempo si registra una forte insufficienza di risorse sul cap. 1762 su cui sono sostenute numerose spese, in particolare quelle per il funzionamento di tutte le strutture dell'Amministrazione diverse dagli Istituti penitenziari (Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna, Scuole di Formazione, sedi di Provveditorati Regionali e degli Uffici del Dipartimento). Un capillare monitoraggio svolto con riferimento al 2004, ha evidenziato un'esposizione debitoria di oltre 1.600.000,00 di Euro.

Locazioni di immobili

A seguito della riforma dell'Ordinamento Penitenziario avvenuta nel 1975, sono stati istituite le Direzione dei Centri di Servizi Sociale per Adulti (ora Uffici Esecuzione Penale Esterna). La mancanza di immobili demaniali da destinarsi al soddisfacimento delle esigenze allocative degli stessi, ha reso necessario ricorrere al mercato privato. Le risorse finanziarie messe disposizione, nel corso degli anni, dalle Leggi di Bilancio sul cap. 1674, sono risultate sempre insufficienti in quanto si e dovuto far fronte all'istituzione di nuovi Centri di Servizio Sociale, alle accresciute esigenze dovute all'ampliamento dell'organico del personale e non ultimo sia a causa della lievitazione dei canoni di locazione che della corresponsione di oneri aggiuntivi per l'aggiornamento del canone in base agli indici Istat. Seppur con gravi difficoltà, si è comunque sempre riusciti a soddisfare le necessità sorte nel tempo; allo stato sono in vigore n.100 contratti di locazione con un impegno di spesa pari a circa € 4.635.000,00.

Il Direttore Generale
enrico ragosa

ALLEGATO 5

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale del Personale e della Formazione
Segreteria

Prot.n. 41927/12

Roma, 26 gennaio 2006

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA SEGRETERIA GENERALE
26 GEN. 2006
N° .....
N° .....

All'Ufficio del Capo del Dipartimento
Segreteria Generale
SEDE

Oggetto: Visita Commissione Giustizia del Senato presso questo Dipartimento.

Con riferimento alla nota nr. 0027896 del 25/01/2006 di pari oggetto, si riportano, qui di seguito, i risultati ottenuti nel corso del 2006 da questa Direzione Generale

ASSUNZIONI COMPARTO MINISTERI

A) CONCORSI DEL COMPARTO MINISTERI EMANATI

ANNO 2003: 76 posti
Tutti a tempo determinato così suddivisi: 58 posizione economica C1 Area C;
18 posizione economica B3 Area B.

ANNO 2004: 841 posti
A tempo determinato: 100 posizione economica C1 Area C;
A tempo indeterminato: 741 così suddivisi: 72 posizione economica C2 Area C;
579 posizione economica C1 Area C;
90 posizione economica B2 Area B.

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale del Personale e della Formazione
Segreteria

B) CONCORSI INTERNI EMANATI

ANNO 2001:
153 posti Dirigente
513 posti posizione economica C3 Area C;
1504 posti posizione economica C2 Area C;
713 posti posizione economica B3 Area B;
468 posti posizione economica B2 Area B.

ANNO 2003: Procedure di riqualificazione – Passaggi tra le aree
946 posti posizione economica C1 Area C;
156 posti posizione economica B1 Area B;

ANNO 2004: 77 Posti per l'accesso alla qualifica Dirigenziale
(Aumento dei posti dei Concorsi Banditi nel 2001)

C) ASSUNZIONI RISERVATE AL PERSONALE INTERNO

ANNO 2002: **3306 unità**
537 posizione economica C3 Area C;
1427 posizione economica C2 Area C;
687 posizione economica B3 Area B;
655 posizione economica B2 Area B.

ANNO 2003: 92 unità
5 posizione economica C3 Area C;
49 posizione economica C2 Area C;
33 posizione economica B3 Area B;
5 posizione economica B2 Area B.

ANNO 2004: **82 unità**

25 posizione economica C3 Area C;
20 posizione economica C2 Area C;
36 posizione economica B3 Area B;
1 posizione economica B2 Area B.

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale del Personale e della Formazione
Segreteria

D) ASSUNZIONI DI PERSONALE MEDIANTE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO DALL'ESTERNO

TEMPO INDETERMINATO

ANNO 2001:
4 unità posizione economica C2 Area C;
4 unità posizione economica C1 Area C;
25 unità posizione economica B3 Area B;
8 unità posizione economica B2 Area B;
55 unità posizione economica B1 Area B;
54 unità posizione economica A3 Area A.

ANNO 2003:
30 unità posizione economica C1 Area C.

ANNO 2004:
3 unità posizione economica C2 Area C;
13 unità posizione economica C1 Area C.

ANNO 2005:
7 unità posizione economica C2 Area C;
3 unità posizione economica C1 Area C.

E) ASSUNZIONI DI PERSONALE MEDIANTE PROCEDURE DI RECLUTAMENTO DALL'ESTERNO

TEMPO DETERMINATO

ANNO 2004: **176 unità**
158 posizione economica C1 Area C;
18 posizione economica B3 Area B.

ANNO 2005: Rinnovo contrattuale Personale assunto nel 2004.

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale del Personale e della Formazione
Segreteria
ASSUNZIONI COMPARTO SICUREZZA

ASSUNZIONI DI PERSONALE NEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA.

ANNO 2001

A fronte di n.598 unità cessate dal servizio a qualsiasi titolo, nel corso dell'anno in riferimento si è provveduto ad assumere il seguente personale:

- Agenti ausiliari di leva assunti a tempo determinato con il 3° e 4°contingente dell'anno 2001, **n.329 unità** (articolo 6 della legge 30 novembre 2000, n.356);
- Agenti di polizia penitenziaria maschile, ex ausiliari delle Forze di polizia - D.L.479/96 convertito con L.579/96, **n.1607 unità** (articolo 7 della legge 30 novembre 2000, n.356).
- Vice ispettori **n.315 unità** (224 uomini e 91 donne).

ANNO 2002

A fronte di n.528 unità cessate dal servizio a qualsiasi titolo, nel corso dell'anno in riferimento si è provveduto ad assumere il seguente personale:

- Agenti ausiliari di leva assunti a tempo determinato con il 1°, 2°, 3°e 4°contingente dell'anno 2002 n.570 unità (articolo 50, comma 12 della legge 23 dicembre 2000, n.388);

ANNO 2003

A fronte di n.568 unità cessate dal servizio a qualsiasi titolo, nel corso dell'anno in riferimento si è provveduto ad assumere il seguente personale:

- Agenti ausiliari di leva assunti a tempo determinato con il 1°, 2°, 3°e 4°contingente dell'anno 2003 **n.506 unità** (articolo 50, comma 12 della legge 23 dicembre 2000, n.388);
- Agenti di polizia penitenziaria femminile, **n.284 unità** (DD.PP.RR. 8 agosto 2002 e 31 luglio 2003);
- Agenti di polizia penitenziaria femminile del Gruppo Sportivo "Fiamme Azzurre", **n.23 unità** (D.P.R. 31 luglio 2003);
- Agenti di polizia penitenziaria maschile "1° bando dell'anno 1999 – Volontari in ferma breve delle Forze armate" **n.4 unità** (D.P.R. 31 luglio 2003);

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale del Personale e della Formazione
Segreteria

ANNO 2004

A fronte di n.563 unità cessate dal servizio a qualsiasi titolo, nel corso dell'anno in riferimento si è provveduto ad assumere il seguente personale:

- Agenti ausiliari di leva assunti a tempo determinato con il 1°, 2°, 3°e 4°contingente dell'anno 2004 **n.464 unità** (articolo 50, comma 12 della legge 23 dicembre 2000, n.388);
- Agenti di polizia penitenziaria maschile "2° bando dell'anno 2000 – Volontari in ferma breve delle Forze armate", **n.36 unità** (D.P.R. 25 agosto 2004 – articolo 3, comma 158 della legge 24 dicembre 2003, n.388);
- Agenti di polizia penitenziaria maschile, ex ausiliari delle Forze di polizia - D.L.479/96 convertito con L.579/96, **n.212 unità** (D.P.R. 25 agosto 2004 – articolo 3, comma 158 della legge 24 dicembre 2003, n.388);
- Agenti di polizia penitenziaria maschile, ex ausiliari di leva del Corpo di polizia penitenziaria, assunti ai sensi dell'articolo 50, comma 12 della legge 23 dicembre 2000, n.388 e che hanno ultimato la prevista ferma di leva nel corso dell'anno 2004, **n.1251 unità** (D.P.R. 25 agosto 2004 – articolo 3, comma 158 della legge 24 dicembre 2003, n.388);

ANNO 2005

Nel corso dell'anno di riferimento, si è provveduto ad assumere il seguente personale:

- Vice commissari in prova del ruolo direttivo ordinario del Corpo di polizia penitenziaria, **n.165 unità** avviate in data 25 settembre 2005, presso la Scuola di formazione di San Pietro Clarenza (CT) per la frequenza del previsto corso di formazione della durata di mesi dodici.

SITUAZIONE DEL PERSONALE DI POLIZIA PENITENZIARIA

Allo stato si registra una carenza nel personale di polizia penitenziaria pari a n. 1011 unità maschili dei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori. Tenuto conto degli accresciuti compiti per il Corpo di polizia penitenziaria e delle esigenze degli istituti connesse al costante fenomeno del sovraffollamento dei detenuti, vi è l'esigenza di un aumento degli organici, soprattutto di quello del ruolo degli agenti ed assistenti che allo stato è pieno, ma che non appare adeguato al fabbisogno reale. Allo scopo sarebbe senz'altro utile l'assunzione di circa 500 unità che hanno svolto servizio ausiliario presso l'Amministrazione penitenziaria che potrebbero essere immediatamente utilizzate in quanto già a conoscenza del servizio.

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale del Personale e della Formazione
Segreteria

POLIZIA PENITENZIARIA ISTITUZIONE DI NUOVE SPECIALIZZAZIONI

La professionalità e l'immagine del Corpo di polizia penitenziaria sono stati innalzati con la istituzione del Servizio Cinofili, dotato anche di un nucleo cino-agonistico, istituito con Decreto della Giustizia 17/10/2002 e il Reparto a Cavallo, istituito con Decreto del Ministro della Giustizia 18/11/2003.
Inoltre si sta procedendo per un rilancio del Servizio Navale, che con la chiusura di alcuni istituti penitenziari ubicati nelle isole ha ridotto la propria operatività, e si è intervenuto con una proposta di istituzione di una scuola nautica presso la struttura formativa di Monastir, di una scuola velica presso la base navale del Golfo di Napoli, della formazione di un Nucleo sommozzatori per la verifica dei lavori di carena nonché degli ormeggi per la sicurezza delle unità navali e del personale, prevedendo, inizialmente, la dotazione presso ciascuna base navale di due unità di sommozzatori.
Si è presa l'iniziativa, altresì, per la costituzione della Fanfara a Cavallo del Corpo di polizia penitenziaria prevista dall'art. 7 del nuovo regolamento della Banda musicale del Corpo tuttora all'esame dell'Uffici Legislativo del Ministro della Giustizia.
La costituzione di servizi speciali comunque risulta fortemente condizionata dalla situazione di carenza organica degli istituti penitenziari.

FORMAZIONE DEL PERSONALE PENITENZIARIO

Nel corso della presente legislatura l'attività dell'Ufficio della formazione della Direzione Generale del personale e della formazione (già Ufficio centrale della formazione) si è mossa verso una progressivo decentramento delle attività, valorizzando in tal senso le risorse e lo spirito di iniziativa dei Provveditorati regionali.
In particolare, si è lasciata a questi Uffici ampia autonomia nell'ambito gestionale ed organizzativo, soprattutto in riferimento alla creazione di reti territoriali con le Università e le altre Agenzie formative presenti in loco.
In tal senso si è perseguito il pieno impiego delle strutture formative dell'Amministrazione penitenziaria, le Scuole di formazione ed aggiornamento del personale (diventate 9 con la riapertura della Scuola di Aversa e l'inaugurazione della struttura di Catania) ottimizzando la collaborazione tra queste e i competenti Provveditorati regionali.

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Direzione Generale del Personale e della Formazione

Segreteria

Le scuole sono assurte, in questi ultimi anni, al ruolo di veri e propri poli formativi, aprendosi anch'esse alle realtà territoriali circostanti, stipulando convenzioni con prestigiose Università.

Questa scelta strategica ha permesso di tener conto delle diverse esigenze territoriali, mantenendo comunque all'Ufficio della formazione il ruolo strategico di indirizzo e di definizione delle priorità formative, sviluppando nel contempo all'interno dello stesso Ufficio la capacità di armonizzare i progetti e le iniziative formative provenienti dalla periferia, per evitare eccessive frammentazioni nonché il rischio di determinare od acuire le disuguaglianze a livello di formazione.

L'obiettivo è stato quello di valorizzare le differenze che caratterizzano il variegato panorama nazionale, interpretate come ricchezza e risorsa, senza per questo far venir meno il compito essenziale ed insostituibile dell'Ufficio della formazione che ha mantenuto e rinforzato le sue funzioni di monitoraggio e di valutazione delle attività realizzate, proprio per garantire quella uguaglianza di opportunità formative a tutti e l'allineamento dei programmi e delle attività ai principi normativi che definiscono i compiti e le attribuzioni delle diverse figure professionali.

In ossequio alla L. 3/2003 che ha sancito l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di stilare un piano annuale della formazione, ed in linea con la successiva circolare del Capo del Dipartimento del 21 maggio 2003, l'Ufficio della formazione si è mosso secondo le linee guida del suddetto documento, elaborato in sinergia con l'altra Agenzia formativa dell'Amministrazione penitenziaria (l'Istituto superiore di studi penitenziari): il piano annuale della formazione rappresenta l'atto di indirizzo e programmazione di tutta l'attività formativa del DAP.

Un altro orientamento dell'attività dell'Ufficio della formazione nel periodo luglio 2001 – dicembre 2005, è stato quello di incrementare le qualificazioni e le specializzazioni del Corpo di polizia penitenziaria, al fine di supportare gli appartenenti al Corpo nell'adempimento di nuovi compiti previsti dalla normativa o di fatto ampliati dalla naturale evoluzione del contesto penitenziario.

In questo senso, la formazione di unità cinofile antidroga, cavalieri, comandanti di unità navali, personale con mansioni di polizia stradale, sono solo alcuni degli ambiti nei quali il personale di polizia penitenziaria è stato chiamato a portare il suo contributo, ampliando le proprie competenze nella direzione di una Forza di polizia sempre più moderna e specializzata, che ha rafforzato in questo modo anche la propria visibilità esterna in chiave autenticamente operativa.

Nel periodo in esame, è stata realizzata in massima parte, la formazione relativa alle nuove procedure informatizzate che riguardano i servizi penitenziari: AFIS, SIAT, SICO, SIGP sono i corsi che hanno riguardato (e riguarderanno anche nel 2006) l'informatizzazione della matricola, dell'area trattamentale, di quella sanitaria, del servizio di traduzioni e piantonamenti, dei conti correnti e delle mercedi dei detenuti, della gestione del fascicolo del personale.

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale del Personale e della Formazione
Segreteria

Si tratta di una vera e propria rivoluzione a livello organizzativo e gestionale che ha già evidenziato i suoi benefici in termini di snellimento e velocizzazione di molte procedure che ingolfavano le quotidiane attività degli istituti.
Per quanto riguarda l'anno 2005, relativamente alle attività formative finalizzate all'inserimento in ruolo, si segnala che nei primi mesi dell'anno si sono conclusi diversi corsi iniziati l'anno precedente:
81° corso allievi agenti ausiliari
152° corso allievi agenti di polizia penitenziaria femminile
153° corso allievi agenti in prova
Sono in fase di conclusione, i percorsi di riqualificazione previsti per il personale del comparto ministeri per il passaggio dall'area economica A alla B.
E' stato infine avviato il corso per i 525 vincitori del concorso interno per viceispettori.
Relativamente ai dati numerici, si evidenzia che i corsi programmati in sede centrale, e svolti presso le Scuole di formazione e aggiornamento del personale, hanno riguardato nel 2005, numero 2618 unità di personale
Per quanto riguarda l'attività formativa programmata dai Provveditorati regionali, si precisa che, essendo tali attività ancora in fase di svolgimento, i relativi dati saranno disponibili, come di consueto, per la seconda metà del prossimo mese di gennaio.

Si riportano, qui di seguito i dati relativi alle unità formate nel periodo in riferimento

Anno	Unità formate
2005*	6222
2004	7814
2003	3919
2002	15348
2001	8325

*I dati riferiti al 2005 sono parziali e riguardano le attività svolte presso le scuole.

IL DIRETTORE GENERALE
Dott. Gaspare Sparacia

ALLEGATO 6

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale Detenuti e Trattamento

Cod. id. 000116
Rif. n. 0027896 -2006

Roma, 1/2/2006

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA SEGRETERIA GENERALE
1 - FEB. 2006
N° .....
N° .....

All'Ufficio del Capo del Dipartimento
Segreteria Generale
SEDE

OGGETTO: Visita Commissione Giustizia del Senato presso questo Dipartimento.

In esito alla richiesta in oggetto, si rimettono le seguenti osservazioni.

PRESENZE E SOVRAFFOLLAMENTO .

Alla data del 30 novembre 2005 **i detenuti complessivamente presenti** sono 60.483 (di cui 57.564 uomini e 2919 donne), a fronte di una **capienza regolamentare di 42.912 posti**. Le donne detenute con bimbi al seguito sono 44 (dato rilevato al 30.06.2005).

Dal 2001 ad oggi il numero di detenuti è così variato: 55.275 al 31.12.2001, 55.670 al 31.12.2002, 54.237 al 31.12.2003, 56.068 al 31.12.2204 .

Rispetto ai detenuti presenti, **40.307** sono **italiani**, con una percentuale pari al 66,64% del totale del presenze, mentre **20.177** sono **stranieri** con una percentuale pari al 33,36%, provenienti in prevalenza dal Marocco (4274), dall'Albania (3007), dalla Tunisia (2108) e dalla Romania (1829).

Si segnala, infine, l'incremento di detenuti rumeni (da 1228 per il 2003 a 1421 per il 2004) e di detenuti provenienti dai paesi della ex Iugoslavia (da 897 nel 2003 a 1226 nel 2004).

Tra i problemi affrontati nel corso di questa legislatura si segnala quello relativo alla individuazione di nuovi posti detentivi nell'ambito delle strutture penitenziarie già esistenti attraverso la razionalizzazione degli spazi disponibili.

Ministero della Giustizia

Ciò al fine di ovviare all'annosa condizione di affollamento in cui versano gli istituti penitenziari della Repubblica onde assicurare condizioni di vita più dignitose per tutti i ristretti.

Al riguardo, si rappresenta che l'applicazione della procedura informatica predisposta nell'anno 2002 consente di ottenere in tempo reale e, quindi, di contestualizzare per ciascun istituto penitenziario, la conoscenza dei dati relativi alla capienza degli spazi detentivi, alle presenze e alle tipologie detentive .

Tale procedura ha contribuito ad agevolare e calibrare una più equa e razionale distribuzione della popolazione detenuta tramite i numerosi provvedimenti deflattivi adottati nel tempo che periodicamente e progressivamente portano a spostare le unità in sopranumero dagli istituti con alto tasso di utenza verso gli istituti con capacità ricettive più ampie, avuto riguardo sia alle disponibilità ricettive, sia alle opzioni offerte dai diversi circuiti penitenziari, oltre che alle risorse umane disponibili.

Dai provvedimenti di sfollamento generalmente vengono esclusi i tossicodipendenti in trattamento sanitario, i detenuti che hanno problemi di incolumità e che sono ristretti nelle c.d. sezioni protette, i detenuti che frequentano corsi di studio professionali ed, infine, detenuti con problemi di salute fisici o psichici, in ragione dei quali vengono sottoposti a protocolli terapeutici.

Da ultimo, un consistente tasso di affollamento si registra anche negli O.P.G. di Aversa, Napoli, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia e Barcellona Pozzo di Gotto.

Un altro elemento di criticità è rappresentato dalla provvisoria inutilizzabilità di una consistente percentuale di posti-detenuto a causa dei numerosi interventi di ristrutturazione in corso posti in essere negli istituti (e che ha comportato una **riduzione** di **2443** posti letto nelle **case circondariali** e **1.469** posti letto nelle **case di reclusione**), al fine di adeguare le strutture penitenziarie ai dettami del nuovo regolamento penitenziario, interventi per i quali l'Amministrazione sta pagando un costo molto alto in termini di provvisoria (ancorché non breve) perdita di capienza che, nondimeno, si ritiene giusto sostenere per il miglioramento generale delle condizioni detentive.

Comunque, la presenza di tipologie diverse di detenuti, anche se non agevola il compito del personale di polizia penitenziaria preposto al servizio di vigilanza e custodia, determinando condizioni difficili di vivibilità, nondimeno, non influisce sugli attuali standars di sicurezza che vengono comunque garantiti.

Ministero della Giustizia

La consapevolezza del progressivo aumento della popolazione detenuta non esime questo Dipartimento da una incessante attività di monitoraggio, con uno sforzo che lo vede impegnato nell'opera di contenimento dei potenziali effetti distorsivi che il sovraffollamento può contribuire a determinare, tra i quali -a titolo indicativo- può annoverarsi l'insufficiente tasso di differenziazione dei diversi circuiti penitenziari, perlomeno in talune realtà penitenziarie.

La presenza di reclusi in misura superiore ai parametri standards è determinata anche dalla consistente presenza di detenuti di nazionalità straniera, con prevalenza di quelli extracomunitari.

Invero, l'evoluzione della composizione qualitativa, oltre che quantitativa, della popolazione detenuta ha comportato da parte di questo Dipartimento un rilevante sforzo di aggiornamento degli strumenti necessari a far fronte alle svariate esigenze dei soggetti detenuti. Gli extracomunitari, infatti, hanno abitudini, usi, religioni, regole etniche diverse dagli italiani; mancando di punti di riferimento lavorativi, familiari, sociali esterni al carcere, diviene quindi più difficile accedere ai benefici offerti dall'ordinamento penitenziario ovvero praticare percorsi alternativi alla detenzione; con evidenti, intuibili ripercussioni sul piano del sovraffollamento.

Non priva di rilievo, infine, è l'incidenza degli stranieri che versano in condizione di clandestinità, in quanto privi di permesso di soggiorno o con permesso revocato, annullato o scaduto.

Pertanto, anche nell'ipotesi in cui riescano ad intraprendere un adeguato percorso trattamentale, spesso i loro sforzi e quelli degli operatori penitenziari che li hanno seguiti rischiano di essere vanificati dall'espulsione dal territorio nazionale che segue la fine dell'esecuzione penale .

Nel quadro generale del piano complessivo di interventi per il potenziamento del settore edilizio penitenziario predisposti nel quinquennio in esame, si fa presente che sono stati attivati gli istituti di S. **Angelo dei Lombardi**, le sezioni **alta sicurezza della C.C. di Lamezia Terme e della C.R. di Rossano Calabro**, mentre la locale sezione semilibertà esistente presso la C.C. di **Lecce** ha mutato destinazione ed è ora adibita alla custodia di detenuti c.d. **media sicurezza**, con fine pena non superiore a 2 anni e a basso indice di pericolosità.

E' stata poi riattivata **la sezione per collaboratori presso l'istituto di Ivrea**, già chiusa per interventi di ristrutturazione.

Nella prima decade dello scorso anno sono stati resi operativi gli **istituti di Spinazzola e Laureana di Borrello;** è stata aperta la **sezione per detenuti**

Ministero della Giustizia

ad elevato indice di vigilanza presso la **C.R. di Alessandria** e **la sezione femminile alta sicurezza** presso la **C.C. di Bologna .**

Per completezza d'informazione, il **costo medio giornaliero** di un singolo detenuto è stimato in **124** euro. Tale dato è stato calcolato dividendo il bilancio di previsione delle spese dell'Amministrazione Penitenziaria (2.549 milioni di euro pari a circa il 33 % del totale delle spese delle altre Amministrazioni della Giustizia) per la presenza media detenuti registrata nel periodo di riferimento ed il risultato così ottenuto suddiviso per 365 giorni dell'anno.

GESTIONE DETENUTI APPARTENENTI A CIRCUITI PARTICOLARI .

In questo settore le priorità da affrontare ineriscono principalmente la rimodulazione e la razionalizzazione dei circuiti alta sicurezza, collaboratori di giustizia, elevato indice di vigilanza e detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41 bis O.P.

Nell'ambito di tali circuiti si è proceduto alla ricerca di nuovi spazi detentivi nelle zone in cui si ravvisava una maggior esigenza e/o necessità in tal senso, ovvero ad ottimizzare quelli già esistenti, compatibilmente con le risorse disponibili.

A questo proposito, l 'interpretazione della legge di riforma del regime speciale ha evidenziato alcuni aspetti critici per la risoluzione dei quali questo Dipartimento si è adoperato.

Vale la pena ricordare, a tal proposito, l'incremento dei casi di annullamento, da parte dei tribunali di sorveglianza, dei provvedimenti di proroga del regime speciale, anche rispetto a soggetti ritenuti dalle forze dell'ordine esponenti di primo piano della criminalità mafiosa.

L'esperienza nell'utilizzazione dell'istituto ha consigliato prudentemente di limitarne l'applicazione esclusivamente ai personaggi più carismatici delle associazioni mafiose, ossia a coloro che costituiscono veri punti di riferimento per gli affiliati operanti all'esterno del carcere. In caso contrario gli effetti del regime sarebbero vanificati.

Per i fini di cui sopra si è palesata la necessità di un raccordo tra i diversi organi tra i quali si ripartiscono le funzioni di responsabilità e di impulso relative al regime speciale (D.D.A., D.N.A., organi di polizia, Ministero della

Ministero della Giustizia

Giustizia, Procura Generale del distretto dove ha sede il Tribunale di Sorveglianza).

Si è pertanto provveduto a formulare i nuovi criteri sulla base dei quali pervenire alla predisposizione del decreto di sottoposizione al regime interessando, per una attività congiunta e sinergica, il Procuratore nazionale e i Procuratori distrettuali antimafia.

MULTIVIDEOCONFERENZE .

I progressi e i risultati conseguiti in tale settore sono degni di rilievo. A titolo esemplificativo :

-la cospicua diminuzione del numero complessivo di traduzioni di detenuti sottoposti al regime speciale nonché dei collaboratori di giustizia, con conseguenti risparmi di spesa in termini di risorse umane ed economiche e contestuale innalzamento della soglia di sicurezza;

-la costante permanenza dei detenuti sottoposti al regime speciale presso gli istituti di assegnazione situati in luoghi lontani dalle zone di influenza criminosa;

-lo svolgimento dell'esame delle persone che collaborano con la giustizia esclusivamente in luoghi protetti, segreti e lontani dall'aula di udienza;

-l'efficienza dell'attività dibattimentale anche nella difficile circostanza del concomitante impegno dei medesimi detenuti innanzi a più autorità giudiziarie dello stesso o di diversi distretti;

-la definizione di numerosi ed importanti processi svoltesi attraverso la multivideocomunicazione, anche col vivo apprezzamento verso questo innovativo sistema da parte delle autorità giudiziarie interessate.

Si segnala, infine, l'utilizzazione del sistema delle videoconferenze per gli esami universitari di detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41 bis O.P. presso le **Università degli Studi di Milano, di Roma 'La Sapienza', di Roma 'Lumsa', di Napoli 'Federico II' e di Palermo.**

Tale circostanza di per sé è particolarmente sintomatica del fatto che le possibilità di fruizione, di accesso e di svolgimento delle legittime attività ed opportunità trattamentali previste dall'ordinamento penitenziario sono consentite anche a tale categoria di detenuti .

Ministero della Giustizia

SISTEMA SANITARIO PENITENZIARIO .

La situazione di incertezza normativa che ha caratterizzato la riforma della sanità penitenziaria, avviata con la legge n. 419/98 di razionalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale, non può ancora considerarsi conclusa .

Il D. Lgs. n. 433 /2000, apportante disposizioni correttive al D.lgs 230/99, sembra orientato ad escludere un trasferimento globale delle funzioni della sanità penitenziaria al S.S.N., così come originariamente previsto, per propendere a favore di altre soluzioni che, pur rivedendo l'attuale assetto del servizio sanitario penitenziario, non devolvano *tout-court* ad un'altra amministrazione l'intero settore della medicina penitenziaria.

Al fine di individuare nuovi modelli assistenziali basati sull'integrazione tra Servizio Sanitario Nazionale e Servizio Sanitario Penitenziario -principio ribadito anche nel documento di programmazione del 2005- i Ministeri della Giustizia e della Salute hanno istituito, con D.M. 16.05.2002, una commissione interministeriale per il rinnovamento del servizio sanitario penitenziario. In attesa dell'emanazione di norme di riordino del settore, questa Amministrazione ha orientato l'azione di tutela della salute dei detenuti verso la ricerca di forme di collaborazione con il Servizio Sanitario Nazionale fornendo ai Provveditorati direttive in tal senso.

ORGANIZZAZIONE E PROGRAMMAZIONE

A seguito della progressiva riduzione degli stanziamenti iniziali sul capitolo di bilancio 1764, preposto all'organizzazione dei servizi sanitari penitenziari, si sono rese necessarie alcune modifiche organizzative del sistema sanitario penitenziario.

In tale prospettiva si è provveduto a classificare gli istituti penitenziari in tre livelli a ciascuno dei quali corrisponde uno specifico modello organizzativo di assistenza sanitaria, individuato con riferimento al criterio del numero di detenuti presenti. Sono state così individuate strutture sanitarie di primo livello, strutture sanitarie di secondo livello e strutture sanitarie di terzo livello, quest'ultime costituite dai Centri Clinici dell'Amministrazione penitenziaria che possono affrontare necessità medico-chirurgiche anche di elevato livello.

Questo Dipartimento, perseguendo l'obiettivo della razionale distribuzione delle risorse, nel rispetto dei tre livelli assistenziali sopra indicati

Ministero della Giustizia

ed in coerenza con il principio del decentramento, ha provveduto a distribuire il finanziamento assegnato ai Provveditorati, impartendo, in particolare, specifiche direttive per la medicina specialistica e per le modalità di acquisto e approvvigionamento farmaceutico .

Si è cercato, inoltre, di assicurare il principio della continuità assistenziale mantenendo per ogni istituto penitenziario, a seconda del livello di appartenenza, l'attribuzione del monte ore del servizio SIAS ed infermieristico.

Per la medicina specialistica sono state emanate direttive al fine di limitare il ricorso a visite ritenute non sostenibili anche dal medico penitenziario generico, incentivando il ricorso ai servizi territoriali.

Quanto alla branca della psichiatria, oltre ad essere stata ribadita la necessità della sua presenza in ogni istituto penitenziario, è stata sottolineata l'importanza dell'intervento dei Dipartimenti di salute mentale al fine di assicurare la presenza -in carcere- dei servizi territoriali esterni, nello spirito della legge n.180/78, emanata proprio al fine di eliminare il principio 'lombrosiano' dell'istituzionalizzazione del malato di mente che non deve essere isolato dal resto del contesto sociale, ma curato ed assistito come un soggetto malato al fine di un suo reinserimento sociale.

Inoltre, nell'ottica del potenziamento dei servizi sanitari questa Amministrazione ha predisposto specifici programmi esecutivi d'azione **(c.d. PEA)**.

1."Modifica del meccanismo di finanziamento della sanità penitenziaria attraverso il coefficiente di co-morbilità" -I.S.S..

Proposto nell'anno 2004, questo progetto di durata biennale consentirà di acquisire cognizione dello stato epidemiologico della popolazione detenuta al fine di orientare la scelta di strumenti diagnostici, terapeutici e riabilitativi, funzionali a soddisfare l'obiettivo istituzionale della tutela della salute della popolazione detenuta tramite la predisposizione di un servizio sempre più ispirato a criteri di efficienza, efficacia ed adeguatezza.

E' in fase di studio l'applicazione sperimentale dei risultati dell'analisi delle circa 100.000 schede pervenute anche ai fini delle assegnazioni delle risorse finanziarie nell'esercizio finanziario 2006.

Ministero della Giustizia

2. Assistenza specialistica attraverso la telemedicina.

Il programma, di durata biennale, è stato proposto nel 2004 ed è rivolto alla applicazione sperimentale della telemedicina in ambiente penitenziario.

Per realizzare il progetto sono stati individuati cinque istituti penitenziari scelti tra quelli presenti nelle piccole isole o comunque geograficamente sfavoriti: Case di Reclusione di Gorgona, Porto Azzurro, Favignana, Mamone e Is Arenas.

La pianificazione delle attività di tale programma esecutivo d'azione si è conclusa nel gennaio del 2005 quando ha avuto inizio la fase applicativa del progetto, tuttora in corso con successo nelle sedi indicate.

3. Realizzazione reparti per osservazione psichiatrica di cui all'art. 112 D.P.R. n. 230/00 in ogni Provveditorato.

Proposto nel 2004, il programma è rivolto alla realizzazione di reparti per osservazione psichiatrica in applicazione dell'art. 112 D.P.R. n. 230/2000 su tutto il territorio nazionale. I risultati finora conseguiti sono in corso di verifica.

Tale programma mira ad armonizzare il principio della tutela della salute con quello della territorialità della pena evitando, anche se per un breve periodo, allontanamenti del detenuto dal nucleo familiare che, proprio nei momenti di fragilità psichica, potrebbero risultare ancor più destabilizzanti. Inoltre, il progetto mira a ridurre il costo delle traduzioni in quanto verrebbero evitati trasferimenti per l'espletamento dell'osservazione di detenuti ristretti in altre regioni rispetto a quelle in cui è ubicato l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario.

Infine, tende a semplificare, rendendolo più celere, l'*iter* di assegnazione dei detenuti di cui è stata disposta l'osservazione, in quanto la relativa traduzione potrebbe essere disposta direttamente dai Provveditori Regionali.

Le sedi individuate sono le seguenti: Torino, Monza, Roma Rebibbia N.C, Perugia "Capanne", Bologna, Firenze "Sollicciano" (con due reparti), Lanciano, Cagliari, Reggio Calabria, Palermo "Pagliarelli". Presso il C.P. di Secondigliano è attivo da circa due anni, seppur in via sperimentale, il relativo reparto, mentre a Torino il reparto, già funzionante, è stato integrato da una piccola sezione per detenuti collaboratori di giustizia.

Il totale dei reparti previsti è 14, di cui 11 realizzati (oltre a quello da tempo funzionante a Livorno).

Ministero della Giustizia

Infine, nell'ambito della collaborazione tra l'Amministrazione Penitenziaria ed il Servizio Sanitario Nazionale, sono stati sensibilizzati gli Assessorati regionali della Sanità e i Dipartimenti di Salute Mentale territorialmente competenti a partecipare alla realizzazione del progetto contribuendo sia alla formazione del personale che all'eventuale fornitura di farmaci.

4. Terapia anti-HIV in carcere: pari opportunità e massima efficacia.

Trattasi di un programma biennale di carattere sperimentale proposto nel 2004, rivolto ai detenuti affetti da HIV, ristretti in tutti gli istituiti penitenziari, condotto in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità e con gli Istituti Universitari di Malattie Infettive (Università degli Studi di Sassari, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Ospedale Belcolle di Viterbo).

Tale procedura, oltre a semplificare la terapia HIV, comporta insieme alla terapia DOT (diretta osservazione della somministrazione della terapia), una risposta terapeutica nella quasi totalità dei pazienti, garantendo nel tempo la massima efficacia terapeutica in carcere. Attualmente è in corso la verifica dell'efficacia di tale procedura.

5. La tutela dei detenuti diversamente abili.

Il programma proposto nel 2005, di durata annuale, è finalizzato a tutelare i bisogni peculiari di assistenza e inserimento al lavoro dei detenuti con disabilità motoria e di quei detenuti lavoranti che prestano la loro assistenza. Il progetto è in fase di attuazione negli istituti di Parma e Bari e prevede una formazione lavorativa sia per i detenuti con disabilità motoria che per quelli lavoranti.

Presso la Casa Circondariale di Bari si sta realizzando un percorso formativo curato in collaborazione con la sezione UNITALSI di Trani che prevede l'addestramento alla cura della persona con disabilità motoria e rudimenti di primo soccorso.

Altri due progetti, finanziati con il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (art. 127 D.P.R. n. 309/90), sono in corso di realizzazione :

Ministero della Giustizia

1. D.A.P. Prima: Moduli innovativi di collaborazione sistematica tra Giustizia e Sanità per tossicodipendenti in fase di convalida degli arresti da parte del Giudice monocratico nel corso del rito direttissimo.

Il progetto, presentato al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e finanziato per il triennio 2003/2005 con il Fondo Nazionale per la lotta di intervento alla droga, propone di individuare un modello di collaborazione che possa consentire di evitare l'ingresso in carcere a quei soggetti che, dichiaratisi tossicodipendenti, accettino, nella fase dell'arresto e del giudizio direttissimo, di sottoporsi ad un programma di trattamento presso strutture pubbliche o private. Il progetto, sull'esperienza già attuata presso il Tribunale di Milano, è realizzato in altre quattro sedi: Padova, Roma, Reggio Calabria e Catania.

La complessità del progetto, che ha richiesto il coinvolgimento di diverse professionalità appartenenti all'Amministrazione Penitenziaria, alla Magistratura, alle Forze dell'Ordine, al Servizio Sanitario Regionale ed al privato sociale, ha imposto di curare con particolare attenzione sia la fase di definizione delle responsabilità e delle funzioni del centro coordinatore, individuato presso l'Amministrazione, che dei centri periferici di riferimento istituiti presso le sedi dei Tribunali individuati.

Attualmente presso le diverse sedi si sono perfezionati o sono in corso di perfezionamento gli accordi intervenuti tra i Tribunali ed i Ser.T. competenti.

Presso il Tribunale di Reggio Calabria il progetto è già operativo. Presso i Tribunali di Roma, Catania e Padova si sta procedendo alla verifica delle condizioni per la stipula di convenzioni operative. In considerazione della complessità del progetto, è stata richiesta una proroga di due anni per la realizzazione dell'iniziativa.

2. Progetto "ICEBERG" - Studio epidemiologico sulle patologie virali croniche correlate alla tossicodipendenza in carcere e proposte di interventi basati sull'evidenza.

Il progetto, avviato nel dicembre 2003, di durata triennale, ha visto preliminarmente l'individuazione a livello centrale di uno staff tecnico-scientifico composto da esperti in materia. Si è poi proceduto ad uno studio di fattibilità (che ha coinvolto tutti gli istituti penitenziari i cui risultati sono attualmente in esame) volto ad individuare almeno 100 istituti che, per

Ministero della Giustizia

caratteristiche organizzative, strutturali, utenza, rappresentatività, rapporti con i Servizi Sanitari esterni, offrano le maggiori garanzie di effettiva partecipazione e condivisione nella puntuale realizzazione dell'iniziativa progettuale.

Sono state stipulate, per la realizzazione del progetto Iceberg, due convenzioni con le Università degli Studi di Sassari e degli Studi di Roma Tor Vergata.

Per la realizzazione dei Progetti Finanziati dalla Presidenza Del Consiglio Dei Ministri -Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga- per l'anno 2006, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha siglato con il Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga un accordo di collaborazione, ai sensi dell'art. 15, 1 comma, legge n. 241/90.

PROGETTI IN MATERIA SANITARIA PER L'ANNO 2006:

1) Ordinaria Riabilitazione che, qualora finanziato, verrà realizzato nei seguenti Istituti: C.C. TORINO LO RUSSO COTUGNO – C.C. MILANO S. VITTORE – C.C. BERGAMO – C.C. BRESCIA – C.C. PADOVA – C.C. VERONA MONTORIO – C.C. GENOVA MARASSI – C.C. BOLOGNA – C.C. FIRENZE SOLLICCIANO - C.C. ROMA REGINA COELI - C.C.N.C. ROMA REBIBBIA – C.C. NAPOLI POGGIOREALE – C.C. NAPOLI SECONDIGLIANO – C.C. BARI – C.C. LECCE – C.C. REGGIO CALABRIA - C.C. PALERMO UCCIARDONE – C.C. CATANIA BICOCCA - C.C. CAGLIARI – C.C. SASSARI.

E' rivolto ai detenuti tossicodipendenti ristretti negli istituti di pena ordinari ed ha come obiettivo quello di seguire tale tipologia di detenuti in ogni fase del percorso di recupero, dal momento della diagnosi e della sofferenza fisica e psicologica fino al reingresso nel tessuto sociale. Esso presuppone il coinvolgimento, oltre che dell'Amministrazione Penitenziaria, anche di ASL, Regione, Provincia, Comune, Autorità giudiziaria, Enti di ricerca e Terzo Settore, secondo un processo di *"bottom-up"* all'interno del quale ogni istituto interessato potrà sviluppare un proprio piano di azione, il più consono alla realtà e alla specificità del territorio in cui si opera.

2) Liberi Dentro che, qualora finanziato, verrà realizzato nell'Istituto a Custodia Attenuata di Giarre.

Ministero della Giustizia

E' dedicato al detenuto tossicodipendente ristretto in tale ultimo istituto che ha già avviato un percorso di recupero. Obiettivo è quello di aiutare molti ragazzi a riappropriarsi del proprio destino, ovvero di riscoprire la volontà di rompere con un passato di schiavitù e tossicodipendenza e di poter pensare a sé stessi in termini di progettualità e di fiducia nel futuro.

3) I.R.I.S.- Insieme per il recupero sociale - che, qualora finanziato, verrà realizzato nell'Istituto a Custodia Attenuata di Castelfranco Emilia.

E'indirizzato al soggetto tossicodipendente e/o alcooldipendente ivi ristretto, che ha in corso uno specifico programma terapeutico-trattamentale. Obiettivo primario è la creazione di un *unicum* tra carcere, enti pubblici e privati del territorio, al fine di permettere la massima risocializzazione del tossicodipendente in stato di detenzione attraverso il lavoro e l'istruzione, per il perseguimento di una cultura professionale e lavorativa spendibili all'esterno.

Ministero della Giustizia

ATTIVAZIONE DI STRUTTURE E SERVIZI SANITARI ANNI 2001-2005

Per i detenuti con problemi di salute fisici e psichici sottoposti a protocolli terapeutici, spesso, si allungano i tempi di attesa per la disponibilità del posto letto nei centri diagnostici terapeutici presenti negli istituti penitenziari di Bari, Cagliari, Genova-Marassi, Messina, Milano-San Vittore, Milano-Opera, Napoli-Poggioreale, Napoli-Secondigliano, Parma, Perugia, Pisa e Regina-Coeli.

La conseguenza è che sempre con maggiore frequenza il detenuto che necessita di accertamenti e cure mediche non procrastinabili viene ricoverato in luoghi esterni di cura, quali ospedali e case di cura, previa ordinanza della competente Autorità Giudiziaria, ai sensi dell'art.11, 2 comma L.354/75.

Il ricorso frequente alla ospedalizzazione del detenuto comporta problemi per la predisposizione continua dei servizi di traduzione e piantonamento ed eleva il pericolo di fuga del detenuto ricoverato, non essendo stati, fra l'altro, istituiti dal Ministero della Salute, né dalle Regioni, in tutti gli ospedali generali ubicati nei capoluoghi di provincia, i reparti detentivi ospedalieri, ai sensi dell'art. 7 d.l.14/06/1993, n.187, convertito in L.12/08/1993, n.296.

Può dunque considerarsi importante risultato quello raggiunto con l'attivazione dei presidi di seguito indicati:

-Apertura **sale operatorie** presso il centro diagnostico terapeutico della **C.C. di Roma Regina Coeli ;**

-Dotazione al **C.D.T. di Pisa della Tomografia Assiale Computerizzata ;**

-Apertura, in collaborazione con le Regioni Lombardia e Lazio, dei **Reparti Ospedalieri presso le Aziende Ospedaliere di Milano S.Paolo, Roma Pertini e Viterbo Belcolle;**

-Attivazione di **15 reparti di osservazione psichiatrica** in altrettanti Istituti Penitenziari, ai sensi dell'art. 112 DPR 230/2000 ;

Ministero della Giustizia

-Ripristino e potenziamento dei **CDT di Parma e Bari**; particolare attenzione si è posta inoltre alla realizzazione di posti letto attrezzati per disabili, palestre e piscina reparti per paraplegici;

-Progettazione avanzata del **nuovo CDT** annesso al nuovo **Istituto di Capanne (PG).**

COLLABORAZIONE CON IL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Integrazione e collaborazione del Servizio Sanitario Penitenziario con il Servizio Sanitario Nazionale nel settore della medicina specialistica e di quello farmaceutico; stipula di protocolli di intervento con Regioni, Enti Territoriali, ASL su specifici progetti di sviluppo della salute in ambito penitenziario;

INNOVAZIONE TECNOLOGICA E AMMINISTRATIVA

Decentramento delle competenze in materia di organizzazione e fornitura dei servizi sanitari penitenziari a livello regionale tramite l'istituzione delle Unità operative di Sanità penitenziaria presso i Provveditorati;

Acquisizione del brevetto per la realizzazione della cartella clinica informatizzata, e sperimentazione della stessa presso i Provveditorati dell'Emilia Romagna e dell'Abruzzo;

Nuovo sistema di finanziamento delle Aree sanitarie degli Istituti Penitenziari basati sul volume di attività svolto.

OSSERVAZIONE E TRATTAMENTO

L'impegno di questo Dipartimento a perseguire come uno degli obiettivi prioritari il rilancio del Trattamento, avviato nel 2004, è proseguito nel corso del 2005 con il completamento del PEA n. 41 dal titolo: "Rilancio delle Aree educative" e con la realizzazione del PEA n.25 "Detenzione al Femminile" che, attraverso una verifica delle condizioni di vita delle donne detenute e delle opportunità trattamentali che ad esse vengono offerte, si propone di realizzare

un' analisi di quel contesto detentivo e di formulare eventuali proposte adeguate a rispondere ai bisogni dello specifico "donna", anche attraverso la diffusione delle "buone prassi".

LAVORO PENITENZIARIO

Per quanto concerne i dati relativi all'attuazione della legge 22.6.2000 n.193, c.d. "Smuraglia" che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliano assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari, in sede di prima applicazione, al 31.12.2002, risultano assunti da imprese e/o cooperative **436** detenuti; **644** unità al 31.12.2003; **737** unità al 31.12.2004 (con un aumento del 15% circa).

I **detenuti lavoranti alle dipendenze** dell'Amministrazione Penitenziaria erano: al 31.12.2001, **11.784**; al 31.12.2002, **11.213**; al 31.12.2003, **11.463**; al 31.12.2004, **12.152**.

Mentre i detenuti lavoranti **non** alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria risultano essere: al 31.12.2001, **2039**; al 31.12.2002, **2261**; al 31.12.2003, **2310**; al 31.12.2004, **2534**.

Da due anni è attivo il PEA n. 14 "affidamento a terzi del servizio di confezionamento pasti dei detenuti" in sei istituti penitenziari (C.C.N.C. Roma Rebibbia, C.R. Roma Rebibbia, C.C. Ragusa, I.P. Trani, C.C. di Torino e C.R. di Padova). L'iniziativa prevede l'affidamento in gestione a cooperative sociali del servizio di cucina all'interno degli istituti penitenziari ponendo come condizione minima l'assunzione e la formazione, da parte del gestore, di un numero di detenuti almeno pari a quello che già era impiegato presso la stessa attività.

Dal 2004 è stato avviato il PEA n. 24 'razionalizzazione delle lavorazioni penitenziarie'. A seguito del monitoraggio compiuto su scala nazionale, al 30.06.2005 risultavano occupati all'interno degli istituti penitenziari **14.595** detenuti (contro i **13.773** al 30.06.2003 e i **14.214** al 30.6.2004), corrispondenti al 24,68% delle presenze.

LAVORAZIONI AGRICOLE.

In questo settore i detenuti lavoranti presso le aziende agricole erano **383** nel 2001, **426** al 31.12.2002, **382** al 31.12.2003, **277** al 31.12.2004 (ultimo dato disponibile). Il calo di presenze lavorative è stato determinato da una forte

riduzione di posti di lavoro presso le aziende agricole della Sardegna, nonostante il generale aumento su quasi tutto il territorio nazionale.

Oltre ai tenimenti agricoli di Modena, Porto Azzurro, Palermo Pagliarelli, Venezia, Giarre, Viterbo, Velletri, sono in corso di realizzazione ulteriori tenimenti ad Alessandria "San Michele", Massa Marittima, Reggio Emilia, Vasto, Milano "Bollate", Cremona, Laureana di Borrello, Frosinone, Perugia, Crotone. Presso l'O.P.G. di Montelupo Fiorentino e presso la C.R. di San Gimignano è in via di attivazione una coltivazione dello zafferano.

Questo Dipartimento, di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, ha ottenuto, anche per la campagna 2004–2005, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" per circa 200 detenuti (in tredici istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale.

Inoltre, è in corso di realizzazione il progetto "Agricola 2002", che coinvolge, in totale, circa **130** detenuti con problematiche di tossicodipendenza.

In data 31.03.2004 è stato, inoltre, firmato un Protocollo D'Intesa con l'UNIONCAMERE, con l'obiettivo di creare una rete stabile di comunicazione tra gli Organismi provinciali e regionali delle Camere di Commercio e le Direzioni degli Istituti penitenziari ed i Provveditori Regionali dell'Amministrazione, al fine sia di porre in relazione la domanda di lavoro proveniente dalla popolazione detenuta con i bisogni formativi ed occupazionali espressi dal mondo imprenditoriale e cooperativistico del territorio, sia di diffondere informazioni corrette ed esaustive sugli sgravi contributivi e fiscali previsti dalla normativa vigente.

Prosegue la collaborazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria con Confcooperative Federsolidarietà (organismo che riunisce numerose cooperative di solidarietà sociale), al fine di favorire lo sviluppo di opportunità lavorative per la popolazione detenuta negli istituti penitenziari.

Sull'argomento si rappresenta, che al 30-06-2005, risultavano **occupati all'interno degli istituti penitenziari 14.595 detenuti** (contro i 13.773 al 30.06.2003 e i 14.214 al 30.6.2004), corrispondenti al 24,68% delle presenze.

ATTIVITÀ ISTRUTTIVE E FORMATIVE

Nel corso della legislatura questo Dipartimento, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, ha messo a punto ed implementato un progetto integrato di trasformazione dei corsi scolastici e di

Ministero della Giustizia

formazione professionale all'interno degli istituti penitenziari nazionali, in modo da assicurarne la rispondenza ai criteri stabiliti dalla normativa vigente in tema di educazione degli adulti a livello nazionale ed europeo (cfr. Ordinanza del Ministero dell'Istruzione n°455/97 istitutiva dei Centri Territoriali Permanenti e il Memorandum sull'istruzione e la formazione professionale pubblicato nel 2000 dalla Commissione Europea).

L'obiettivo è quello di individuare percorsi "alternativi" ai curricoli scolastici tradizionali, in relazione ai differenti fabbisogni formativi di ciascun individuo, attraverso un modello sperimentale più rispondente al progetto di sviluppo personale di ciascun soggetto, poiché suscettibile di essere "costruito" sul patrimonio di abilità/capacità/competenze già possedute e acquisite in modo diverso (PEA n.17 "Sviluppo di un modello integrato di istruzione e formazione mediante il consolidamento dei rapporti tra il livello delle amministrazioni centrali e quello delle amministrazioni territoriali").

L'operatività di tale fase è tuttavia subordinata al completamento della riforma scolastica conseguente alla legge n°53/2003 (legge Moratti) con la pubblicazione dei relativi decreti attuativi.

Con particolare riferimento alla condizione degli stranieri si segnala che, recentemente, è stato possibile superare l'interpretazione restrittiva della normativa da parte di alcuni organismi scolastici che negavano il rilascio di titoli di studio con valore legale ai soggetti stranieri detenuti privi del permesso di soggiorno determinando, nei fatti, una disparità di trattamento.

A tal riguardo, infatti, attraverso l'opera di sensibilizzazione attuata da questo Dipartimento nei confronti dei dicasteri interessati (Interni ed Istruzione), anche ai soggetti extracomunitari ammessi alla frequenza dei corsi d'istruzione all'interno degli Istituti penitenziari vengono finalmente rilasciati, in caso di esito positivo degli esami, i previsti titoli legali prescindendo dal possesso del permesso di soggiorno.

Nell'anno scolastico 2001-2002 sono stati attivati 157 corsi di scuola elementare, 23 di alfabetizzazione per stranieri, 193 di scuola media ed 80 corsi di istruzione di secondo grado.

Nell'anno scolastico 2002-2003 sono stati attivati 16 corsi di alfabetizzazione, 110 corsi di scuola elementare, 123 di scuola media, 49 di scuola media superiore.

Nell'anno scolastico 2003-2004 sono stati attivati 86 corsi elementari, 13 di alfabetizzazione, 105 di scuole medie, 43 di scuole medie superiori.

Ministero della Giustizia

Nell'anno scolastico 2004/2005 sono stati attivati i seguenti corsi scolastici: alfabetizzazione per stranieri (n°11), scuola elementare (n°91), scuola media 150 ore (n°112) e scuola media superiore (n°47), mere -per quel che concerne formazione professionale, si rappresenta che al 30.06.2005 risultavano attivati 309 corsi - con il coinvolgimento di 3541 detenuti di cui 970 stranieri.

I corsi professionali più diffusi sono quelli di informatica (n°59), cucina e ristorazione (n°39), giardinaggio (n°36), artigianato (n°31), arte e cultura (n°23).

Per quanto riguarda l'istruzione universitaria, l'Amministrazione Penitenziaria sta curando, ormai da alcuni anni, la diffusione sul territorio nazionale dei Poli Universitari, cioè specifiche sezioni detentive destinate ad ospitare detenuti iscritti all'Università, all'interno delle quali si svolgono attività didattiche tenute da docenti universitari, mediante specifici accordi con le Università.

Al momento sono già attivi i Poli Universitari di seguito indicati: Toscana, Sardegna, Lazio, Triveneto, Catania Torino, Alessandria, Catanzaro, Lecce, Pescara, Reggio Emilia.

CONTABILITÀ

Capitolo 1765: Attività culturali ricreative e sportive

Nel precedenti esercizi finanziari lo stanziamento di bilancio concesso su tale capitolo aveva subito una consistente diminuzione (27%), con notevoli disagi soprattutto per quanto attiene la liquidazione dei premi di rendimento scolastici e dei sussidi, a fronte del progressivo aumento del numero degli iscritti ai vari corsi scolastici.

Lo stanziamento ottenuto per il 2006 ammonta a € **3.570.000,00.**

Capitolo 7361: Servizio delle industrie

Lo stanziamento ottenuto nel 2006 ammonta a €. **10.150.000,00**

Su questo capitolo vengono liquidate le mercedi relative al settore industriale che dovranno, così come quelle dei servizi in economia, essere adeguate ai C.C.N.L. vigenti.

Capitolo 7369: Bonifiche agrarie

Le spese che afferiscono a tale capitolo riguardano la gestione delle colonie agricole, non solo per l'acquisto e la manutenzione dei macchinari occorrenti per l'allevamento del bestiame e la coltivazione del terreno annesso,

Ministero della Giustizia

ma anche, prevalentemente, per la retribuzione delle mercedi ai detenuti che vi svolgono una attività lavorativa, che anche in questo caso, come per gli altri capitoli che liquidano mercedi ai detenuti, risentirà notevolmente dell'adeguamento ai C.C.N.L..

Lo stanziamento ottenuto nel 2006 ammonta a €. **7.185.000,00**

Un decisivo apporto alla migliore utilizzazione delle risorse è stata la modifica del quadro contabile intervenuta nel 1999 sul capitolo 7369 (ex cap. 7152) classificato di conto capitale, che consente di impegnare le somme e di reimputarle all'esercizio successivo.

Capitolo 1766 -Mercedi detenuti

L'utilizzo di manodopera detenuta, fonte di notevoli risparmi economici rispetto all'affidamento a Ditte esterne dei servizi di istituto e di lavori di manutenzione, ha dovuto fare i conti con le ristrettezze economiche degli ultimi anni che hanno prodotto una caduta dell'offerta occupazionale con effetti altamente negativi per la gestione e sicurezza degli Istituti penitenziari.

La situazione descritta è destinata ad aggravarsi al termine dei lavori della Commissione per la determinazione delle mercedi dovute ai detenuti lavoranti di cui all'art. 22 della Legge 26 Luglio 1975, n. 354.

La Commissione ha proceduto infatti ad acquisire dal Ministero del lavoro la ricostruzione storica, e precisamente dal 1993 ad 2005, delle retribuzioni relative alle varie tipologie di C.C.N.L. applicate nel settore penitenziario.

In rapporto a tali dati questo Ufficio ha provveduto ad effettuare delle proiezioni economiche relativamente alla ricaduta in termini di maggior onere per questa Amministrazione, relativamente agli effetti dell'adeguamento per l'anno in corso, fermo restando il mantenimento degli importi nel limite dei 2/3 dei CCNL, attualmente adottato.

Lo stanziamento ottenuto nel 2006 ammonta a €. **71.400.000,00**.

IL DIRETTORE GENERALE
Dott. Sebastiano Ardita

ALLEGATO 7

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione generale per il bilancio e della contabilità

Le previsioni di bilancio per l'esercizio 2006 si confermano deficitarie rispetto all'attuale organizzazione dei servizi operativi degli istituti penitenziari ed ai livelli essenziali di assistenza alla popolazione detenuta, garantiti dall'ordinamento penitenziario.

Le riduzioni agli stanziamenti della categoria dei consumi intermedi (già intervenute nei decorsi esercizi e rinnovate per l'esercizio 2006) ovvero l'insufficiente adeguamento di quelli relativi al mantenimento, all'assistenza sanitaria, alla rieducazione e al trasporto dei detenuti e degli internati (ora classificati nella categoria dei trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private), non hanno sufficientemente considerato gli effetti dell'accrescimento della popolazione detenuta e di quella in esecuzione penale esterna, generando, nel corso della gestione degli ultimi anni, esposizioni debitorie da parte degli istituti penitenziari e degli altri servizi che sovrintendono alla erogazione della spesa.

L'esposizione finanziaria si è formata, in particolare: a) per servizi e provviste per il mantenimento dei detenuti e degli internati; b) per l' erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento; c) per l'organizzazione e per funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico; d) per provviste relative al corredo ed agli arredi destinati alle camere detentive; e) per il mancato adeguamento delle retribuzioni dei detenuti lavoranti; f) per interventi di necessità ed urgenza relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, compresi quelli di vigilanza; g) per la locazione degli immobili sedi delle strutture decentrate dell'Amministrazione penitenziaria.

Com'è evidente, le notevoli difficoltà operative e gestionali hanno vanificato le azioni tese al miglioramento delle condizioni degli istituti penitenziari, costringendo l'Amministrazione a concentrare ogni possibile sforzo sul controllo della esposizione debitoria, a causa della quale una consistente quota delle risorse dell'anno finanziario di competenza è stata destinata alla copertura di obbligazioni assunte nell' anno precedente.

L'incidenza della quota di risorse vincolata, riservata al soddisfacimento di obbligazioni giuridicamente perfezionate, è assolutamente prevalente sull'area delle spese sulla quale può essere esercitata l'azione discrezionale della dirigenza e sulla quale possono operare gli strumenti di flessibilità di bilancio previsti dalle leggi finanziaria e di bilancio.

La ripartizione percentuale fra le spese di funzionamento, per interventi (relativi al mantenimento, all'assistenza, alla rieducazione ed al trasporto detenuti), per gli oneri comuni e per investimenti del Centro di responsabilità "Amministrazione penitenziaria" è la seguente:

- *personale* *80,0 %*
- *consumi intermedi* *2,5 %*
- *informatica* *0,2 %*
- *interventi* *14,5 %*
- *oneri comuni* *0,8 %*
- *investimenti* *2,0 %.*

SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI E PER IL MANTENIMENTO, L'ASSISTENZA ED IL TRASPORTO DETENUTI

L'obiettivo del contenimento della spesa per i consumi intermedi ha per l'Amministrazione penitenziaria limiti e condizioni strutturali assolutamente peculiari rispetto alle altre Amministrazioni statali.

Le spese relative all'acquisto delle dotazioni strumentali di sicurezza, del vestiario e dell'equipaggiamento, delle autovetture di servizio del Corpo di polizia penitenziaria, nonché della loro manutenzione ed esercizio risultano difficilmente comprimibili, non trovando nelle convenzioni della CONSIP S.p.A. uno strumento rispondente alle specifiche esigenze tecnico-funzionali.

La riduzione degli stanziamenti per tali destinazioni non può non significare un abbassamento dei livelli operativi dei servizi affidati al Corpo, conseguiti con determinazione negli ultimi anni, ed un possibile pregiudizio alle condizioni di sicurezza richieste in settori ed ambiti di delicata gestione.

Per la manutenzione e ristrutturazione degli immobili destinati ad uso penitenziario, ad esempio, lo stanziamento del pertinente capitolo di spesa corrente (1675) ha riportato, dall'anno 2001, successive riduzioni per una percentuale superiore al 51%. Gli stanziamenti di bilancio per missioni del personale civile penitenziario e per quello di polizia penitenziaria hanno riportato riduzioni rispettivamente del 31,6% e del 6% circa e ciò a fronte di accresciute esigenze operative conseguenti sia all'attivazione di nuove strutture (istituti penitenziari e centri di servizio sociale), sia al crescente volume delle traduzioni di detenuti per motivi di giustizia, di ordine e di sicurezza penitenziaria.

Ancora, a titolo di esempio, l'Amministrazione penitenziaria ha dovuto provvedere alla costituzione delle sedi decentrate e dei nuovi centri di servizio sociale, richiesti dalla recente normativa e dai conseguenti provvedimenti di riorganizzazione dell'amministrazione decentrata, mentre lo stanziamento destinato alla locazione degli immobili e dei relativi oneri accessori subiva successive riduzioni di bilancio; l'indisponibilità di sedi adeguate alle esigenze operative ed ai

compiti d'istituto ha procurato difficoltà nei rapporti con la Magistratura di sorveglianza, con i servizi sociali territoriali e con la stessa utenza ed ha procurato notevole disagio per gli operatori penitenziari, spesso incaricati a svolgere servizi fuori sede.

Le esigenze logistiche, tecniche ed operative per la manutenzione e messa a norma delle strutture, come quelle connesse all'inderogabile assolvimento dei compiti e dei servizi istituzionali, non si sono potute conformare in questi anni alla disponibilità di risorse, producendo in molti casi esposizioni finanziarie verso creditori dell'amministrazione o verso il personale dipendente, ovvero sanzioni amministrative, civili (e in alcuni casi penali) a carico dell'amministrazione e dei suoi rappresentanti, nonché aggravio di oneri per interessi e rivalutazioni per le obbligazioni giuridiche insoddisfatte.

Non si può sottacere, peraltro, che a fronte della dinamica di crescita della popolazione detenuta nell'ultimo quinquennio, rappresentata con la tabella che segue, l'effettivo fabbisogno supera, in alcuni settori di intervento, le disponibilità finanziarie previste in bilancio.

La situazione di difficoltà gestionale e operativa per gli istituti e servizi penitenziari assume una prospettiva di assoluta gravità e profili istituzionali di rilevante responsabilità, per quanto attiene alle spese per il mantenimento e per l'assistenza della popolazione detenuta.

Da anni si è strutturata una abnorme esposizione debitoria, per l'evidente inadeguatezza delle risorse rese disponibili sul pertinente capitolo di bilancio.

D'altra parte, se da tempo i costi controllati dall'Amministrazione sono stati congelati a livelli che ormai con difficoltà tengono i rapporti di mercato, i costi relativi alle forniture di acqua, luce, gas, energia elettrica, combustibili da riscaldamento, tasse per i rifiuti ecc. hanno determinato spese correnti insostenibili, che solo con l'artificioso rinvio delle liquidazioni da un esercizio all'altro si riesce ad onorare, non senza il ricorrente rischio di interruzione delle forniture da parte delle aziende erogatrici che operano in regime di impresa privata.

A fianco di una popolazione detenuta in costante crescita nell'ultimo decennio, si è sviluppata un'area dell'esecuzione penale esterna per soggetti in misura alternativa o sostitutiva della detenzione, che interessa oltre 53.000 casi annui.

Le disponibilità finanziarie destinate ai corrispondenti servizi di servizio sociale e alla convenzione di esperti per l'osservazione ed il trattamento penitenziario sono state, nel corrispondente periodo sia pur lievemente ridotte, a fronte della maggiore dimensione dei servizi stessi e dei carichi di impegno professionale richiesti dalla Magistratura di sorveglianza, per la conduzione dell'osservazione dei detenuti e per la gestione del trattamento in misura alternativa.

Anche le risorse per i rimborsi alle comunità terapeutiche, presso le quali l'Autorità Giudiziaria avvia autonomamente i detenuti tossicodipendenti sottoposti agli arresti domiciliari, sono largamente inferiori alla dimensione della spesa, sulla quale, peraltro, l'Amministrazione penitenziaria non esercita alcuna potestà discrezionale.

OBIETTIVI

Sulla base delle considerazione che precedono, l'Amministrazione penitenziaria è impegnata a conseguire, nell'anno 2006, i seguenti obiettivi:

- *soluzioni gestionali innovative per lo snellimento delle procedure amministrative, la razionalizzazione e la riorganizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali;*
- *introduzione e perfezionamento degli strumenti della programmazione per obiettivi;*
- *pianificazione delle risorse e dei sistemi di controllo qualitativo e quantitativo, attraverso processi sistematici di rilevazioni statistiche, contabili e di misurazione di efficacia e di efficienza dei servizi;*

INDICATORI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA

L'Amministrazione penitenziaria ha la missione istituzionale di produrre servizi alla collettività tanto fondamentali quanto difficilmente misurabili in termini meramente quantitativi e di soddisfazione dell'utenza, ma che si prestano a valutazioni più propriamente qualitative del contesto in cui si realizza il servizio e della riparazione sociale dei danni prodotti dalle criminalità che maggiormente minacciano la sicurezza dei cittadini.

La creazione di istituti penitenziari in cui si possano mettere in atto le previsioni dell'ordinamento (dove sia tutelata la salute e l'integrità fisica dei detenuti e degli stessi operatori; dove sia praticabile un trattamento individualizzato del condannato con opportunità di lavoro, di istruzione, di formazione e di rielaborazione delle esperienze personali), viene perseguita con risorse professionali e costi di gestione sottodimensionati rispetto alla qualità del servizio richiesto ed all'impegno operativo che lo stesso comporta.

Gli stanziamenti della spesa corrente e di alcuni settori della spesa d'investimento non sono incrementati in misura comparabile all'aumento della popolazione detenuta nell'ultimo decennio, né con l'ampliamento dei compiti, dei servizi e delle prescrizioni introdotte dalla normativa o derivanti dalla maggiore problematicità della sicurezza penitenziaria (es. regimi di vigilanza particolare, servizio delle traduzioni dei detenuti ecc.) e del trattamento penitenziario (incidenza di patologie legate alla tossicodipendenza, condizione della detenzione degli stranieri condannati etc.).

I risultati dei progetti-obiettivo, assunti dall'Amministrazione su tali settori di intervento tramite piani esecutivi d'azione, verranno misurati con indicatori appropriati e specifici, mirati alla qualità del servizio penitenziario ed al contenimento delle risorse umane, professionali e finanziarie che è possibile destinarvi.

PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

La Direzione Generale del Bilancio - Ufficio I - sezione I si occupa della *programmazione finanziaria dell'Amministrazione Penitenziaria.*

Entro i primi giorni del mese di Maggio di ciascun anno l'Amministrazione illustra le proprie necessità di spesa per l'anno successivo ed inoltra i documenti richiesti al Ministero dell'Economia e Finanze per la definizione del progetto di bilancio di previsione dello Stato, da presentarsi al Parlamento entro il 30 settembre.

La programmazione è strettamente vincolata dalla necessità di impostare i propri bilanci di previsione nel rispetto dei criteri indicati, dal M.E.F. attraverso le apposite circolari, volte al contenimento della spesa pubblica e per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Governo nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

Tra le indicazioni di carattere generale, il MEF, raccomanda:

- di non includere nelle proposte nuovi interventi ed ampliamenti dell'offerta dei servizi, tenendo conto delle nuove norme sul bilancio, che consentono variazioni compensative per spese non aventi natura obbligatoria anche tra unità previsionali di base di diversi centri di responsabilità nell'ambito di ciascun Dicastero;
- l'invarianza, per le spese per *consumi intermedi,* rispetto agli stanziamenti già autorizzati;
- l'utilizzo ottimale delle convenzioni quadro definite da CONSIP s.p.a. per l'acquisto di beni e servizi;
- che le richieste complessive di cassa non superino, in via generale, le previsioni di competenza.

La rigorosa azione di razionalizzazione della spesa è dunque una scelta obbligata, ciò non di meno l'obiettivo del contenimento della spesa per consumi intermedi ha per l'Amministrazione penitenziaria limiti e condizioni strutturali assolutamente peculiari rispetto alle altre Amministrazioni statali.

Le spese relative all'acquisto delle dotazioni strumentali di sicurezza, del vestiario e all'equipaggiamento, delle autovetture di servizio del Corpo di polizia penitenziaria risultano difficilmente comprimibili, non trovando nelle convenzioni della CONSIP s.p.a. uno strumento rispondente alle specifiche esigenze tecnico-funzionali.

GLI STRUMENTI OPERATIVI

Per consentire alle Amministrazioni di gestire la propria contabilità finanziaria, la Ragioneria Generale dello Stato ha realizzato una applicazione informatica progettata ed integrata organicamente nel Sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato, in grado di gestire i flussi informativi relativi al bilancio.

Questa Amministrazione adotta il SICOGE, acronimo di ***Si*** *stema di* ***Co*** *ntabilità* ***Ge*** *stionale Finanziaria,* per *la fase di programmazione della spesa* , già dall'anno 2002 .

La gestione dei dati del personale avviene attraverso l'applicativo SICO (***SI*** *stema* ***CO*** *noscitivo del Personale Dipendente dalle Amministrazioni Pubbliche*), che si inserisce nell'ampio disegno di razionalizzazione e riforma delle Amministrazioni pubbliche sulla base di quanto disposto dal D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 (sostitutivo del D.Lgs. n.29 del 1993) e ribadito dalla legge delega n. 59/97 in materia di riforma e riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche.

PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

La Direzione Generale del Bilancio-Ufficio I-sezione II elabora e consolida i dati economici comunicati, nelle previste scadenze, dai singoli centri di costo, per la successiva trasmissione in via telematica, nell'apposita area riservata, al Ministero dell'Economia e delle Finanze-Ragioneria Generale dello Stato, il quale è incaricato di produrre i documenti conoscitivi destinati agli organi politici e di controllo.

Il M.E.F., infatti, si avvale di tali rilevazioni analitiche per valutare il costo delle funzioni e dei servizi istituzionali delle varie Amministrazioni, ponendole a supporto del procedimento di riconsiderazione degli aggregati del bilancio finanziario dello Stato.

Il Servizio Analisi Costi e Rendimenti dell'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio, della Ragioneria Generale dello Stato è l'organo deputato alla definizione dei principi, delle regole e della metodologia della contabilità economica-analitica e patrimoniale e del controllo interno di gestione delle Amministrazioni Pubbliche.

In questa sezione del sito sono messe a disposizione le pubblicazioni e le circolari che negli anni il M.E.F.- R.G.S. ha emanato al riguardo.

Con la Legge n. 94 del 1997 e con il connesso D.Leg.vo di esecuzione n.279/1997, si è realizzato il processo di riforma del sistema contabile pubblico italiano. A base del cambiamento è stata posta l'esigenza di completare le informazioni finanziarie con quelle di tipo economico per realizzare la valutazione del costo dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche.

In linea con tali finalità, il *Titolo III, del predetto d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279* , ha introdotto nel sistema contabile pubblico la *contabilità economica analitica per centri di costo.*

Tale sistema ha comportato l'avvio – a partire dall'anno 2000 – di un processo budgetario, per cui le Amministrazioni centrali dello Stato sono state chiamate alla predisposizione del Budget economico da presentarsi congiuntamente alla predisposizione del bilancio di previsione finanziario.

La caratteristica del Budget consiste nell'evidenziare i costi che l'Amministrazione centrale prevede di sostenere in un determinato periodo di riferimento, in termini di reale e concreto utilizzo di risorse umane, finanziarie e strumentali per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Attraverso il Budget, si intende fornire a Governo e Parlamento un supporto informativo di bilancio per qualificare le decisioni di finanza pubblica e preordinare l'assegnazione delle risorse alla dirigenza, in funzione degli obiettivi da perseguire.

Nel documento di programmazione presentato i costi sono esposti secondo le tre logiche del sistema di contabilità economica che consentono di valutare il dato economico per natura (Piano dei conti), per funzione (Missioni Istituzionali) e per responsabilità (Centri di Costo).

Attesa la rilevanza e l'estensione del nuovo sistema contabile, inizialmente, all'attività di programmazione sono state investite le sole Amministrazioni centrali dello Stato, e in via di facilitazione applicativa, solo temporaneamente, sono stati riferiti i costi a livello *di centro di responsabilità amministrativa,* mentre a decorrere dal ..... , la programmazione economica viene rappresentata in relazione ai singoli Centri di Costo.

Il criterio guida per l'identificazione dei Centri di Costo di livello più elevato è stato quello di considerare tali, secondo il D.Leg.vo n. 165 del 2001, gli uffici di livello dirigenziale generale o equiparati (Direzioni Generali del D.A.P. , Provveditorati Regionali, I.S.S.Pe), mentre sono stati individuati altri Centri di Costo (Scuole di Formazione del Personale e Magazzini Vestiario) in funzione dei diversi obiettivi assegnati a tali strutture organizzative ed in relazione alle finalità che le stesse debbono raggiungere.

La fase *di programmazione del Budget* si svolge in tre momenti successivi, che si traducono in tre diverse formulazioni:

1. Budget "proposto", formulato insieme alle proposte di bilancio di previsione per l'anno successivo;
2. Budget "presentato", formulato successivamente alle modifiche apportate prima della presentazione in Parlamento;
3. Budget "definito", formulato contestualmente all'approvazione della legge di bilancio.

La conseguente *attività di monitoraggio dei costi* – scaturente dalle rilevazioni analitiche dei fenomeni di gestione intervenuti e rapportati ai rispettivi budget - permetterà a ciascuna Amministrazione di misurare la valenza della propria attività ai diversi livelli del proprio modello organizzativo, delineandone i costi sostenuti in relazione ai rendimenti ed ai risultati ottenuti, e quindi di attivare compiutamente il controllo di gestione.

L'attività di consuntivazione è tenuta semestralmente

La Direzione Generale del Bilancio-Ufficio I-sezione II elabora e consolida i dati economici comunicati, nelle previste scadenze, dai singoli centri di costo, per la successiva trasmissione in via telematica, nell'apposita area riservata, al Ministero dell'Economia e delle Finanze-Ragioneria Generale dello Stato.

Il predetto dicastero è incaricato di produrre i documenti conoscitivi destinati agli organi politici e di controllo. Il M.E.F., infatti, si avvale di tali rilevazioni analitiche per valutare il costo delle funzioni e dei servizi istituzionali delle varie Amministrazioni, ponendole a supporto del procedimento di riconsiderazione degli aggregati del bilancio finanziario dello Stato.

Il Servizio Analisi Costi e Rendimenti dell'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio, della Ragioneria Generale dello Stato è l'organo deputato alla definizione dei principi, delle regole e della metodologia della contabilità economica -analitica e patrimoniale- e del controllo interno di gestione delle Amministrazioni Pubbliche.

ADEMPIMENTI CONTABILI

Alla Direzione Generale per il Bilancio e della Contabilità – Ufficio I e II, a memoria della disposizione del Capo del Dipartimento del 13 gennaio 2004, è affidata *l'analisi ed il monitoraggio dei flussi di spesa centrale e periferica* per gli interventi di modifica delle consistenze di bilancio, nonché l'attribuzione dei fondi della totalità dei capitoli di spesa ai Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e l'emissione di ordini di accreditamento ai funzionari delegati, d'intesa con le competenti Direzioni Generali del Dipartimento e con l'Istituto Superiore di Studi penitenziari. La D.G. per il Bilancio e della Contabilità svolge, pertanto, una funzione di *"ausilio" rispetto* alle attività delle altre DD.GG. nella gestione dei capitoli di spesa, mentre, contestualmente a ciò sviluppa una più ampia attività di coordinamento e di riscontro.

Per motivi di snellimento di talune attività, in armonia con altre Direzioni Generali la Direzione Generale per il Bilancio e della Contabilità, procede in via del tutto autonoma, all'esame delle richieste di fondi ed al relativo inoltro su alcuni capitoli di bilancio (capp.1007-1009-1010- 1019-1600-1601-1607-1608), mentre, relativamente alle spese per oneri accessori del personale appartenente al comparto Ministeri (straordinario, missioni, trasferimenti, Fondo Unico di Amministrazione) provvede all'esame delle pratiche e liquidazione, ferma restando la competenza amministrava della gestione dei relativi capitoli di spesa alla D.G. del Personale e della Formazione.

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione generale per il bilancio e della contabilità

L'azione intrapresa per una razionale ed efficace gestione delle risorse finanziarie a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria è stata mossa sulle direttrici della riduzione delle economie di bilancio e dei residui passivi, della semplificazione amministrativa e della informatizzazione dei processi contabili di natura finanziaria .

LA RIDUZIONE DELLE ECONOMIE DI BILANCIO E DEI *RESIDUI PASSIVI.*

L'accelerazione dei processi amministrativi e dei flussi finanziari ha consentito di migliorare la gestione e di ridurre 1l fenomeno della formazione di residui passivi.

I dati contabili a consuntivo per l'esercizio finanziario 2004 evidenziano il consolidamento del "trend" positivo, che ha visto crescere la capacità dell'Amministrazione penitenziaria di utilizzare le risorse finanziarie a disposizione e, quindi, di ridurre il fenomeno della formazione di economie di bilancio rispetto agli esercizi precedenti.
Il consuntivo della spesa, per l'anno 2004, evidenziava una economia di bilancio, in termini di competenza di circa 99,6 milioni, e in termini di cassa di circa 261,9 milioni.
Tali importi sono comprensivi, peraltro, di economie per 76,9 milioni in termini di competenza e 89,1 milioni in termini di cassa, presenti sui capitoli di bilancio relativi agli stipendi del personale civile (capitolo 1600) e dei connessi oneri previdenziali e fiscali a carico dell'amministrazione (capitoli 1607/01 e 1608/1), i cui stanziamenti per l'esercizio 2004 erano stati sovradimensionati in sede di elaborazione dei dati relativi al personale, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.
In termini di competenza, la percentuale delle economie di bilancio sugli stanziamenti complessivi, si attestava al 3,7 per cento (che, detratte le economie di bilancio relative alla sovrastima delle spese per stipendi al personale civile dell'amministrazione e dei correlati oneri fiscali e previdenziali ed i residui di stanziamento in corso di accertamento, si riduce allo 0,8 per cento).
In termini di disponibilità di cassa, il dato complessivo vedeva l'economia di bilancio ad una percentuale sugli stanziamenti del 9 per cento che, in realtà, si riduce a quella del 6,1 per cento, detratte le economie di bilancio relative alla sovrastima delle spese per stipendi al personale civile dell'amministrazione e dei correlati oneri fiscali e previdenziali.
Pur non essendo state completate le procedure di chiusura della contabilità dell'esercizio 2005, la prima analisi dell'andamento della gestione finanziaria fa

ritenere che le economie di bilancio avranno, a consuntivo dell'esercizio, una apprezzabile, ulteriore riduzione.

L'INFORMATIZZAZIONE DEI PROCESSI CONTABILI

L'amministrazione penitenziaria, come più in generale quella della Giustizia, nell'anno 2002 non disponeva di alcun sistema integrato di contabilità finanziaria.
Con la fondamentale collaborazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha acquisito, a titolo gratuito, il Sistema informativo di contabilità gestionale – SI.CO.GE.- per l'Amministrazione centrale e per i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, la cui funzionalità è ampiamente sperimentata.
Dal 2006 sarà associato al SI.CO.GE. un sistema di contabilità per i funzionari delegati degli istituti, uffici e servizi penitenziari, in modo da creare un sistema unico ed integrato, che consenta la gestione della contabilità finanziaria in ogni segmento di competenza: al Dipartimento, con l'emissione di assegnazioni e ordini di accreditamento, ai Provveditorati, con la gestione delle aperture di credito, fino ai funzionari delegati, con l'impiego dei fondi attraverso i pagamenti con le diverse modalità. Inoltre – per gli istituti penitenziari, per i quali vige una speciale normativa in tema di contabilità – è stata prevista l' implementazione delle applicazioni utili per le gestioni fuori bilancio (fondo detenuti, proventi delle manifatture penitenziarie ecc.).

Alla realizzazione di questo programma, che non ha comportato alcun onere per l'Amministrazione, hanno provveduto il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e la CONSIP S.p.A., con l'apporto del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria per l'analisi e le specificità della contabilità penitenziaria.

La diffusione di questa applicazione – oltre alla soluzione di problemi tecnici – ha richiesto un'adeguata attività di formazione del personale che dovrà operarvi, un'attività di assistenza di tipo informatico e amministrativo, specialmente nel primo periodo di avviamento.

La Direzione Generale per il bilancio e della contabilità, con la fondamentale collaborazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e della Banca d'Italia, ha predisposto una procedura informatizzata per il pagamento telematico centralizzato delle competenze del personale di polizia penitenziaria .

Ciò consentirà, a partire dal 2006, un consistente minor aggravio sia per i Provveditorati regionali, che – in particolar modo – per gli istituti e servizi penitenziari, che saranno sollevati dalla gestione degli accreditamenti sui capitoli per spese di stipendio e per indennità di servizio e dall'onere dei pagamenti mensili delle competenze e dal versamento delle relative ritenute.

BILANCIO (5ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

841ª Seduta

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Maria Teresa Armosino.

La seduta inizia alle ore 15,50.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici» (n. 589)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta dell'8 febbraio scorso.

Il presidente-relatore AZZOLLINI *(FI)* ricorda che nella precedente seduta era stata illustrata una bozza di parere favorevole con osservazioni.

Con l'avviso favorevole del sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO, verificata la presenza del numero legale per deliberare, posta ai voti, viene approvata la suddetta proposta di parere (pubblicata in allegato al resoconto della presente seduta).

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/10/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (rumore), nonché della direttiva 2003/18/CE recante modifica della direttiva 83/477/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro» (n. 592)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 3 e 4, della legge 18 aprile 2005, n. 62. Esame e rinvio)

Il presidente-relatore AZZOLLINI *(FI)* illustra lo schema di decreto in titolo, rilevando, per quanto di competenza, che la relazione tecnica

esclude che dallo schema in esame derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, rilevando che gli adempimenti previsti si limitano a specificare obblighi cui i datori di lavoro erano già tenuti, sia per il rischio rumore che per quello amianto, in base al decreto legislativo n. 277 del 1991 (i cui capi III e IV sono abrogati dall'articolo 6). Inoltre, in rapporto all'esposizione all'amianto, la relazione tecnica sottolinea che gli obblighi introdotti, oltre ad essere già previsti in via generale dal decreto legislativo n. 277 del 1991, sono riferibili ai soli lavoratori impegnati in attività di manutenzione, rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto, smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti e delle aree interessate. Al riguardo, attesa la natura apparentemente onerosa degli adempimenti indicati dal provvedimento in esame, come segnalato dal Servizio del bilancio, andrebbe chiarita l'effettiva valenza innovativa degli stessi. In relazione all'esposizione all'amianto si rappresenta in particolare che gli obblighi citati sembrano sostanzialmente ricalcare quelli contenuti negli articoli da 22 a 37 del decreto legislativo n. 277 del 1991, in relazione ai quali, tuttavia, le norme in esame presentano un maggiore grado di specificazione, riempiendo di contenuti puntuali disposizioni che attualmente sono connotate da un maggior grado di genericità (come, ad esempio, le norme riguardanti la valutazione del rischio e l'adozione di misure preventive). Andrebbero pertanto fornite informazioni più precise in merito ai comportamenti finora adottati dalle pubbliche amministrazioni nell'applicazione della vigente normativa in materia, al fine di valutare se gli obblighi, come definiti dalle nuove disposizioni, siano effettivamente sostenibili a valere sulle ordinarie risorse di bilancio, come asserito dalla relazione tecnica e indicato all'articolo 7.

Per quanto concerne l'esposizione al rumore, invece, mentre appaiono maggiormente dettagliate le nuove disposizioni relative alla valutazione del rischio e all'adozione delle misure di prevenzione e protezione, come rilevato dal Servizio del bilancio, non sembra che le restanti norme possano implicare oneri maggiori rispetto a quelli derivanti dalla legislazione vigente. Anche alla luce della particolare tecnicalità che caratterizza la disciplina dell'esposizione al rumore, sarebbe tuttavia auspicabile un chiarimento in ordine ai valori limite consentiti dalla vigente disciplina, atteso che non sembrerebbe potersi escludere un abbassamento dei predetti valori per effetto della normativa in esame, con conseguenti maggiori oneri a carico dei datori di lavoro. Sotto tale ultimo profilo si sottolinea, comunque, che le attività in oggetto non dovrebbero, se non marginalmente, riguardare lavoratori dipendenti da pubbliche amministrazioni, come del resto asserito dalla stessa relazione tecnica in rapporto ai lavori implicanti esposizione all'amianto. Appare, viceversa, opportuno un chiarimento in ordine ai possibili riflessi del presente schema sui prezzi d'aggiudicazione delle gare di appalti per lavori pubblici, potendosi, almeno teoricamente, ipotizzare che obblighi anche parzialmente diversi si traducano in un incremento dei suddetti prezzi, con conseguenti ripercussioni in termini di finanza pubblica.

Come osservato dal Servizio del bilancio non sembra poi rilevare finanziariamente il richiamo della relazione tecnica all'articolo 1 del decreto legislativo n. 626 del 1994, con il quale si prevede, per le amministrazioni pubbliche ivi elencate, che le norme del citato decreto si applicano tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato. Infatti, il disposto dell'articolo 1 sembra consentire limitazioni all'applicazione delle norme recate dal decreto legislativo n. 626 esclusivamente per motivi correlati alle esigenze proprie dei servizi espletati (per esempio, limitazioni per motivi di sicurezza o di ordine pubblico) e non anche per ragioni di natura finanziaria. Sarebbe auspicabile pertanto acquisire chiarimenti sul punto valutando anche l'opportunità di precisare che, al fine di garantire il rispetto della clausola di invarianza degli oneri di cui all'articolo 7 del provvedimento in esame partecipi anche il Ministro dell'economia e delle finanze al concerto nell'emanazione del decreto ministeriale che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del citato decreto n. 626 dove disciplinare l'applicazione delle norme in esame alle Pubbliche amministrazioni ivi richiamate.

In ordine all'articolo 8, che sopprime, dal 2011, la deroga finora applicata al settore della navigazione aerea e marittima, occorre infine valutare se non sia suscettibile di determinare oneri per i soggetti di natura pubblica che eventualmente esercitino servizi di trasporto navale pubblico in ambito locale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

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. Esame e rinvio)

Il presidente-relatore AZZOLLINI *(FI)* illustra lo schema di decreto in titolo segnalando, per quanto di competenza, che il provvedimento in esame è corredato di relazione tecnica, con riferimento ai soli articoli 6, 7 e 8, di cui si attesta l'invarianza d'oneri per il bilancio dello Stato. Il Servizio del bilancio, peraltro, segnala che la medesima relazione tecnica non è formulata secondo i criteri *standard* di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004 e che, inoltre, il timbro recante la verifica della relazione tecnica da parte della Ragioneria generale dello Stato esclude espressamente dalla certificazione gli effetti riconducibili all'articolo 8 dello schema.

In merito agli articoli 6 e 7, tuttavia, segnala che la stessa relazione tecnica suggerendo peraltro l'eventuale integrazione di ciascuna delle norme con una clausola d'invarianza d'oneri per il bilancio dello Stato, si limita a rilevare che per i nuovi compiti attribuiti all'Autorità, all'Osservatorio e all'ISTAT dalle suddette norme si provvede con l'autofinanziamento dell'Autorità (con contributi cioè a carico degli obbligati), senza

nuovi o maggior oneri per il bilancio dello Stato, secondo il meccanismo indicato al successivo articolo 8. Di conseguenza, segnala la necessità di acquisire una quantificazione debitamente verificata degli effetti finanziari derivanti dal combinato disposto dei suddetti articoli 6, 7 e 8, al fine di verificare che agli oneri connessi a tali disposizioni si possa effettivamente fare fronte attraverso i proventi assicurati dal medesimo articolo 8.

In particolare, per quanto concerne l'articolo 6, che riforma l'organo collegiale della rinominata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, segnala che i commi da 1 a 3, per l'entità del trattamento economico dei componenti, rinviano all'apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, senza richiamare il limite massimo di spesa previsto dalle norme vigenti, mentre i successivi commi da 4 a 13 ampliano notevolmente i compiti dell'Autorità rispetto alla legislazione vigente. Uguale ampliamento di organizzazione e competenze dispone l'articolo 7 nel riordinare l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, attribuendo altresì all'ISTAT (comma 5), compiti di monitoraggio e rilevamento dei prezzi di mercato dei beni oggetto di forniture delle amministrazioni pubbliche.

L'articolo 8 reca disposizioni in materia di organizzazione e di personale dell'Autorità, nonché di finanziamento della stessa. Come rilevato anche dal Servizio del bilancio, segnala che tali norme appaiono suscettibili di produrre nuovi o maggiori oneri rispetto alla legislazione vigente, con particolare riguardo ai commi 6, 7 e 8 che istituiscono il ruolo del personale dell'Autorità dei lavori pubblici e delle forniture, rinviando ad apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la relativa definizione. Da una parte, infatti, mancando qualunque riferimento all'attuale pianta organica dell'Autorità, non è possibile escludere *a priori* futuri ampliamenti della stessa, dall'altra, si prevede la possibilità di assumere anche personale con contratto a tempo determinato, di cui occorrerebbe valutare la compatibilità con i limiti previsti nella legge finanziaria 2006. Anche se si prevede esplicitamente che la suddetta riorganizzazione debba avvenire nei limiti delle risorse disponibili, la stessa norma tuttavia fa espressamente rinvio a quanto già previsto dall'articolo 11, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 per il personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di perequazione del loro trattamento economico a quello dei dipendenti della Banca d'Italia, laddove l'attuale disciplina (di cui all'articolo 5, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109) prevede che al personale dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici sia attribuito il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Come segnalato anche dal Servizio del bilancio, si tratterebbe inoltre di oneri peraltro aventi natura continuativa e non modulabile, con le caratteristiche proprie dei diritti soggettivi «perfetti».

In merito al suddetto articolo 8 (che, come già osservato, è espressamente escluso dalla verifica della Ragioneria generale dello Stato sull'invarianza d'oneri), la relazione tecnica non indica alcuna quantificazione né copertura, prospettando l'inserimento di una clausola di invarianza

per il solo comma 11 (sul possibile utilizzo di personale della pubblica amministrazione in posizione di comando, distacco o fuori ruolo), e rinviando al nuovo modello di autofinanziamento di cui all'articolo 1, commi 65-67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006). Tali norme prevedono, tra le altre, che anche per l'Autorità per i lavori pubblici si provveda annualmente alla determinazione degli ammontari delle contribuzioni dovute dagli operatori da essa vigilati, ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, facendo salva, per il 2006, la sola corresponsione del trasferimento annuale a titolo di anticipazione da restituire all'erario entro la fine dell'anno, finanziata in tabella C della legge finanziaria.

Sul punto il Servizio del bilancio rileva che la relazione tecnica non presenta, al momento, gli elementi idonei alla quantificazione dell'effettivo impatto del nuovo trattamento economico sui fabbisogni di funzionamento annuali dell'Autorità, che appare essenziale ai fini della ponderazione dell'effettiva loro finanziabilità a valere delle sole risorse autonome dell'Autorità, in assenza di contributi erariali. Per i profili di copertura, fa presente che risultano al momento disponibili i provvedimenti dell'Autorità con i quali sono stati fissati gli importi e la natura dei contributi (di cui alla deliberazione 26 gennaio 2006), ma mancano valutazioni in merito alla congruità degli stessi a coprire i maggiori oneri del provvedimento, così come manca almeno una stima dell'importo complessivo di tali contributi rispetto all'entità dei precedenti trasferimenti da parte dello Stato. Ciò risulta particolarmente rilevante per l'anno 2006, in quanto, mentre gli oneri conseguenti alla riorganizzazione dell'Autorità decorrerebbero già da tale esercizio, la loro copertura mediante autofinanziamento avverrebbe solo a partire dal 2007, come previsto dalla legge finanziaria 2006.

Per quanto concerne le altre norme dello schema, ritiene poi necessario acquisire conferma che le amministrazioni interessate, in qualità di stazioni di opera appaltante (SOA), siano già attrezzate per le forme di pubblicità dei bandi di gara e delle relative comunicazioni (in particolare quelle in formato e modalità elettronica) previste agli articoli 66, 77, 223, 224, 236 e 252 (comma 2-*bis*).

In merito all'articolo 127, rileva poi la necessità di chiarire se l'ampliamento dei rappresentanti delle diverse amministrazioni dello Stato nel Consiglio superiore dei lavori pubblici e nei relativi comitati tecnici possa determinare oneri aggiuntivi correlati ad eventuali indennità o rimborsi spese.

Analoghi chiarimenti andrebbero forniti in merito all'articolo 242, comma 10, che prevede la tenuta, da parte della camera arbitrale, di un elenco dei segretari dei collegi arbitrali, al fine di verificare che gli eventuali oneri, ove sussistenti, siano comunque posti a carico dei soggetti interessati all'inserimento nell'elenco stesso.

Segnala, infine, che l'articolo 252, comma 2, nell'indicare la copertura degli oneri derivanti dall'articolo 95, comma 2 (in materia di verifica preventiva dell'interesse archeologico), riproduce la copertura sugli accantonamenti al fondo speciale di conto capitale e di parte corrente relativi al

Ministero per i beni e le attività culturali, già prevista per la medesima finalità dall'articolo 2-*ter*, comma 2, del decreto-legge n. 63 del 2005, convertito nella legge n. 109 del 2005, norma che viene espressamente abrogata nel successivo articolo 256 dello schema. Tuttavia, posto che tale copertura richiama anche l'esercizio 2005, ormai decorso, ritiene necessaria una riformulazione della suddetta disposizione, specie per la parte riferita a risorse di natura corrente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione» (n. 624)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3, della legge 9 novembre 2004, n. 265, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237. Esame e rinvio)

Il presidente-relatore AZZOLLINI *(FI)* illustra lo schema di decreto in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che si tratta dello schema di decreto legislativo già presentato alle Camere (Atto del Governo n. 583), e sul quale la Commissione bilancio ha espresso il proprio parere lo scorso 9 febbraio, modificato per tener conto, tra l'altro, delle condizioni ed osservazioni espresse dalle Commissioni di Camera e Senato competenti per materia e per i profili finanziari. Al riguardo, segnala che nel nuovo testo risottoposto al Parlamento non risulta essere stata recepita una delle condizioni indicate, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, nel parere espresso dalla Commissione lo scorso 9 febbraio, relativa all'aggiunta, alla fine dell'articolo 7, comma 2, di una clausola di invarianza finanziaria, volta ad assicurare che dall'inclusione degli addetti ai controlli di sicurezza tra il personale aeronautico non di volo (di cui all'articolo 733 del Codice della navigazione) non derivino effetti onerosi, in relazione all'eventuale riconoscimento di trattamenti retributivi o previdenziali più vantaggiosi al medesimo personale, ove dipendente da pubbliche amministrazioni. La relazione illustrativa precisa che la norma non è stata adeguata alla suddetta condizione in quanto non comporta effetti economico-finanziari, trattandosi di un riconoscimento giuridico del personale di tipo meramente classificatorio. Sul punto, ritiene che appare pertanto necessario acquisire chiarimenti. Informa che non vi sono infine altre osservazioni da formulare, tenuto altresì conto che risultano sostanzialmente recepite le altre condizioni espresse, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, nel citato parere dello scorso 9 febbraio.

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO deposita agli atti della Commissione una nota tecnica di chiarimenti relativa allo schema di decreto in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nella Comunità, nonché della direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, riguardo ai meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto» (n. 597)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, commi 3 e 4, e 14 della legge 18 aprile 2005, n. 62. Esame e rinvio)

Il presidente-relatore AZZOLLINI *(FI)* illustra lo schema di decreto in titolo rilevando, per quanto di competenza, che gli articoli da 4 a 8 disciplinano il regime dell'autorizzazione a rilasciare emissioni di gas a effetto serra, nonché l'istituzione e i compiti del Comitato nazionale di gestione e attuazione della direttiva 2003/87/CE. La relazione tecnica ribadisce la neutralità finanziaria di tali disposizioni, in quanto il Comitato è composto da personale di ruolo delle Amministrazioni dello Stato e si avvale di risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente. Al riguardo, come rilevato dal Servizio del bilancio, fa presente che appare opportuno assicurare l'idoneità delle risorse stanziate a legislazione vigente rispetto agli interventi da realizzare, verificando in particolare se l'utilizzo, da parte del Comitato, degli uffici del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, del Ministero delle attività produttive, nonché dell'ENEA possa creare eventuali aggravi di lavoro e quindi oneri aggiuntivi, posta anche l'ampiezza e la complessità dei compiti attribuiti. Infine, ritiene che occorre acquisire ulteriori elementi informativi, al fine di valutare correttamente le stime indicate nella relazione tecnica sulle presumibili risorse umane da impiegare per ciascuna attività. Analoghe considerazioni valgono per l'articolo 27, commi 1 e 2, che nelle more dell'istituzione del Comitato affida le relative competenze al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, tramite la Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo e l'APAT, ricalcando l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 273 del 2004, abrogato dallo schema, omettendo tuttavia la specifica clausola di invarianza ivi indicata.

Informa che occorre poi valutare l'opportunità di meglio riformulare la clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 1 dell'articolo 8 (precisando che l'istituzione del Comitato deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato), nonché la disposizione di cui al comma 7 del medesimo articolo, in ordine all'esclusione di compensi o rimborsi spese per i componenti il Comitato ed i gruppi di lavoro (posto che la stessa non appare idonea ed escludere altre forme di emolumenti quali gettoni di presenza o trasferte). L'articolo 10 regola la predisposizione del Piano Nazionale di Assegnazione (PNA), prevedendo tra l'altro che, per il quinquennio 2008-2012, almeno il 90 per cento delle quote di emissione ai singoli impianti siano assegnate a titolo gratuito (comma 2, lettera *e))*, mentre l'articolo 27, comma 3, detta la disciplina transitoria per il periodo 2005-2007. Come segnalato dal Servizio del bilancio, segnala che occorre chiarire se dal Piano e dalle eventuali modifiche pos-

sano derivare oneri per la finanza pubblica, in particolare qualora i titolari degli impianti interessati siano soggetti pubblici. Analoghi chiarimenti andrebbero acquisiti circa il motivo per cui, secondo la relazione tecnica, l'eventuale attribuzione delle quote non assegnate a titolo gratuito tramite asta pubblica non comporterebbe oneri aggiuntivi, specificando le eventuali spese connesse all'espletamento dell'asta pubblica e l'istituzione a cui fanno capo.

Gli articoli 14 e 15 disciplinano l'istituzione e il funzionamento, senza oneri a carico del bilancio dello Stato, del registro nazionale delle emissioni e delle quote di emissioni presso la Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. La relazione tecnica ricorda che il registro era stato attivato in via sperimentale nel 2004-2005, ma, come rilevato anche dal Servizio del bilancio, ciò non risulta sufficiente ad escludere possibili oneri futuri, trattandosi, tra l'altro, di rendere permanente una spesa che al momento sembrerebbe solo provvisoria, per cui occorre verificare se alla gestione del registro si possa effettivamente provvedere nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente. Infine, andrebbe chiarito se l'attribuzione alla Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo delle funzioni di amministratore del registro possa dare luogo a maggiori oneri in termini di funzionamento e di fabbisogno organico.

Gli articoli 16 e 17 fissano rispettivamente le modalità di verifica della dichiarazione del gestore sulle attività ed emissioni del proprio impianto e la procedura di accreditamento dei verificatori. Come osservato anche dal Servizio del bilancio, al fine di escludere oneri a carico del bilancio dello Stato, ritiene che andrebbe chiarito qual è il soggetto tenuto a pagare i compensi per l'attività dei verificatori. Inoltre, segnala che andrebbe confermato se il supporto della Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo, ai fini dell'istituzione e della gestione del registro dei verificatori accreditati presso il Comitato, possa espletarsi con le sole risorse disponibili. Infine, con riferimento ai controlli a campione per la verifica della sussistenza dei requisiti di accreditamento dei verificatori, fa presente che appare utile chiarire l'esclusione di qualsiasi ulteriore emolumento a favore del funzionario ispettore, oltre alle spese di missione. In merito all'articolo 19, al fine di confermare l'invarianza finanziaria asserita nella relazione tecnica, ritiene che occorre verificare se il meccanismo del trasferimento dei crediti disciplinati dall'accordo istitutivo dell'*Italian Carbon Fund* rientri tra le attività finanziate nell'ambito dello stesso *Italian Carbon Fund*. Circa l'articolo 24, nel silenzio della relazione tecnica, informa che andrebbe chiarito se la predisposizione dell'accesso del pubblico alle informazioni relative all'attuazione del presente decreto sia praticabile senza nuovi o maggiori oneri. L'articolo 26 (non contemplato dalla relazione tecnica) prevede, ai commi 1-3, tariffe a carico dei richiedenti per la copertura degli oneri connessi agli articoli 4, 7 e 17, nonché, al comma 4, una clausola generale di invarianza finanziaria. Al riguardo, premessa l'esigenza di riformulare in maniera più precisa la norma, ritiene che occorre verificare l'idoneità delle suddette tariffe a garantire *ex ante*

l'equilibrio finanziario. Andrebbe inoltre precisato se dalle tariffe possano derivare oneri a carico di soggetti pubblici, che gestiscano gli impianti interessati dalle norme. Infine, sotto il profilo temporale, segnala che andrebbe assicurato che l'effettiva acquisizione all'entrata del bilancio dello Stato dei proventi da tariffa, ai fini della riassegnazione ai bilanci delle amministrazioni interessate, avvenga prima della manifestazione degli oneri per i servizi resi.

Il seguito dell'esame 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)

Il presidente-relatore AZZOLLINI *(FI)* illustra lo schema di decreto in titolo, segnalando preliminarmente, per quanto di competenza, secondo quanto affermato dalla relazione illustrativa, che non è stata predisposta la relazione tecnica dello schema di decreto in esame, in quanto dall'attuazione del provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, come previsto dall'articolo 14, comma 3, che richiama esplicitamente la clausola di invarianza di cui al comma 25 dell'articolo 1 della legge delega n. 230 del 2005. Al riguardo, segnala tuttavia che, secondo il disposto dell'articolo 1, comma 23, della suddetta legge delega, «ciascuno degli schemi di decreto legislativo adottati in attuazione della stessa deve essere trasmesso al Parlamento per l'espressione del parere delle commissioni competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziaria e corredato di relazione tecnica». Andrebbero quindi forniti da parte del Governo maggiori elementi di informazione in ordine alla mancata redazione della relazione tecnica. Peraltro, rileva che il provvedimento è corredato di alcune note del Ministero dell'economia e delle finanze, e in particolare della Ragioneria generale dello Stato, con le quali si conviene sulla mancata predisposizione della relazione tecnica in quanto lo schema di decreto non comporterebbe oneri né minori entrate a carico del bilancio dello Stato, come indicato anche nella documentazione elaborata dal Ministero dell'istruzione. Al riguardo, ritiene che appare pertanto opportuno acquisire conferma dal Governo che l'assenza di effetti finanziari negativi, che motiva la mancata predisposizione della relazione tecnica, non si riferisca esclusivamente al bilancio dello Stato, ma anche al più ampio aggregato della finanza pubblica.

Per quanto concerne le disposizioni recate dallo schema, ricorda che lo stesso stabilisce le procedure per lo svolgimento delle prove volte al conseguimento, da parte dei professori universitari, ordinari e associati, dell'idoneità scientifica nazionale necessaria per poter partecipare alle procedure di reclutamento presso le università idoneative. In particolare, l'articolo 3 fissa il principio dell'idoneità quale requisito per l'accesso alle

procedure di reclutamento, precisando tuttavia che la stessa non comporta di per sé diritto all'accesso al ruolo dei professori universitari. L'articolo 4, comma 2, prevede che ai fini del conseguimento dell'idoneità scientifica nazionale, entro il 31 marzo di ogni anno le università debbano comunicare al Ministero dell'istruzione i posti di professore ordinario e associato che intendono coprire, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale di cui all'articolo 1-*ter*, lettera *e)*, del decreto-legge n. 7 del 2005, convertito dalla legge n. 43 del 2005, e nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'articolo 51, comma 4, della legge n. 449 del 1997, che stabilisce che le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non possono eccedere il 90 per cento dei trasferimenti statali a valere sul fondo per il finanziamento ordinario. In merito, si segnala che le disposizioni del suddetto comma 2 riprendono quelle di cui al comma 6 dell'articolo 1 della legge delega (legge n. 230 del 2005), il quale tuttavia, nel testo modificato dall'articolo 35 del decreto-legge n. 273 del 2005, richiama l'ulteriore limite costituito dal rispetto dell'articolo 1, comma 5, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria del 2005). Ritiene che occorre pertanto valutare l'opportunità di integrare il comma 2 dell'articolo 4 dello schema anche con il riferimento all'ulteriore limite di spesa recato dalla suddetta norma, la quale peraltro ha confermato il limite del 90 per cento ai fini dell'adozione da parte delle università dei programmi triennali di fabbisogno del personale. Richiama poi l'articolo 8, commi 2, dove si prevede che le università presso le quali si svolgono le procedure per il conseguimento dell'idoneità scientifica nazionale, debbano assicurare «senza oneri finanziari aggiuntivi» le strutture e il supporto di segreteria per l'espletamento delle procedure stesse. Al riguardo, informa che occorre valutare l'opportunità di riformulare la suddetta clausola di invarianza finanziaria in maniera più aderente alla prassi consolidata, prevedendo che allo svolgimento delle relative attività le università provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il successivo comma 3 dell'articolo 8 dispone innanzi tutto che gli oneri relativi al funzionamento delle commissioni di valutazione sono posti a carico dell'ateneo in cui si svolge il giudizio idoneativo, riproducendo sostanzialmente le disposizioni di cui al n. 3, comma 5 dell'articolo 1 della legge delega. Il comma 3, tuttavia, prevede altresì, all'ultimo periodo, che «di tali oneri si tiene conto nella ripartizione del fondo di finanziamento ordinario», norma che non sembra direttamente riconducibile a specifiche disposizioni della legge delega. In proposito, si ricorda che la dotazione del fondo di finanziamento ordinario dell'università è fissata annualmente nell'ambito della tabella C allegata alla legge finanziaria e che, per l'anno 2006, essa ammonta a 6.920.500.000 euro. Appare quindi necessario acquisire chiarimenti circa gli effetti della disposizione di cui all'ultimo periodo del comma 3, verificando se le risorse del fondo ordinario siano sufficienti alla copertura degli oneri sostenuti dalle università in cui si svolgono le procedure idoneative e attraverso quale meccanismo si terrebbe conto degli oneri stessi in sede di riparto del fondo (posto anche l'obbligo

di cui all'articolo 4, comma 4, di bandire comunque ogni 5 anni almeno un posto idoneo per ciascuna fascia, anche se non richiesto dalle università).

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO deposita agli atti della Commissione una nota di chiarimenti sullo schema di decreto in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, sulle misure di sorveglianza delle zoonosi e degli agenti zoonotici, che modifica la decisione 90/424/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 92/117/CEE del Consiglio» (n. 612)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, commi 3 e 4, della legge 18 aprile 2005, n. 62. Esame e rinvio)

Il presidente-relatore AZZOLLINI *(FI)* illustra lo schema di decreto in titolo, facendo presente, per quanto di competenza, e come segnalato dal Servizio del bilancio, che occorre acquisire conferma della possibilità di attuare a carico delle ordinarie risorse di personale e di bilancio disponibili a legislazione vigente gli adempimenti in materia di raccolta, analisi e invio al Ministero della salute dei dati relativi all'incidenza della zoonosi (di cui all'articolo 3, commi 1 e 2), di valutazione dei rischi e sorveglianza (di cui all'articolo 4) e di indagini epidemiologiche sui focolai di tossinfezione alimentare (di cui all'articolo 7), come previsto dalle clausole di invarianza finanziaria di cui agli articoli 3, 4, 7 e 10. Fa presente che occorre inoltre acquisire chiarimenti sugli oneri derivanti dalle attività di formazione previste dal comma 4 dell'articolo 3 al fine di valutare la congruità dell'autorizzazione di spesa ivi richiamata ai fini della copertura, verificando la disponibilità delle correlate risorse, rispetto alle finalità cui sono destinate a legislazione vigente, e valutando l'opportunità di precisare se si tratti di una riduzione dell'autorizzazione di spesa da utilizzare. In ogni caso sembra necessario precisare a quale delle due autorizzazioni di spesa indicate nell'articolo 2 del decreto legge n. 429 del 1996 ivi richiamato si debba fare riferimento. In relazione alla citata clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 10 ritiene che occorre infine valutare anche l'opportunità di riformulare il comma 1 in termini più cogenti, in conformità con la prassi seguita in casi analoghi.

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO deposita agli atti della Commissione una nota di chiarimenti sullo schema di decreto in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici» (n. 603)

(Osservazioni alla 8ª Commissione. Rinvio del seguito dell'esame)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 14 febbraio scorso.

Il presidente AZZOLLINI chiede al sottosegretario Maria Teresa Armosino se siano disponibili i chiarimenti richiesti nelle precedenti sedute.

Essendosi il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO riservata di replicare in altra seduta, su proposta del PRESIDENTE, la Commissione conviene di rinviare il seguito dell'esame.

La seduta termina alle ore 16,05.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 589

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato lo schema di decreto in titolo, preso atto delle precisazioni fornite dal Governo secondo le quali:

a) con riferimento all'articolo 20 la mancata inclusione tra i principi fondamentali dell'obbligo di indicare nell'ordinario di incasso la risorsa o il capitolo cui è riferita l'entrata distintamente per residui o competenza e nel mandato di pagamento l'intervento o il capitolo sul quale la spesa è allocata e la relativa disponibilità, distintamente per competenza o residui, non riducono l'operatività dell'istituendo sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici di cui all'articolo 28 della legge n. 289 del 2002 in quanto il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005 attuativo del sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) prevede una codificazione uniforme delle spese e delle entrate senza alcuna distinzione tra residui e competenza;

b) non derivano effetti della mancata inclusione fra i suddetti principi fondamentali del divieto, previsto dall'articolo 190, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, di conservazione nel conto residui di somme non impegnate ai sensi dell'articolo 183 del testo unico medesimo, in quanto la suddetta disposizione è una logica conseguenza del principio che codifica la nozione di residui passivi;

c) il principio del mantenimento del pareggio e di tutti gli equilibri interni al bilancio, di cui all'articolo 193, comma 2, è stato codificato nell'articolo 24 dello schema di decreto facendo riferimento al generico concetto del mantenimento degli equilibri generali di bilancio, in cui è ricompreso anche il pareggio complessivo, e preso altresì atto dell'assicurazione che il ripristino del pareggio rientra nell'ambito del concetto di ripiano degli squilibri accertati;

d) non sussiste la possibilità che, in relazione alle modifiche apportate all'articolo 13, comma 5, dello schema di decreto originario dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il richiamo, ivi previsto, alle gestioni in conto residui autorizzi l'eventuale impiego di somme in conto residui per finalità difformi da quelle ammesse dalla vigente normativa contabile in quanto le somme impegnate e portate a residuo non possono che essere utilizzate per le finalità impresse con lo stesso impegno – infatti, potendosi effettuare un impegno solo a seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, le relative somme sono destinate ad onorare l'obbligazione assunta – e preso altresì atto della precisazione secondo

la quale il richiamo dei residui nell'ambito del piano esecutivo di gestione è finalizzato unicamente a evidenziare la responsabilità gestionale dei responsabili dei servizi,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole invitando tuttavia il Governo a valutare l'opportunità di considerare il recepimento, tra i principi fondamentali recati dal provvedimento in esame, dei vincoli posti al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio dall'articolo 194 del testo unico, considerato che la Corte dei conti, nel fornire il parere su un primo schema di decreto contenente una disposizione disciplinante il riconoscimento di debiti fuori bilancio, ha osservato che il richiamo al riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio non appare conferente, in quanto si farebbe assurgere a principio di armonizzazione un istituto a carattere eccezionale che introduce norme in contrasto con il principio della universalità del bilancio in quanto riguarda un aspetto gestionale e non prettamente l'armonizzazione dei bilanci, e che, tuttavia, la formulazione del provvedimento in esame appare da un punto di vista sistematico meno rigorosa omettendo il richiamo ai suddetti vincoli previsti dalla legislazione vigente.

La Commissione, infine, preso atto delle osservazioni espresse dalla 1ª Commissione permanente, invita il Governo a valutarne la portata considerandole parte integrante del presente parere.

ISTRUZIONE (7ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

473ª Seduta

Presidenza del Presidente
ASCIUTTI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Maria Grazia Siliquini.

La seduta inizia alle ore 15,50.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

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. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 21 febbraio scorso, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – era stata avviata la discussione generale.

Nel dibattito interviene il senatore TESSITORE *(DS-U)*, il quale esprime, a nome del suo Gruppo, una netta contrarietà nei confronti dell'atto in titolo che risulta del resto conforme allo spirito della legge delega, anzi ne peggiora persino l'impostazione, del tutto inadeguata ad affrontare la delicata questione del reclutamento dei docenti universitari.

In particolare, egli lamenta quello che non esita a definire come un perverso intreccio fra il reclutamento e l'avanzamento di carriera, in presenza del quale non ritiene che si possa procedere ad una effettiva riforma dello stato giuridico della docenza. In particolare, stigmatizza la previsione di quote aggiuntive rispetto al fabbisogno delle singole università, volte a favorire esclusivamente istanze corporative, come nel caso dei professori stabilizzati e dei tecnici laureati.

L'atto in titolo, egli prosegue, si ispira ad un'impostazione centralista già propria del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980,

che era stata ampiamente superata in considerazione dei limiti a garantire le competenze dei vincitori.

Deplora altresì il ricorso al sorteggio per l'individuazione dei componenti delle commissioni nazionali, nonché lo strumento della chiamata dei docenti, che è affidata alla discrezionalità degli atenei in assenza di principi di carattere generale. In proposito, egli ricorda di essere stato sempre a favore dell'autonomia del sistema universitario, ma non alla mera autonomia delle singole parti.

Il senatore stigmatizza poi l'adozione di criteri di carattere materiale e quantitativi, come ad esempio l'*impact factor* e il *citation index* nelle procedure di valutazione, sottolineando che anche nelle realtà dove essi sono stati a lungo privilegiati, sono ora messi in discussione.

Lamenta inoltre la previsione dell'assenza di oneri a carico dello Stato, che non tiene ad esempio conto degli oneri aggiuntivi connessi con la progressione delle carriere che si determinerà a seguito del riordino in esame. Al riguardo, paventa il rischio di un vero e proprio collasso del sistema, ricordando che in altri settori, come ad esempio nelle Fondazioni lirico-sinfoniche, la maggior parte delle risorse stanziate nei bilanci sono utilizzate per remunerare gli stipendi.

Conclusivamente preannuncia sin d'ora l'intenzione di presentare, in sede di dichiarazione di voto, uno schema di parere contrario sul provvedimento in titolo.

Poiché nessun altro senatore chiede di intervenire nella discussione generale, il presidente relatore ASCIUTTI *(FI)* dichiara chiusa tale fase procedurale e illustra uno schema di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato al presente resoconto.

In sede di dichiarazione di voto, ha la parola il senatore VALDITARA *(AN)*, il quale ribadisce anzitutto l'orientamento complessivamente favorevole sul provvedimento in titolo, richiamandosi a quanto affermato nel dibattito. Al riguardo, coglie l'occasione per sottolineare che in quella occasione non aveva comunque sottaciuto l'esistenza di elementi di rigidità, cui peraltro ritiene che si possa ovviare in prospettiva, come ad esempio la previsione di un meccanismo automatico di riconoscimento dei crediti di studio nel passaggio dello studente fra atenei, in ordine al quale ribadisce le proprie perplessità.

Giudica invece favorevolmente l'istituto della chiamata dei docenti da parte delle università, che del resto presuppone una valutazione nazionale delle idoneità. Si tratta infatti di un meccanismo che risponde alle esigenze di autonomia e di flessibilità, riconosciute anche nel programma delle forze di opposizione, in cui si auspica una maggiore autonomia degli atenei con riferimento alla chiamata di docenti idonei.

Quanto al ricorso al sorteggio per la composizione delle commissioni nazionali, egli – pur ribadendo la propria preferenza nei confronti del meccanismo elettivo – valuta tuttavia sufficientemente equilibrata la solu-

zione individuata, tanto più a fronte delle proposte precedentemente ventilate.

Il senatore conclude esprimendo dunque un giudizio favorevole nei confronti dell'atto in titolo e preannunciando il voto favorevole sulla proposta di parere illustrata dal Presidente relatore.

Per dichiarazione di voto contrario ha la parola il TESSITORE *(DS-U)*, il quale illustra uno schema di parere contrario sull'atto in titolo presentato assieme ai senatori Acciarini, Vittoria Franco, Modica, Soliani e Zavoli (pubblicato in allegato al presente resoconto), richiamandosi alle argomentazioni già esposte nella discussione generale.

In particolare, tiene a ribadire con fermezza la netta opposizione nei confronti di un provvedimento che aggrava ulteriormente l'impianto recato nella legge delega e che intacca il principio della responsabilità scientifica dei docenti.

Inoltre, coglie l'occasione per ribadire la necessità di distinguere l'autonomia del sistema, che non può prescindere dalla definizione di principi generali e quindi di criteri omogenei per la valutazione ed il reclutamento, dall'autonomia delle singole sue parti.

Dopo che il PRESIDENTE ha accertato la presenza del numero legale ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, la Commissione accoglie lo schema di parere favorevole con osservazioni illustrato dal Presidente relatore, con conseguente preclusione dello schema di parere contrario illustrato dal senatore Tessitore.

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. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 15 febbraio scorso, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – il senatore Gaburro aveva svolto la relazione illustrativa.

Nella discussione generale interviene il senatore TESSITORE *(DS-U)*, il quale dà atto al relatore di aver evidenziato con onestà intellettuale le principali criticità del provvedimento, con particolare riferimento alla riduzione degli stanziamenti destinati alla ricerca di base. In proposito, esprime rammarico per le scelte adottate, che non tengono conto del ruolo strategico della ricerca e della formazione per l'innovazione e lo sviluppo del Paese, anche con riguardo all'indotto. In assenza di investimenti nella ricerca, soprattutto di base, sarà infatti a suo avviso impossibile invertire l'attuale declino.

Quanto ai progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN), per i quali si registra un seppur limitato incremento di ri-

sorse, egli lamenta il ricorso alla modalità di finanziamento «a pioggia», in assenza di una chiara assunzione di responsabilità, scientifica e morale, nella valutazione dei progetti, cui dovrebbe corrispondere una selezione basata su giudizi motivati.

Con queste premesse, egli preannuncia conclusivamente un orientamento assolutamente contrario sull'atto in titolo.

Poiché nessun altro senatore chiede di intervenire, il PRESIDENTE invita il relatore Gaburro ad intervenire in sede di replica.

Il relatore GABURRO *(UDC)* illustra indi uno schema di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato al presente resoconto.

Per dichiarazione di voto favorevole, interviene il senatore VALDITARA *(AN)*, il quale sottolinea che lo schema di parere pone opportunamente in evidenza alcune criticità inserendole peraltro in una valutazione complessivamente positiva sulla destinazione delle risorse per l'università e la ricerca, nonché per l'edilizia universitaria.

Il senatore TESSITORE *(DS-U)*, pur apprezzando la scelta del relatore di mettere in luce gli elementi di inadeguatezza del riparto, preannuncia un voto contrario, richiamandosi a tal fine alle motivazioni già espresse nel dibattito.

Dopo che il PRESIDENTE ha accertato la presenza del numero legale ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del Regolamento, la Commissione accoglie lo schema di parere favorevole con osservazioni illustrato dal relatore Gaburro.

Schema di decreto ministeriale recante definizione delle classi di laurea in scienze criminologiche e della sicurezza e di laurea magistrale in scienze criminologiche applicate all'investigazione e alla sicurezza (n. 626)

(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. Parere favorevole)

Il sottosegretario Maria Grazia SILIQUINI prende preliminarmente la parola per dar conto di due errori formali presenti nell'atto in titolo. Nello specifico, nelle premesse allo schema di decreto, al 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», devono intendersi soppresse le seguenti parole: «non inferiore a mesi diciotto».

Inoltre, all'articolo 1, comma 3, 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».

Riferisce indi alla Commissione il presidente ASCIUTTI *(FI)*, il quale rileva anzitutto che lo schema di decreto ministeriale in titolo presenta un'architettura sostanzialmente analoga a quella riferita ai provvedimenti – recentemente esaminati dalla Commissione – sul riordino delle classi di laurea, di laurea magistrale e di laurea magistrale nel settore sanitario.

Infatti, anche lo schema di decreto in esame è diretto a dare attuazione al regolamento n. 270 del 2004 che ha riformato gli ordinamenti didattici introducendo una struttura ad «Y» basata, fra l'altro, su una netta separazione fra il percorso di studio triennale (denominato laurea) e il successivo percorso biennale (denominato laurea magistrale). Inoltre, al fine di rafforzare l'autonomia universitaria, il regolamento ha ridotto i crediti vincolati, nonché le tipologie di attività formative fissate a livello nazionale, escludendo dal contenuto dei decreti ministeriali la determinazione delle attività affini o integrative.

Il Presidente relatore ricorda poi che lo schema di decreto è stato adottato, in via preliminare, a conclusione di un'intensa attività consultiva, che ha visto il coinvolgimento, da un lato, degli organi universitari preposti (CUN, CRUI e Consiglio universitario degli studenti) e, dall'altro, dei dicasteri interessati (Interno, Giustizia e Politiche agricole).

Entrando nel merito, fra le analogie rispetto ai richiamati schemi di decreto ministeriale segnala i contenuti dei regolamenti didattici dei corsi di studio e dei regolamenti didattici degli atenei, nonché la previsione che ciascun credito formativo debba corrispondere a 25 ore di impegno per studente.

Per quanto concerne il termine per l'avvio dei nuovi corsi, prende atto della rettifica operata dal Sottosegretario, che assicura la necessaria coerenza con quanto stabilito nei richiamati schemi di decreto ministeriale.

Fra gli elementi distintivi del provvedimento in titolo, che derivano evidentemente dalle specificità dei percorsi di laurea, segnala altresì positivamente il coinvolgimento degli istituti e degli enti di formazione della Polizia di Stato, dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo forestale dello Stato e dei Corpi di polizia locale nella definizione degli ordinamenti didattici e nella gestione dei corsi di studio, mediante apposite convenzioni.

Infine, giudica favorevolmente l'articolo 7, secondo cui – a conclusione di un periodo di prima applicazione delle nuove classi di laurea – sarà valutata l'opportunità di organizzare la formazione universitaria relativa alle scienze criminologiche in un sistema di più classi di corsi di laurea congiuntamente con le classi in scienze della difesa e della sicurezza, che sono peraltro ancora in via di definizione. Si tratta del resto di una formulazione richiesta anche dal CUN al fine di ridurre eventuali margini

di sovrapposizione di obiettivi e metodi tra taluni ambiti formativi afferenti alle classi di scienze criminologiche e a quelle di difesa.

Poiché nessun senatore chiede di intervenire nella discussione generale, il presidente relatore ASCIUTTI *(FI)* illustra uno schema di parere favorevole, pubblicato in allegato al presente resoconto che, previa verifica del numero legale, è posto in votazione ed accolto dalla Commissione.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE, preso atto della conclusione dell'esame degli atti iscritti all'ordine del giorno per la settimana in corso, comunica che la seduta già convocata per domani, mercoledì 1° marzo, alle ore 9, non avrà più luogo.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 17.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO N. 622

«La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 1, commi 5 e 23, della legge 4 novembre 2005, n. 230, lo schema di decreto legislativo in titolo,

espresso apprezzamento per la scelta del Governo di:

concentrare in un unico provvedimento l'intero oggetto della delega conferitagli dalla legge n. 230 del 2005,

recepire pressoché interamente le osservazioni rese dal CUN e dalla CRUI, al fine di raggiungere un'intesa ragionevolmente ampia,

esprime parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

1. All'articolo 3, comma 2, sarebbe preferibile 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.

2. All'articolo 5, comma 1, nonché all'articolo 14, comma 2, lettera *a)*, occorre chiarire che le quote aggiuntive si riferiscono al contingente costituito dal fabbisogno indicato dalle università, come maggiorato dalla quota di cui all'articolo 4, comma 1.

3. All'articolo 7, commi 2 e 3, occorrere 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.

4. All'articolo 12, comma 1, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere un termine massimo per la presentazione delle domande e della relativa documentazione.

5. Si invita il Governo a valutare l'opportunità di realizzare le condizioni di una effettiva parità di trattamento dei professori straordinari a prescindere dal momento della loro nomina e tenendo conto del fatto che con il vecchio ordinamento si è registrata la loro pressoché totale conferma».

SCHEMA DI PARERE PRESENTATO DAI SENATORI TESSITORE, ACCIARINI, Vittoria FRANCO, MODICA, SOLIANI E ZAVOLI SULL'ATTO N. 622

«La Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante "Riordino della disciplina concernente il reclutamento dei professori universitari" (atto del Governo n. 622) ai sensi della legge 4 novembre 2005, n. 230 (articolo 1, comma 5) e presa visione della documentazione ad esso allegata (pareri CUN, CRUI, CNSU)

esprime il seguente parere contrario.

1) Lo schema di decreto è di certo conforme allo spirito della legge delegante citata in epigrafe nel senso che ne perfeziona (e cioè peggiora) la perversa impostazione assolutamente inadeguata ad affrontare e risolvere il delicato problema del reclutamento dei docenti universitari in forme e modi coerenti col livello attuale della ricerca scientifica e delle esigenze di formazione universitaria.

2) Lo schema in esame, infatti, ulteriormente pasticcia il rapporto tra questione degli accessi ed esigenze di avanzamento di carriera dei docenti in servizio. Ne è riprova l'arbitraria distribuzione di quote aggiuntive ai posti banditi dalle sedi universitarie e ciò solo al fine di favorire viete istanze corporative di ogni tipo (da quella dei professori incaricati stabilizzati, figura questa abolita da oltre vent'anni, a quella dei tecnici laureati, altra tipologia scomparsa da anni dalle università italiane anche dal punto di vista terminologico). In sostanza non si favorisce lo sviluppo della qualità della formazione, perché si favoriscono figure che sono espressione di livelli patologici di criticità del sistema.

3) Lo schema inoltre riprende, in buona sostanza, con rinnovato spirito centralista, il sistema di reclutamento in vigore in seguito alle prescrizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 che era stato abrogato dopo essere stata costatata la difficoltà che esso garantisse le competenze e la qualità dei vincitori, secondo le esigenze programmatorie espresse dalle sedi universitarie. Tra l'altro viene ripreso il sistema del sorteggio, sia pure all'interno di liste di docenti preventivamente eletti, affidando alla casualità la delicata funzione della valutazione dei nuovi docenti, accrescendo così i livelli di deresponsabilità, senza offrire ragionevoli istanze di trasparenza.

4) Lo schema di decreto in esame prevede inoltre (articolo 10, comma 2) l'adozione di criteri di valutazione affidati a parametri quali *impact factor, citation index*, dei quali la più evoluta comunità scientifica in-

ternazionale ha ormai avvertito la inadeguatezza, salvo che nella fantasia di tecnocrati convinti della possibilità di sostituire le argomentate valutazioni scientifiche di giudizi responsabilmente espressi con astratti dati numerici e quantitativi, in sé privi di qualsivoglia rilevanza scientifica.

5) Lo schema non esclude la possibilità di turbative delle procedure di valutazione in quanto di fatto annulla i rigorosi principi della valutazione affidata a motivazioni responsabilmente espresse e razionalmente verificabili.

6) Lo schema aggrava le già sperimentate deficienze del modello antico ripreso in quanto di fatto raddoppia i livelli di valutazione, aggiungendo alla determinazione delle idoneità nazionali le procedure di chiamata degli idonei da parte delle sedi e non indica per questo secondo importante segmento della procedura di reclutamento alcun principio generale, abbandonando alla più completa discrezionalità delle sedi la definizione di siffatta procedura, così intaccando l'omogeneità delle procedure. È del resto del tutto evidente il restringimento dell'ambito dell'autonomia universitaria, peraltro determinante in sede di reclutamento dei docenti, qui scambiata con irragionevole discrezionalità, con danno del sistema universitario.

7) Appare del tutto risibile l'enfatizzazione del "mancato onere economico a carico dello Stato", giacché lo schema non tiene conto che l'onere scaricato sulle sedi si riflette inesorabilmente a carico dello Stato, se non altro per via degli oneri aggiuntivi di carriera che necessariamente conseguono, nel giro di pochi anni successivi agli inquadramenti.

Per tali ragioni principali, senza considerare più minute prescrizioni che si caratterizzano anche per la sciatteria formale e terminologica, la Commissione invita il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca a ritirare il provvedimento, sgomberando il terreno già accidentato della vita universitaria da un atto normativo decisamente peggiorativo della situazione esistente».

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO N. 616

«La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 46, comma 5, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, lo schema di decreto in titolo,

preso atto che la proposta di ripartizione degli stanziamenti è effettuata sulla base degli accantonamenti contemplati dalla legge finanziaria per il 2006,

con riferimento al Fondo per l'edilizia (pari a 100.000.000 euro):

esprime rammarico per la sensibile riduzione operata rispetto allo scorso anno (quando era pari 154.430.000 euro), tanto più che in quell'occasione si era invece registrato un opportuno – ancorché contenuto – incremento rispetto al 2004,

rileva che ciò risulta particolarmente grave in considerazione della perdurante necessità di rilevanti interventi sulle infrastrutture universitarie, come del resto riconosce ancora una volta la stessa relazione ministeriale che accompagna il documento;

con riferimento al Fondo per l'università e la ricerca (pari a 179.175.915 euro):

prende atto che la riduzione apportata rispetto allo scorso anno (quando era pari a 240.644.622 euro) dipende in parte dal venir meno dello stanziamento per la ricerca in Antartide, non rifinanziato dalla manovra di bilancio per il 2006,

registra con favore la conferma degli stanziamenti destinati alla diffusione della cultura scientifica,

esprime 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,

esprime apprezzamento per l'incremento, pari ad oltre 23.000.000 euro, delle risorse destinate ai Progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN).

La Commissione esprime pertanto un parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

1. Si stigmatizza l'inadeguatezza della relazione di accompagnamento al provvedimento che, riproponendo ancora una volta i medesimi contenuti già contemplati negli anni passati, finisce con il far assumere carattere burocratico e meramente formale all'esame parlamentare. Si invita quindi il Governo ad adeguare di anno in anno la relazione all'effettivo contenuto dell'atto sottoposto all'esame parlamentare.

2. Confermando le osservazioni già espresse negli anni passati in occasione dell'espressione del parere sul medesimo atto, si rinnova un accorato appello al Governo ad accrescere gli investimenti nel settore, con particolare riferimento all'edilizia universitaria e alla ricerca di base».

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO N. 626

«La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, lo schema di decreto ministeriale in titolo,

espresso apprezzamento per le principali novità del regolamento n. 270 del 2004 che hanno riguardato:

la diversa articolazione dei corsi di studio ad "Y",

la riduzione dei crediti vincolati in un'ottica di valorizzazione dell'autonomia universitaria,

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, la riduzione delle tipologie di attività formative fissate a livello nazionale, con l'esclusione dal contenuto dei decreti ministeriali della determinazione delle attività affini o integrative,

il mantenimento del concetto di "classe", introdotto dal regolamento n. 509 del 1999, quale strumento per la realizzazione dell'autonomia, che consente un'ampia possibilità di diversificazione in relazione alle esigenze del territorio, garantendo tuttavia una sufficiente unitarietà formativa a livello nazionale,

preso atto che il Governo ha dichiarato che, per omogeneità rispetto a quanto previsto negli atti nn. 617, 618 e 619, nella XIV premessa allo schema di decreto sono da intendersi soppresse le parole "non inferiore a mesi diciotto" e all'articolo 1, comma 3, le parole: "a partire dall'anno accademico 2007/2008" sono da intendersi sostituite con le seguenti: "a partire dall'anno accademico 2006/2007 e non oltre l'anno accademico 2007/2008",

valutato positivamente il coinvolgimento, mediante apposite convenzioni, degli istituti e degli enti di formazione della Polizia di Stato, dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo forestale dello Stato e dei Corpi di Polizia locale nella definizione degli ordinamenti didattici e nella gestione dei corsi di studio,

espresso apprezzamento per la prospettiva di organizzare in futuro la formazione universitaria relativa alle scienze criminologiche in un sistema di più classi di corsi di laurea congiuntamente con le classi in scienze della difesa e della sicurezza, secondo un'indicazione espressa anche dal CUN al fine di ridurre eventuali margini di sovrapposizione di obiettivi e metodi fra ambiti formativi afferenti alle predette classi,

esprime parere favorevole».

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

541ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
PEDRAZZINI

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici» (n. 603)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 43, comma 2-*septies* del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, 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 osservazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 7 febbraio scorso.

Il senatore CICOLANI *(FI)*, facente funzioni di relatore, illustra la proposta di parere favorevole con osservazioni riportata in allegato al resoconto della seduta odierna.

Poiché non vi sono interventi in discussione generale, il presidente PEDRAZZINI verifica la presenza del numero legale e pone ai voti la proposta di parere illustrata che, con il voto contrario del senatore VERALDI *(Mar-DL-U)*, è approvata.

Schema di contratto di servizio tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Trenitalia S.p.A. per il periodo 2004-2005 (n. 605)

(Parere al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 luglio 1993, n. 238, nonché dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Riprende l'esame sospeso nella seduta dell'8 febbraio scorso.

Il senatore CICOLANI *(FI)*, relatore, propone l'espressione di un parere favorevole sull'atto del Governo in titolo, sottolineando tuttavia che il

parere della competente Commissione parlamentare è reso ormai su un contratto di servizio la cui efficacia giuridica è temporalmente conclusa.

Poiché non vi sono interventi in discussione generale il presidente PEDRAZZINI, verificata la presenza del numero legale, pone ai voti la proposta di parere del Relatore che risulta approvata.

Schema di decreto ministeriale recante la disciplina dei servizi a sovrapprezzo (n. 620)

(Parere al Ministro delle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 25, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 2006, n. 650. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il senatore PEDRAZZINI *(LP)*, relatore, illustra l'Atto del Governo in titolo ricordando preliminarmente che la legge n. 650 del 1996 demandava al Ministero delle comunicazioni l'adozione di un regolamento contenente le norme relative all'accesso ai servizi *audiotex, videotex* e a quelli offerti su codici internazionali, prevedendo modalità di autoabilitazione e autodisabilitazione da parte degli utenti del servizio fisso e radiomobile di comunicazione. Tali servizi erano accessibili – nel 1996 – solo attraverso le numerazioni telefoniche «144» e «166» e comprendevano tutti i servizi che consentivano l'accesso ad informazioni o prestazioni di tipo vocale, testuale o grafico. A seguito dell'emanazione della legge n. 249 del 1997 – che ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – e del decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 1997, si è posto il problema di individuare il soggetto competente a regolare la materia di cui si tratta. Il Consiglio di Stato, adito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in sede consultiva sulla questione della competenza regolamentare in materia di accesso ai servizi *audiotex*, ha riconosciuto – con il parere n. 2354 del 26 agosto 2002 – come soggetto competente il Ministero delle comunicazioni sul rilievo che il decreto-legge n. 545 del 1996 è da considerarsi legge speciale che attribuisce al Ministero un potere regolamentare finalizzato alla tutela della persone e dei valori sociali e culturali nonché alla prevenzione di danni e pregiudizi alla sicurezza ed alla convivenza civile. Nello stesso parere è altresì suggerita l'adozione di un testo comprendente tutte le disposizioni vigenti del regolamento previsto dal decreto ministeriale n. 385 del 1995, con la conseguente abrogazione di tale fonte. Con lo schema di regolamento in esame sono state pertanto adeguate le disposizioni contenute nel citato decreto n. 385 alle innovazioni intervenute nonché alla regolamentazione europea del settore, recepita con il decreto legislativo n. 259 del 2003 ispirato alla convergenza ed alla neutralità tecnologica. Il provvedimento si propone dunque di fissare regole omogenee per i servizi a sovrapprezzo offerti tramite reti e servizi di diversa tecnologia, nonché di disciplinare tali servizi in modo da contemperare l'esigenza di non porre barriere allo sviluppo dei nuovi servizi con quella di dare adeguata tutela all'utenza. In particolare, lo schema di decreto legislativo si suddivide in sette capi che riguardano

le disposizioni generali (articoli da 1 a 3), il contenuto dei servizi a sovrapprezzo (articoli da 4 a 11), le modalità di espletamento di tali servizi (articoli da 12 a 15), l'attivazione degli stessi servizi (articoli da 16 a 19), i controlli e le sanzioni (articoli da 20 a 22), le disposizioni in materia di pubblicità (articolo 23) e le disposizioni finali (articoli da 24 a 29). Propone quindi di esprimere un parere favorevole per il quale sono tuttavia necessarie delle puntualizzazioni in relazione agli articoli 12 e 15.

Poiché non vi sono interventi in discussione generale sulla proposta di parere testé illustrata (e riportata in allegato al resoconto della seduta odierna), il presidente PEDRAZZINI verifica la presenza del numero legale e pone ai voti la proposta di parere favorevole con osservazioni che, con il voto contrario del senatore VERALDI *(Mar-DL-U)*, risulta approvata.

Schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione» (n. 624)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3, della legge 9 novembre 2004, n. 265, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237. Esame. Parere favorevole)

Il senatore CICOLANI *(FI)*, relatore, illustra l'atto del Governo in titolo facendo presente che lo schema di decreto legislativo in esame è sottoposto nuovamente al parere della Commissione, dopo che il Governo ha sostanzialmente accolto tutte le osservazioni formulate in occasione dell'espressione del primo parere da parte della Commissione sull'atto Senato n. 583. Sulla base di tale considerazione propone di esprimere un parere favorevole sull'atto del Governo n. 624.

Poiché non vi sono interventi in discussione generale, il presidente PEDRAZZINI, verificata la presenza del numero legale, pone ai voti la proposta di parere formulata dal Relatore che risulta approvata.

Schema di decreto ministeriale recante la disciplina relativa all'impiego dei minori di anni quattordici in programmi radiotelevisivi (n. 625)

(Parere al Ministro delle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 10, comma 3-*bis*, della legge 3 maggio 2004, n. 112. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il senatore GUASTI *(FI)*, facente funzioni di Relatore, illustra l'atto del Governo in titolo facendo presente che la legge n. 112 del 2004 ha tracciato le linee di una riforma complessiva del sistema radiotelevisivo, all'interno della quale uno degli elementi qualificanti è costituito dall'articolo 10 che mira a tutelare i minori come utenti del servizio radiotelevisivo ed anche come soggetti attivi della programmazione televisiva. L'articolo 10 stabilisce che l'impiego della figura del minore di quattordici

anni nei programmi radiotelevisivi sia disciplinato da un apposito regolamento. Il regolamento in esame reca quindi tale disciplina: da un lato, esso mira a garantire il rispetto della dignità personale del minore di anni quattordici, assicurando che la sua immagine venga utilizzata secondo criteri rispondenti ad un elevato livello di tutela e vietando ogni strumentalizzazione della sua età o della sua condizione socio-familiare, dall'altro, a tutelare il lavoro minorile richiamando i principi già contenuti nella legge n. 977 del 1967 relativa alla tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti.

In particolare, l'articolo 1 delimita l'ambito di applicazione del regolamento e contiene la definizione di programmi radiotelevisivi, intesi come l'insieme dei contenuti unificati da un medesimo marchio editoriale e destinati alla fruizione del pubblico mediante la trasmissione televisiva o radiofonica con ogni mezzo. Lo stesso articolo individua poi le emittenti televisive soggette al regolamento. L'articolo 2 definisce le modalità di impiego dei minori di anni quattordici stabilendo la salvaguardia della loro dignità personale, dell'integrità psicofisica e della *privacy* senza strumentalizzazioni dell'età, dei corpi e della condizione socio-familiare degli stessi minori. L'articolo 3 – secondo la previsione della legge n. 112 del 2004 – individua nella Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'organismo incaricato di vigilare sull'osservanza delle norme del regolamento. L'Autorità è inoltre responsabile della irrogazione delle sanzioni in caso di violazione dei principi previsti dallo stesso regolamento. L'articolo 4 disciplina infine gli aspetti giuridici dell'impiego dei minori rinviando alla legge n. 977 del 1967. Pur esprimendo sul provvedimento un parere favorevole ritiene tuttavia che alcune precisazione, relativamente al testo debbano essere fatte. Illustra pertanto al riguardo una proposta di parere favorevole con osservazioni (riportata in allegato al resoconto della seduta odierna).

Poiché non vi sono interventi in discussione generale, verificata la presenza del numero legale, il presidente PEDRAZZINI pone ai voti la proposta di parere illustrata dal Relatore che risulta approvata.

La seduta termina alle ore 16.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 603

L'8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato,

esaminato, ai sensi dell'articolo 43, comma 2-*septies*, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, 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, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante «Riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici» (n. 603):

premesso che con lo schema di regolamento si ridefinisce non solo la struttura organizzativa del Consiglio, ma si riordinano anche le funzioni prevedendo che esso possa essere chiamato anche ad esprimere parere sulle questioni riguardanti la materia dei lavori pubblici sottoposte alla sua attenzione da differenti soggetti di natura pubblica;

segnalato che la disposizione contenuta nel comma 4 dell'articolo 2, che prevede la possibilità per il Consiglio superiore dei lavori pubblici di esprimere parere sulle questioni pertinenti la materia dei lavori pubblici ad esso sottoposte «dagli organi legislativi» non appare rispettosa dei principi direttivi sui quali si basa il regolamento, dato che il decreto legislativo n. 300 del 1999 prevede che il Consiglio superiore dei lavori pubblici possa essere organo di consulenza facoltativa delle regioni e dei altri enti pubblici competenti in materia di lavori pubblici e non delle due Camere;

sottolineato che la disposizione citata, pur prevedendo una mera facoltà, sembrerebbe avanzare la pretesa che una fonte di rango secondario, in assenza di un'apposita e specifica autorizzazione legislativa, possa sostituirsi alle norme contenute nei regolamenti parlamentari, che la stessa Costituzione colloca a fondamento dell'autonomia delle Camere;

osservato, infine, che analogo rilievo può essere mosso ad una ulteriore disposizione contenuta sempre nel comma 4 dell'articolo 2, dove si prevede che il Consiglio superiore dei lavori pubblici possa redigere norme tecniche su delega, tra gli altri, degli organismi legislativi e che tale disposizione contrasta non solo con i principi del già richiamato decreto legislativo n, 300 del 1999, ma anche con gli articoli 76 e 77 della Costituzione che non riconoscono alcuna forma di delega da parte del Parlamento, al di fuori della delegazione legislativa al Governo e non certamente ad organi tecnici serventi del potere esecutivo,

esprime parere favorevole

osservando tuttavia la necessità che all'articolo 2, comma 4 siano soppresso le parole: «dagli organi legislativi».

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 620

L'8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato,

esaminato, ai sensi dell'articolo 1, comma 25, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 545, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 2006, n. 650, lo schema di decreto ministeriale recante la disciplina dei servizi a sovrapprezzo (n. 620):

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni

si fa presente la necessità di definire un sistema di pagamento che preveda l'impiego di carte o servizi prepagati, al fine di consentire all'utente dei servizi a sovrapprezzo un controllo effettivo della qualità e della quantità dei servizi richiesti;

con riferimento alle informazioni obbligatorie rese da parte degli operatori nell'espletamento dei servizi a sovrapprezzo, previste dall'articolo 12, si suggerisce di aggiungere alla fine del comma 3, la previsione secondo cui il centro servizi fornisce all'utente la possibilità di scegliere l'accesso diretto al servizio, in modo da evitare l'ascolto delle informazioni previste dal comma 1 dello stesso articolo;

per quanto riguarda, infine, le modalità con cui devono essere fornite le informazioni previste dai commi 6 e 7 dell'articolo 15, si suggerisce di sostituire – al comma 8, lettera b) dello stesso articolo – le parole: «una comunicazione personalizzata» con le seguenti: «mediante una comunicazione sui siti *web* e nelle carte dei servizi.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 625

L'8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato,

esaminato, ai sensi dell'articolo 10, comma 3-*bis*, della legge 3 maggio 2004, n. 112, lo schema di decreto ministeriale recante la disciplina relativa all'impiego dei minori di anni quattordici in programmi radiotelevisivi,

rilevato che la definizione di «programmi radiotelevisivi», di cui al comma 2 dell'articolo 1 è di identica formulazione rispetto alla definizione degli stessi introdotta dall'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge 112 del 2004, confluito nell'articolo 2, comma 1, lettera a), del testo unico della radiotelevisione di cui al decreto legislativo n. 177 del 2005;

evidenziato altresì che l'articolo 2 riproduce in molte parti le disposizioni contenute al punto 1 (La partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive) del codice di autoregolamentazione del 29 novembre 2002 con un conseguente intreccio normativo, rilevato anche dal Consiglio di Stato nel proprio parere, per cui le relative disposizioni hanno assunto rango primario;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

al fine di evitare che eventuali futuri interventi normativi sul testo unico non siano coordinati con la normativa secondaria correlata, si sostituisca la definizione di «programmi radiotelevisivi», di cui al comma 2 dell'articolo 1, con un rinvio al precitato articolo 2 del testo unico della radiotelevisione;

all'articolo 2, si preveda – in luogo della ripetizione delle disposizioni contenute nel codice di autoregolamentazione – un rinvio formale al medesimo codice, in modo da evitare conseguenti intrecci normativi cosicché eventuali modifiche al codice stesso risultino direttamente recepite dal regolamento;

in merito all'articolo 4, che prevede un rinvio alle disposizioni della legge n. 977 del 1967 sull'impiego dei minori, si tenga conto di quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nel proprio parere, in ordine all'esigenza di fornire «criteri idonei a determinare quali principi di quest'ultima legge possano continuare a trovare applicazione all'impiego lavorativo del minore di anni quattordici per la realizzazione di programmi radiotelevisivi e quali no», dal momento che su tale materia è intervenuta da ultimo la legge n. 112 del 2004 da valutare quindi in rapporto alla legge n. 977 del 1967;

con riguardo infine alle sanzioni, da ultimo riviste anche dalla legge n. 37 del 2006, si valuti l'opportunità di individuare un riferimento univoco per la loro applicazione ed eventualmente provvedere – con successivo provvedimento legislativo – all'abrogazione delle norme contenute nell'articolo 10 della legge 112 del 2004, già riprodotte nel testo unico della radiotelevisione.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

376ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
PICCIONI

La seduta inizia alle ore 15,20.

IN SEDE REFERENTE

(3723-B) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa***, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Esame)

Il presidente PICCIONI ricorda che è iscritto all'ordine del giorno dei lavori della Commissione, l'esame, in terza lettura, del disegno di legge n. 3723-B, di conversione del decreto-legge n. 2 del 2006, modificato dalla Camera dei deputati e che, ai sensi dell'articolo 104 del Regolamento, l'esame sarà limitato unicamente alle modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento.

Ricorda altresì che il provvedimento in esame risulta già calendarizzato in Assemblea per la seduta pomeridiana di oggi.

Riferisce alla Commissione il relatore RUVOLO *(UDC)*, rilevando che il disegno di legge in esame, di conversione del decreto-legge n. 2 del 2006, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa, torna all'esame del Senato dopo un ampio e approfondito dibattito svolto dall'altro ramo del Parlamento, nel corso del quale sono state introdotte rilevanti modifiche al testo approvato in prima lettura.

Con riguardo alle innovazioni introdotte dalla Camera dei deputati, osserva che all'articolo 1, introdotto dal Senato e concernente disposizioni in materia di previdenza agricola, al comma 3 è stato modificato il termine dei carichi contributivi risultanti dalle giornate denunciate trimestralmente all'INPS, in quanto l'originaria data del 31 ottobre 2005 è stata sostituita con il diverso termine del 30 giugno 2005. Al comma 4, viene ora

previsto che per i crediti contributivi oggetto di cessione da parte dell'INPS, tale Istituto esercita la facoltà di sostituire i crediti già ceduti con altri di pari valore commerciale, attraverso un accordo con la società cessionaria, entro due mesi dalla data di emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al successivo comma 6. Al comma 5 è previsto che entro 90 giorni dalla data di emanazione del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri gli enti previdenziali informino i debitori della possibilità di sottoscrivere una dichiarazione di avvalimento della facoltà di estinguere il debito ratealmente – ai sensi del precedente comma 3 – versando contestualmente almeno il 2 per cento delle somme dovute. Un'ulteriore rata, pari all'8 per cento, dovrà invece essere versata entro i successivi 6 mesi e comunque entro il 20 dicembre. Il comma 6 prevede che le disposizioni di cui ai commi da 3 a 5, testé illustrati, entrino in vigore previa emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel presupposto di una verifica con la Commissione europea dell'assenza di impatti negativi sulla dinamica dei conti pubblici, come definita nel Programma di stabilità italiano.

Il comma 17 reca poi le disposizioni per assicurare la necessaria copertura finanziaria all'onere derivante dai commi da 1 a 7 dell'articolo 1, ai quali si provvede in parte mediante utilizzo delle maggiori entrate recate dai commi 2 e 8, in parte mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate. E' poi previsto – prosegue il relatore – che ai fini dell'invarianza del fabbisogno e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, l'importo relativo al limite delle erogazioni del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica venga ridotto, per l'anno 2006, di 100 milioni di euro e che la percentuale riferita ai pagamenti per spese relative a investimenti fissi lordi venga rideterminata nella misura dell'87 per cento.

All'articolo 1-*bis*, recante ulteriori disposizioni in materia di agricoltura, vengono poi aggiunti i commi da 7 a 15, di particolare interesse per il comparto avicolo a seguito delle note vicende relative alla cosiddetta influenza aviaria. Vengono infatti introdotte alcune modifiche al decreto-legge n. 202 del 2005, recante disposizioni urgenti per la prevenzione dell'influenza aviaria: in primo luogo, il comma 3-*bis* dell'articolo 5 viene sostituito con un nuovo comma nel quale si prevede che a decorrere dal 1º gennaio 2006 e fino al 31 ottobre dello stesso anno, a favore degli allevatori avicoli, delle imprese di macellazione e trasformazione di carne avicola nonché mangimistiche operanti nella filiera, ed in generale a favore degli esercenti attività di commercio all'ingrosso di carni avicole, sono sospesi i termini relativi agli adempimenti e ai versamenti tributari, nonché il pagamento di ogni contributo o premio previdenziale e assistenziale, compresa la quota a carico dei dipendenti, senza aggravio di sanzioni, interessi o altri oneri, senza tuttavia che si dia luogo al rimborso di quanto già versato. Nello stesso periodo, vengono altresì sospesi i pagamenti delle rate delle operazioni di finanziamento, comprese quelle po-

ste in essere dall'ISMEA. Al comma 8, è prevista l'istituzione presso il MIPAF di un Fondo per l'emergenza avicola con dotazione pari a 100 milioni di euro per l'anno 2006, per il finanziamento degli interventi per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, per il pagamento delle indennità compensative della perdita di reddito o delle maggiori spese, ed altresì per le indennità per danni diretti a favore delle imprese avicole sottoposte a restrizione nella movimentazione degli animali o al fermo produttivo. Tali ultime indennità sono previste proprio nei successivi commi 10 e 11 introdotti, come accennato, dall'altro ramo del Parlamento. Tra le finalità del Fondo per l'emergenza avicola, rientrano anche i programmi finalizzati per l'abbandono dell'attività produttiva, gli investimenti nelle imprese avicole per misure di biosicurezza, comprese le spese sostenute per misure sanitarie, nonché gli interventi, disposti dall'autorità sanitaria, a fini di benessere degli animali, per l'abbattimento degli avicoli in caso di sovraffollamento delle strutture produttive o di blocco della movimentazione dei capi.

Osserva che al comma 9 vengono previste alcune modifiche all'articolo 2 della legge n. 218 del 1988, recante misure per la lotta contro l'afta epizootica ed altre malattie epizootiche degli animali, per tener conto delle esigenze dei soccidari, non espressamente regolate nell'originaria formulazione della legge citata. Ai commi 10 e 11, come già accennato, viene prevista la concessione di un'indennità compensativa, rispettivamente, della perdita di reddito o delle maggiori spese, nonché dei danni determinati dalla sottoposizione a restrizioni della movimentazione degli animali o a fermo produttivo a seguito di provvedimenti sanitari. Al comma 12, è prevista l'adozione, da parte dei Ministri delle politiche agricole e forestali e della salute, di decreti di natura non regolamentare, di attuazione delle disposizioni dei citati commi 8, 10 e 11, mentre i commi 13 e 14 recano le norme di copertura finanziaria. In particolare, al comma 13 è previsto che all'onere derivante dall'attuazione del comma 8 (Istituzione del Fondo per l'emergenza avicola), si provveda nell'ambito delle disponibilità dell'articolo 3 della citata legge n. 218 del 1988, aumentate di 100 milioni di euro. I mezzi per far fronte alle maggiori spese di cui al precedente comma 13 sono poi previsti analiticamente al comma 14.

Al comma 15, infine, viene prevista l'assegnazione di un milione di euro al Corpo forestale dello Stato e di un milione di euro all'Ispettorato centrale repressione frodi per far fronte al rafforzamento del sistema di sorveglianza della filiera avicola.

Il presidente PICCIONI dichiara aperta la discussione generale.

La senatrice DE PETRIS *(Verdi-Un)*, ricordato che il decreto-legge in esame ha già subito numerose e rilevanti modifiche nel corso dell'*iter* di conversione, ricorda che il Governo ha dovuto presentare un emendamento che modifica la copertura finanziaria delle disposizioni concernenti il concordato previdenziale in agricoltura; al riguardo, esprime preoccupazione in quanto tale misura risulta subordinata alla verifica del suo im-

patto sui conti pubblici da parte di Eurostat e dei servizi della Commissione europea, il cui esito risulta, allo stato, fortemente incerto. Ritiene inoltre che le vicende relative al provvedimento in esame dimostrino ancora una volta l'assenza di una efficace concertazione preventiva, in sede comunitaria, delle misure che interessano il comparto primario nazionale, con il pericolo di una nuova procedura di infrazione per violazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

Anche per quanto riguarda le misure per fronteggiare l'epidemia da influenza aviaria, ritiene che le recentissime vicende verificatesi in sede UE dimostrino che il Governo non ha adottato adeguate forme di concertazione sulle misure da intraprendere, lasciando il settore in balia dei crolli dei consumi, con perdite che a partire dallo scorso mese di settembre si sono già attestate intorno ai 600 milioni di euro. A suo avviso, le misure attualmente previste, oltre ad essere state sottoposte tardivamente al vaglio delle istituzioni comunitarie, non risultano ancora sufficienti in quanto, per poter realmente fronteggiare l'attuale situazione di crisi, occorrerebbe adottare un vero e proprio piano di ristrutturazione del settore avicolo, con un forte impegno sul fronte della qualità, del benessere animale e della tracciabilità dei prodotti. A tal proposito, ritiene che le misure previste nell'emendamento presentato dal Governo presso l'altro ramo del Parlamento risultino ancora insufficienti, in quanto prevalentemente incentrate sul ritiro del prodotto invenduto e sulla riduzione della produzione negli allevamenti industriali, senza peraltro prevedere precise linee di indirizzo per la riqualificazione delle attività e per affrontare la grave situazione degli allevamenti rurali e biologici.

Con riguardo poi – prosegue la senatrice De Petris – alle disposizioni in materia di biocarburanti, pur ritenendo che le misure previste costituiscano un primo passo per consentire all'agricoltura italiana di contribuire allo sviluppo di tale settore, lamenta il ritardo accumulato rispetto agli altri Paesi europei. Fa inoltre presente che la quota di biodiesel esente da accisa è stata ridotta dall'Esecutivo in carica, osservando che, in mancanza di un deciso intervento di defiscalizzazione, potrà difficilmente aversi un effettivo sviluppo del settore.

In relazione alle disposizioni per il settore bieticolo-saccarifero, esprime forti perplessità sui contenuti dell'accordo sottoscritto dal Governo in sede europea a tale proposito, che prevede un'immediata riduzione del 50 per cento della produzione nazionale, i tagli previsti in altri Paesi europei sono stati ben più ridotti.

Ritiene pertanto che il decreto-legge in esame preveda misure in ogni caso insufficienti rispetto alle effettive necessità dei settori interessati, ribadendo inoltre le proprie perplessità sui mezzi di copertura finanziaria previsti per il riordino dei contributi previdenziali in agricoltura. Pur con tali precisazioni, in considerazione della necessità di assicurare la conversione di un provvedimento che reca misure a sostegno dei produttori avicoli, gravemente danneggiati dalle recenti vicende epidemiologiche, preannuncia sin d'ora un voto di astensione.

Il senatore PIATTI *(DS-U)* si associa alle considerazioni svolte dalla senatrice De Petris, lamentando inoltre fortemente l'assenza di un rappresentante del Governo alla seduta della Commissione.

Si sofferma quindi sul contenuto del decreto-legge, rilevando come il Parlamento abbia modificato profondamente, migliorandola, l'iniziale formulazione del provvedimento, gravemente insufficiente. A suo avviso, la questione relativa al riordino dei contributi previdenziali in agricoltura, testimonia ancora una volta lo scarso impegno dell'Esecutivo nella risoluzione dei problemi strutturali dell'agricoltura italiana: la questione previdenziale agricola costituiva un problema decennale per il quale ci si sarebbe aspettato, a suo parere, un'analisi più approfondita. L'emendamento presentato dal Governo in materia determinerà invece un notevole impatto negativo sui conti pubblici, che sarebbe stato possibile ed oltremodo opportuno evitare.

Osserva peraltro che, in subordine, si sarebbe potuta valutare l'opportunità di intraprendere una strada diversa, come ad esempio, la previsione di una sanatoria sui debiti pregressi da destinare prevalentemente agli agricoltori delle zone colpite da calamità naturali, in tal modo aggirando i rischi di censure in sede europea.

Si sofferma quindi sulle disposizioni previste in favore del comparto bieticolo-saccarifero, che ritiene in ogni caso insufficienti rispetto alle reali necessità del settore. Poiché le questioni sia di carattere produttivo che occupazionale risultano ben lungi dall'essere risolte, ritiene del tutto ingiustificati gli accenti trionfalistici con i quali l'Esecutivo ha illustrato gli esiti degli accordi raggiunti in sede UE. A tale proposito, sarebbe preferibile mantenere un atteggiamento più equilibrato nei rapporti con le istituzioni comunitarie e volto alla massima cooperazione tra i vari Paesi, pur nella consapevolezza della necessità che ciascuno persegua gli interessi specifici dei propri comparti.

Ritiene pertanto che il provvedimento in esame, pur migliorato, risulti ancora insufficiente, anche per quanto concerne la crisi del settore avicolo, in quanto non viene risolto il problema degli ingenti quantitativi di merce invenduta, richiamando inoltre l'attenzione della Commissione sulla sussistenza di gravi problemi di comunicazione da parte dell'Esecutivo, come dimostrato dalle vicende relative ai vaccini antinfluenzali, che hanno registrato un improvviso aumento delle vendite, a causa dell'erronea convinzione dei consumatori che tali prodotti potessero costituire un rimedio preventivo contro l'influenza aviaria.

Per tali ragioni, preannuncia un voto di astensione.

Il senatore BASILE *(Mar-DL-U)*, nel condividere le considerazioni già emerse in discussione generale, osserva che già nel corso dell'esame in prima lettura era stata evidenziata la grave insufficienza delle misure previste dal decreto-legge, per l'ennesima volta caratterizzato da una impostazione puramente emergenziale e non strutturale. Ritiene pertanto che le misure previste non siano in grado di fornire una soluzione definitiva per risolvere i problemi affrontati.

Stigmatizza inoltre la mancata presenza di un rappresentante del Governo alla seduta della Commissione: a suo avviso, tale assenza risulta tanto più grave in quanto dimostra lo scarso interesse dell'Esecutivo per la risoluzione di questioni che interessano il futuro di migliaia di lavoratori.

Dopo avere espresso preoccupazione per i rischi di apertura di una nuova procedura di infrazione per violazione delle regole in materia di aiuti di Stato, dichiara di condividere pienamente le osservazioni della senatrice De Petris in ordine all'insufficienza delle misure previste per fronteggiare l'influenza aviaria, sottolineando come solo in Italia si sia assistito ad un calo dei consumi di entità così elevata.

Preannuncia pertanto un voto di astensione.

Il senatore AGONI *(LP)* ritiene ingenerose le considerazioni critiche formulate dai colleghi dell'opposizione, in quanto, a suo parere, attraverso un provvedimento d'urgenza per di più emanato al termine della legislatura, non era possibile attendersi la risoluzione di tutti i problemi strutturali in cui versa il comparto primario. Ritiene invece che non possa essere messo in discussione l'impegno che ha caratterizzato l'operato del ministro Alemanno nel corso della legislatura.

Con riguardo alla necessità di impostare su basi differenti il rapporto tra l'Italia e l'Unione europea, pur ritenendo in generale condivisibili le considerazioni del senatore Piatti, fa osservare che non sempre gli orientamenti che emergono in sede UE risultano pienamente coerenti, come le recenti vicende relative all'etichettatura dei polli sembrano dimostrare ampiamente. Di ciò bisogna tener conto anche in relazione alle disposizioni per il riordino dei contributi previdenziali in agricoltura, in quanto, a suo avviso, lo Stato italiano deve comunque adottare le misure per assicurare i necessari margini di competitività alle proprie imprese, specialmente quando queste si trovino a dover affrontare situazioni di eccezionale difficoltà.

Con riguardo poi alle disposizioni per il settore bieticolo-saccarifero, richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che i contenuti dell'accordo raggiunto in sede comunitaria sui tagli alla produzione, pur costituendo un importante traguardo, lasciano aperta la possibilità che i produttori optino per una interruzione totale della produzione. Per tali ragioni, preannuncia sin d'ora di voler presentare un ordine del giorno nel corso dell'esame in Assemblea, che impegni il Governo ad affrontare più approfonditamente tali questioni.

Con riguardo poi alle misure previste per fronteggiare l'influenza aviaria, rileva come per esse si sia determinato un problema simile a quello già verificatosi per le produzioni di carne bovina, in quanto gli aiuti previsti andranno prevalentemente a beneficio dei produttori dell'agroindustria e non dell'agricoltura in senso stretto. Rileva pertanto l'opportunità di valutare l'eventuale destinazione di interventi anche per il fermo dei capannoni, in considerazione degli effetti sulla destinazione delle misure previste determinati dai rapporti contrattuali di soccida.

Nel preannunciare il voto favorevole del suo Gruppo, esprime apprezzamento per l'accoglimento di un emendamento contenente disposizioni in materia di quote latte, che consentirà agli allevatori di poter discutere sulla base di un effettivo raffronto tra i dati a disposizione del MIPAF e del Ministero della salute, relativi alla consistenza effettiva del patrimonio bovino nazionale.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, il presidente PICCIONI dichiara chiusa la discussione generale.

In considerazione della necessità di acquisire il parere della Commissione bilancio, sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 16,10, è ripresa alle ore 16,30.

Il presidente PICCIONI, preso atto che la Commissione bilancio non ha ancora trasmesso il proprio parere, propone di proseguire comunque l'esame del provvedimento in titolo, nel presupposto che tale parere venga comunque reso dalla 5a Commissione ai fini dei lavori dell'Assemblea.

La Commissione conviene.

Interviene in sede di replica il relatore RUVOLO *(UDC)*, esprimendo apprezzamento per la tempestività dimostrata dal Governo nell'adottare un provvedimento d'urgenza largamente atteso dagli operatori del settore. Ritiene inoltre che nel corso dell'*iter* di conversione, il contenuto del provvedimento sia stato notevolmente migliorato, ponendo finalmente le basi per un riassetto definitivo delle questioni affrontate.

Non essendovi richieste di intervento per dichiarazione di voto, il presidente PICCIONI, verificata la presenza del prescritto numero legale per deliberare, pone in votazione il conferimento del mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea con l'autorizzazione a svolgere la relazione orale.

La Commissione approva.

La seduta termina alle ore 16,40.

INDUSTRIA (10ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

303ª Seduta

Presidenza del Presidente
PONTONE

La seduta inizia alle ore 16,45.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale recante ripartizione dello stanziamento iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero delle attività produttive, relativo a contributi in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, per l'anno 2006 (n. 621)

(Parere al Ministro delle attività produttive, ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della legge 23 dicembre 2001, n. 448. Esame. Parere favorevole)

Il presidente PONTONE *(AN)*, riferisce sullo schema di decreto ministeriale in titolo, predisposto dal Governo in attuazione dell'articolo 32, comma 2, della legge finanziaria per il 2002, facendo presente che, gli importi dei contributi dello Stato in favore dei soggetti ivi previsti sono iscritti nello stato di previsione di ciascun Ministero, in un unica unità previsionale di base, e che, attraverso un apposito decreto ministeriale emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, viene ogni anno effettuato il riparto di tali contributi, previa acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. La relazione di accompagnamento allo schema in esame precisa che nella determinazione del riparto per il 2006 il Governo ha voluto tener conto delle indicazioni emerse nei pareri resi dalle Commissioni competenti per l'anno precedente, nonostante la necessità di operare una ulteriore riduzione delle somme disponibili, pari, per il 2006 a 2.367.000 euro.

In particolare – prosegue il Presidente relatore – lo schema in esame provvede a ripartire le risorse disponibili in tre macro-finalità, nell'ambito delle quali vengono poi analiticamente descritte le ripartizioni e i singoli contributi: in primo luogo sono previsti contributi ad enti di ricerca ed organismi di normalizzazione; in secondo luogo, contributi ad enti ed organismi nel settore turistico ed infine contributi ad enti ed organismi che promuovono l'internazionalizzazione delle imprese.

Con riguardo alla prima macro-finalità, è previsto uno stanziamento complessivo di 1.850.000 euro, da ripartire in sussidi diretti a promuovere l'incremento delle piccole e medie industrie ed in contributi, rispettivamente, per il funzionamento delle stazioni sperimentali, per gli organismi di normalizzazione italiani nonchè, infine, per la pubblicazione di norme per la salvaguardia della sicurezza e di linee guida applicative per la direttiva macchine.

La seconda macro-finalità – prosegue il Presidente relatore – prevede uno stanziamento complessivo di 680.000 euro, da ripartire tra contributi a favore di enti e associazioni *non profit*, per incrementare il movimento dei forestieri o il turismo sociale e giovanile, e contributi per iniziative e manifestazioni nazionali o pluriregionali di interesse turistico.

Lo stanziamento più rilevante è quello previsto per la macro-finalità di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese: si tratta dei contributi ad associazioni ai sensi della legge n. 1083 del 1954, di contributi alle camere di commercio italiane all'estero ed ai consorzi multiregionali all'*export*, dei contributi ai consorzi agroalimentari e turistico-alberghieri, nonchè dei contributi con riferimento agli accordi tra associazioni di categoria.

Va pertanto evidenziato che, se da un lato le riduzioni dei fondi disponibili sono state pari a 421,476 euro, per la prima macro-finalità e a 226.175 euro per la seconda, d'altro canto, per la terza macro-finalità, concernente contributi ad enti ed altri organismi che promuovono l'internazionalizzazione delle imprese, si registra invece un aumento dei fondi disponibili rispetto all'anno precedente, per un ammontare pari a 195.568 euro.

Si apre il dibattito.

Il presidente PONTONE, nessuno chiedendo di parlare, previa verifica del numero legale per deliberare, pone ai voti uno schema di parere favorevole.

La Commissione approva.

Schema di decreto ministeriale recante ripartizione delle risorse del Fondo unico per gli incentivi alle imprese per l'anno 2006 (n. 623)

(Parere al Ministro delle attività produttive, ai sensi dell'articolo 52, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448. Esame. Parere favorevole con osservazione)

Il presidente relatore PONTONE *(AN)* fa presente che con lo schema in esame si procede – come previsto dall'articolo 52 della legge n. 448 del 1999 – alla consueta ripartizione annuale tra i vari interventi agevolativi, gestiti dal Ministero delle attività produttive, delle risorse assegnate al Fondo unico per gli incentivi alle imprese per il 2006.

Tali risorse derivano quindi dagli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente, scontando inoltre gli effetti dell'ultima legge finanziaria,

che, in relazione ad alcune delle autorizzazioni di spesa ricomprese nel Fondo in esame, ha disposto alcune rimodulazioni ed alcuni definanziamenti.

In termini di competenza, lo stanziamento iscritto sul capitolo 7420 per il corrente esercizio finanziario, inferiore rispetto a quello disponibile per il 2005, ammonta a circa 1.438 milioni di euro per il 2006, a 631 milioni di euro per il 2007 e a 470 milioni di euro per il 2008.

Lo schema in esame – prosegue il Presidente relatore – suddivide tali importi in quattro aree di intervento: interventi per l'industria aeronautica, incentivi ad attività sostitutive nelle aree di crisi industriale, interventi per le aree depresse, interventi straordinari per il mezzogiorno.

Con particolare riferimento alla prima area, lo stanziamento di circa 537 milioni di euro è finalizzato al finanziamento degli interventi per l'industria aeronautica e per l'industria aerospaziale e duale di cui alla legge n. 808 del 1985.

La somma complessiva di 61,2 milioni di euro per gli incentivi volti alla realizzazione di attività sostitutive nelle aree di crisi industriale è suddivisa in 30 milioni di euro per gli interventi di reindustrializzazione e di promozione industriale nelle aree di crisi, introdotti dall'articolo 11, comma 9, del decreto-legge n. 35 del 2005, e in 31,2 milioni di euro specificamente destinati agli interventi nei comuni di Arese e Rho dall'articolo 1, comma 268, della legge n. 311 del 2004.

Gli stanziamenti per le aree depresse, sempre in riferimento al 2006, sono volti al finanziamento della legge n. 488 del 1992 per un importo di 15 milioni di euro, mentre 825 milioni di euro risultano destinati alla programmazione negoziata per la realizzazione di patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma.

In relazione all'ultimo settore di intervento – prosegue il Presidente relatore – alla gestione temporanea della miniera carbonifera del Sulcis è riservato uno stanziamento di 15 milioni di euro, come previsto dall'articolo 11, comma 14-*bis*, del decreto-legge n. 35 del 2005.

Quest'ultimo intervento, così come quello relativo alla realizzazione di attività sostitutive nelle aree di crisi, costituisce una novità rispetto alla ripartizione effettuata lo scorso anno. Non figurano invece tra gli interventi cui sono destinate le risorse del Fondo incentivi per il 2006 quelli di sostegno al settore commerciale, alla ricerca e allo sviluppo e al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Va poi segnalato che, in relazione alla parte degli incentivi la cui gestione è stata a suo tempo trasferita alle regioni e con particolare riferimento alla Sicilia e alla Valle d'Aosta – regioni per le quali tale trasferimento non ha ancora avuto luogo – lo schema in esame precisa quale sia la percentuale dei fondi ad esse spettanti, che il Ministero delle attività produttive provvederà a destinare ai singoli interventi.

Si potrebbe infine tener conto – conclude il Presidente relatore – nel parere della Commissione dell'osservazione formulata dalla Commissione bilancio del Senato, che si è espressa in senso favorevole sullo schema in

esame, nel presupposto che con esso si proceda alla sola ripartizione delle somme non già impegnate.

Si apre il dibattito.

Il presidente PONTONE, nessuno chiedendo di parlare, illustra uno schema di parere favorevole con osservazione.

Successivamente, previa verifica del numero legale per deliberare, pone ai voti il predetto schema di parere.

La Commissione approva.

CONVOCAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER I PARERI

Il PRESIDENTE avverte che la Sottocommissione per i pareri è convocata al termine della seduta, per l'esame in sede consultiva degli schemi di decreto legislativo nn. 597 e 604.

La seduta termina alle ore 16,55.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 623

La 10ª Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto ministeriale in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, rilevando l'opportunità di tener conto delle osservazioni della 5ª Commissione allegate al presente parere.

IGIENE E SANITÀ (12ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

318ª Seduta

Presidenza del Presidente
TOMASSINI

La seduta inizia alle ore 15,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(3723-B) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa***, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 9ª Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il relatore CARRARA *(FI)* rileva che l'articolo 1-*bis,* comma 8, del decreto-legge in esame, introdotto dalla Camera dei deputati al fine di fronteggiare la situazione di crisi dell'avicoltura provocata dalle reazioni del pubblico alle notizie sull'influenza aviaria, dispone l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, del «Fondo per l'emergenza avicola». Il Fondo ha una dotazione di 100 milioni per il 2006 e tra le sue finalità sono contemplati investimenti nelle imprese per misure di biosicurezza, comprendenti le spese per misure sanitarie, nonché interventi, disposti dall'autorità sanitaria, per l'abbattimento in caso di sovraffollamento o di blocco della movimentazione.

Si sofferma poi sul successivo comma 12, il quale prevede che i Ministri delle politiche agricole e forestali e della salute adottino le disposizioni attuative dei commi 8, 10 e 11. Questi ultimi riguardano la concessione di indennità compensative dei costi e delle perdite dovuti all'applicazione dei provvedimenti volti a contrastare la diffusione dell'influenza aviaria.

Rileva quindi come al comma 13 sia specificato che, per le finalità predette, il volume di spesa del Servizio sanitario nazionale è incrementato di 100 milioni per l'anno 2006.

Propone infine di esprimere parere favorevole.

In assenza di richieste di intervento in sede discussione generale, il PRESIDENTE avverte che si passerà alle dichiarazioni di voto.

Il senatore TREDESE *(FI)* preannuncia il voto favorevole della propria parte politica, sottolineando come le norme in esame siano mirate al sostegno di un settore le cui sorti destano attualmente vive preoccupazioni, in particolar modo sotto il profilo occupazionale.

Il senatore TATÒ *(AN)*, nel dichiarare il voto favorevole del proprio Gruppo, rileva come il provvedimento in esame dia opportunamente agli allevatori la possibilità di intraprendere processi di conversione produttiva.

Il senatore MASCIONI *(DS-U)*, intervenendo a nome del Gruppo, dichiara l'intenzione di astenersi.

La senatrice BOLDI *(LP)* dichiara l'intenzione di voto favorevole a nome del proprio Gruppo, sottolineando come il provvedimento in esame sia contraddistinto dalla previsione di misure positive per gli allevamenti avicoli.

Previa verifica del numero legale, la proposta di parere favorevole formulata dal relatore, risulta infine approvata.

La seduta, sospesa alle ore 15,30, riprende alle ore 15,55.

POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI

Il presidente TOMASSINI avverte che la seduta già convocata alle ore 8,30 di domani, mercoledì 1° marzo, è posticipata alle ore 9. Avverte altresì che tale seduta, nonchè la seduta pomeridiana di domani non avranno luogo qualora non si tenesse la seduta dell'Assemblea prevista per la medesima giornata.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16.

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

481ª Seduta

Presidenza del Presidente
NOVI

Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Gasperini e Ventucci.

La seduta inizia alle ore 15,35.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante: «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio» (n. 610)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il relatore, senatore SPECCHIA *(AN)* illustra lo schema di decreto in titolo, predisposto dal Governo in attuazione della legge delega n. 131 del 2003 al fine di adeguare l'ordinamento alla riforma costituzionale del 2001, effettuando una mera ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, desumendoli dalla legislazione vigente. Peraltro, su tale complessa tematica, occorre considerare che il Parlamento ha esaminato, prima alla Camera dei deputati e, successivamente, al Senato, un provvedimento legislativo – che non ha completato il suo *iter* – riguardante proprio la materia del governo del territorio. Durante l'esame di quel disegno di legge si constatò che su tale disciplina sono intervenute negli ultimi anni diverse leggi regionali che hanno introdotto istituti innovativi. Inoltre, con la sentenza n. 280 del 2004, la Corte costituzionale ha precisato che spetta al Parlamento stabilire i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, ribadendo altresì che comunque tali principi non costituiscono un vincolo per le regioni.

In merito ai profili che investono le regioni e le autonomie locali, si fa presente che la Conferenza Stato-Regioni ha espresso un parere negativo sul provvedimento in esame sia per i suoi contenuti, sia soprattutto per la procedura seguita dal Governo, procedura che si sarebbe posta in

contrasto con i principi di leale collaborazione tra Stato e regioni. Sarebbe comunque auspicabile che, in occasione del seguito della procedura in cui si prevede un secondo parere da parte della Conferenza Stato regioni, si possa mediare tra le posizioni del Governo e quelle delle autonomie locali.

Soffermandosi sull'articolato dello schema di decreto, in via preliminare, si osserva che in alcuni punti il Governo sembra essere andato al di là del dettato della delega che ha ad oggetto la mera ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente. In secondo luogo, nella stessa definizione di governo del territorio sembra essersi adottata un'impostazione restrittiva che non considera le innovazioni che sulla materia sono state apportate dalle leggi regionali nel frattempo emanate.

Alla luce di queste considerazioni si riserva di redigere un parere favorevole con alcune osservazioni, volte ad intervenire sull'articolo 2 – allo scopo di preservare il ruolo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome – e sugli articoli 52, 56 e 67 che recano contenuti innovativi rispetto alla legislazione vigente o che necessitano comunque di una integrazione. Sempre con lo scopo di ricondurre il provvedimento alla mera individuazione di principi fondamentali, occorre rivedere le disposizioni di cui agli articoli 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21 e 22. Inoltre, appare necessario intervenire anche sull'articolo 8, nei commi 10 e 16, in tema di perequazione e compensazione urbanistica, affinché si adegui il testo normativo alle previsioni contenute in alcune leggi regionali. Infine, sarebbe opportuno riconsiderare l'impianto complessivo del Capo III, relativo all'attività edilizia, al fine di espungere dal testo le norme di livello regolamentare.

Il presidente NOVI dichiara aperta la discussione.

Il senatore TURRONI *(Verdi-Un)*, dopo aver ricordato che lo schema in esame dovrebbe limitarsi ad una ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, osserva che nella nozione di governo del territorio sono ora incluse l'urbanistica, l'edilizia residenziale pubblica, i lavori pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità. Appare inoltre significativo che la Conferenza Stato-Regioni ha espresso su tale testo un parere negativo, anche tenuto conto che il provvedimento è sottoposto all'esame a Camere sciolte e quindi senza poter disporre del tempo necessario per un serio approfondimento.

Nel merito, alcune disposizioni, in quanto innovative, andrebbero quindi espunte da un testo che, come detto, dovrebbe essere veramente ricognitivo, in modo da non incorrere nell'eccesso di delega sanzionabile da parte della Corte Costituzionale. In tal senso, appaiono innovativi gli articoli 52 e 56, mentre risultano disposizioni eccessivamente dettagliate quelle contenute negli articoli 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21 e 22. Inoltre, occorre evitare di innalzare a principi fondamentali alcune disposizioni in tema di perequazione e compensazione urbanistica.

Considerazioni critiche merita altresì il Capo III che disciplina l'attività edilizia in quanto questa parte di schema di decreto rischia di sovrap-

porsi con il vigente testo unico in materia edilizia. Con riferimento alla materia dei lavori pubblici si osserva che viene fatto rientrare nella competenza statale la materia delle procedure di gara, limitando, conseguentemente, gli spazi che dovrebbero essere lasciati alla competenza concorrente delle Regioni.

In generale, il provvedimento avrebbe dovuto limitarsi a indicare i principi generali sulla base dei quali il Parlamento avrebbe dovuto emanare una legge di principi in materia di governo del territorio. A tale riguardo non ha completato fortunatamente il proprio *iter* il disegno di legge, Atto Senato 3519, sostenuto dalla maggioranza. Inoltre, il provvedimento sottoposto ora all'esame delle Commissioni parlamentari giunge con ben tre anni di ritardo rispetto all'approvazione della legge delega e senza alcun rispetto per il metodo della negoziazione e della concertazione con le autonomie territoriali.

Anche a livello di definizioni emergono alcune incongruenze, poiché, ad esempio, l'articolo 1 non include nella nozione di governo del territorio alcune materie come la difesa del suolo, la tutela dei beni paesaggistici e la tutela del territorio agricolo. Inoltre, è assente un'indicazione circa la necessità che il territorio sia sottoposto ad una disciplina urbanistica pubblica e che la formazione dei piani deve assicurare la partecipazione dei cittadini. Criticabile risulta altresì l'articolo 17 che si riferisce ad un provvedimento di carattere straordinario – il condono edilizio – per il quale la Corte costituzionale ha precisato che lo Stato può definire soltanto limitati principi fondamentali.

Nella materia dei lavori pubblici sono elevate a principi fondamentali quasi tutte le disposizioni contenute nella cosiddetta «legge Merloni», la quale, peraltro, proprio in questi giorni è oggetto di una profonda revisione nella stesura del codice dei lavori pubblici. Anche in materia espropriativa emergono forti riserve in quanto il Governo non si sarebbe limitato ad un'attività ricognitiva, ma avrebbe operato attraverso un metodo interpretativo.

In conclusione, preannunciando il voto negativo della propria parte politica, rileva che lo schema di decreto in titolo risulta varato in forte ritardo rispetto ai tempi indicati dalla legge delega e dovrebbe essere profondamente rivisto, approfittando dell'occasione data dal secondo parere che può essere espresso sullo stesso. Infatti, in tale occasione, potrebbe essere utile riaffermare le finalità del governo del territorio e limitare il conflitto con le Regioni in una materia tipicamente trasversale.

Il presidente NOVI dichiara chiusa la discussione.

Il sottosegretario GASPERINI ringrazia il relatore Specchia e il senatore Turroni per le loro preziose valutazioni ed osservazioni di cui il Governo terrà conto anche per non incorrere in un eccesso di delega sanzionabile dalla Corte costituzionale. In ogni caso, l'Esecutivo, nel predisporre tale provvedimento si è mostrato particolarmente sensibile nei confronti delle diverse pronunce della Corte costituzionale sia rispettando l'oggetto

della delega, limitato alla mera ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente, sia cercando di sciogliere alcuni dubbi interpretativi.

Dopo che il presidente NOVI ha accertato la presenza del prescritto numero legale, la Commissione conferisce mandato al relatore a redigere parere favorevole con osservazioni.

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nella Comunità, nonché della direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, riguardo ai meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto» (n. 597)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, commi 3 e 4, e 14 della legge 18 aprile 2005, n. 62. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il relatore, senatore MONCADA *(UDC)* , riferisce sullo schema in titolo, ricordando che il 13 ottobre 2003 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nella comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (cosiddetta direttiva «*Emissions Trading*»). La direttiva impone agli Stati membri di completare il processo di recepimento entro il 31 dicembre 2003 e di predisporre le procedure necessarie per avviare lo scambio delle quote di emissioni a partire dal 1 gennaio 2005. Il 27 ottobre 2004 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 2004/101/CE, recante modifica della direttiva 2003/87/CE al fine di consentire il riconoscimento dei crediti derivanti dai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto all'interno del sistema comunitario e in particolare delle riduzioni delle emissioni certificate (CERs) a partire dal 2005 e delle unità di riduzione delle emissioni (ERUs) a partire dal 2008. I criteri di delega per il recepimento della direttiva sono stati approvati con legge n. 62 del 18 aprile 2005 (Legge Comunitaria 2004). Peraltro, in attesa dell'approvazione di quella che è poi divenuta la legge 62/2005 e, dovendosi comunque avviare le attività per consentire la partecipazione delle imprese italiane al mercato comunitario delle quote di emissioni di CO_2 per la prima fase 2005-2007, il 12 novembre 2004 è stato emanato il decreto-legge n. 287 del 2004 (successivamente convertito dalla legge n. 316 del 30 dicembre 2004), che ha introdotto disposizioni urgenti per l'attuazione della direttiva 2003/87/CE.

L'atto del Governo n. 597 reca ora lo schema di decreto legislativo destinato a recepire nell'ordinamento nazionale, nell'esercizio della delega conferita con la legge comunitaria 2004, tutte le disposizioni di cui alle direttive 2003/87/CE e 2004/101/CE. Al fine di predisporre un quadro normativo unitario la maggior parte delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 273 del 2004 sono state abrogate e incluse nel presente decreto

legislativo. Occorre, peraltro, considerare che gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione i piani nazionali di assegnazione per il periodo 2008-2012 entro il 30 giugno 2006. I piani devono essere approvati dalla Commissione, che può imporne la modifica qualora li ritenga incompatibili con gli 11 criteri stabiliti dall'allegato della direttiva sullo scambio delle quote di emissione. Il 30 giugno 2006 scade il termine non soltanto per la notifica, da parte degli Stati membri, dei piani nazionali di assegnazione per il periodo 2008-2012, ma anche per la presentazione, da parte della Commissione, di una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'esperienza finora acquisita nell'attuazione del sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni e per l'eventuale formulazione di proposte. L'attuazione del decreto non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato, così come previsto dal comma 5 dell'articolo 27 dello schema di decreto legislativo. Lo schema di decreto legislativo in generale richiama fedelmente i dettami della direttiva 2003/87/CE e della direttiva 2004/101/CE. Di seguito si evidenziano le parti più rilevanti del testo proposto, costituito da 27 articoli e 4 allegati.

L'articolo 2 precisa il campo di applicazione dello schema di decreto legislativo che coincide con quello della direttiva, salvo l'attività 3.3 ossia l'attività per la produzione di ceramiche e laterizi. Infatti, al fine di non penalizzare la competitività delle imprese italiane per la produzione di ceramiche e laterizi, la definizione relativa all'attività 3.3 di cui all'allegato I della direttiva è stata recepita uniformando l'interpretazione a quella già adottata da altri Stati Membri della UE, in particolare dalla Spagna che risulta essere un importante concorrente nel settore.

L'articolo 3 riporta le definizioni utilizzate all'interno del decreto legge, mentre gli articoli 4, 5, 6 e 7 disciplinano i diversi aspetti relativi all'autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra. Le scelte effettuate sono coerenti con i dettami della direttiva e pertanto non sussistono aspetti di particolare rilievo da evidenziare. Si desidera attrarre l'attenzione sulla scelta di individuare il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio quale supporto operativo per lo svolgimento di tale attività piuttosto che affidare tale compito ad una segreteria tecnica: tale scelta è motivata dal fatto che tale attività richiede risorse umane e mezzi informatici per un periodo di tempo limitato e pertanto non si è ritenuto opportuno istituire una segreteria tecnica finalizzata esclusivamente allo svolgimento di un'attività che non ha carattere continuativo nel periodo di riferimento.

L'articolo 8 istituisce l'ANC e disciplina i compiti ad essa assegnati. In particolare lo schema di decreto legislativo stabilisce che la funzione di ANC sia svolta dal «Comitato nazionale di gestione e attuazione della direttiva 2003/87/CE», istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. Tale Comitato è formato da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e dal Ministero delle attività produttive. La scelta di affidare il ruolo di ANC ad un Comitato congiunto formato da rappresentanti dei due ministeri suddetti è motivata dal fatto che l'attuazione della direttiva, benché abbia come obiettivo primario la riduzione delle emissioni di gas serra in maniera efficace dal punto di vi-

sta dei costi, implica scelte che hanno conseguenze in termini di politica industriale e sicurezza energetica. Non sono previsti compensi per i membri del Comitato.

Gli articoli 10, 11 e 12 disciplinano le modalità per la predisposizione del PNA (articolo 10), per l'assegnazione e il rilascio delle quote (articolo 11), per la raccolta delle informazioni necessarie per la determinazione del numero di quote da assegnare agli impianti regolati dalla direttiva (articolo 12). Sia la tempistica che i criteri di base di riferimento per lo svolgimento delle suddette attività sono coerenti con i dettami della direttiva. Le attività preparatorie necessarie per la predisposizione del PNA e la conseguente assegnazione e rilascio delle quote di emissioni di CO2 spettano all'ANC. Tuttavia, considerate le implicazioni ambientali, economiche e di sicurezza energetica associate all'assegnazione delle quote di CO2, è stabilito che sia il PNA che la decisione di assegnazione sia approvata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e dal Ministro delle attività produttive.

L'articolo 13 disciplina le modalità con cui gli operatori dovranno effettuare il monitoraggio delle emissioni di gas serra. Tali modalità sono coerenti con i principi contenuti nell'allegato IV della direttiva 2003/87/CE e nella decisione della Commissione europea C(2004)/130; l'articolo 14 istituisce il Registro Nazionale delle Emissioni e delle Quote di Emissione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo al fine della contabilizzazione delle quote di emissione rilasciate, trasferite, restituite e cancellate e stabilisce le modalità di contabilizzazione delle quote. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio svolge funzione di Amministratore del registro sulla base delle disposizioni impartite dall'ANC. Le modalità per la gestione del registro sono conformi a quanto stabilito dal «Regolamento (CE) 2216/2004 della Commissione, del 21 Dicembre 2004, relativo ad un sistema standardizzato e sicuro di registri a norma della Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del consiglio e della decisione n. 280/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio».

L'articolo 15 disciplina le modalità per il trasferimento delle quote di emissioni tra gli operatori sia residenti nel territorio nazionale sia in altri Stati Membri, le modalità di restituzione e cancellazione delle quote. Le scelte operate sono conformi ai dettami della direttiva 2003/87/CE e della direttiva 2004/101/CE. In particolare l'articolo disciplina le modalità di utilizzo dei crediti derivanti dai progetti di *Joint Implementation* (ERUs) e *Clean Development Mechanism* (CERs) da parte degli operatori al fine di adempiere all'obbligo annuale di restituzione delle quote di emissioni.

I criteri per la verifica delle emissioni comunicate dagli operatori e il rilascio del relativo attestato di verifica al fine di assicurarne l'affidabilità, la credibilità e accertare la precisione dei sistemi di monitoraggio utilizzati per il calcolo delle emissioni sono stabilite dall'articolo 16.

L'articolo 17 disciplina le modalità per l'accreditamento dei verificatori. L'accreditamento viene svolto dall'ANC con il supporto del Mini-

stero dell'ambiente e della tutela del territorio – Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo. L'articolo 18 disciplina la validità delle quote di emissioni rilasciate ai gestori, mentre l'articolo 20 disciplina l'erogazione delle sanzioni da parte dell'ANC.

Sulla base delle precedenti considerazioni, propone di esprimere parere favorevole con alcune osservazioni: all'articolo 3, comma 2, è conveniente aggiungere: l) «esercizio commerciale»; per gli impianti termoelettrici l'esercizio dell'impianto a partire dalla data di «entrata in esercizio» prevista nello stesso articolo, stesso comma, lettera d), mentre all'articolo 5, comma 1, sembrerebbe opportuno modificare il comma 1, aggiungendo dopo le parole DEC/RAS/013/05 le seguenti : «e quelli per i quali sono state inoltrate le domande di autorizzazione o di aggiornamento dell'autorizzazione prima dell'entrata in vigore del presente decreto».

All'articolo 10, comma 2, lettera d) si potrebbe tener conto nel settore della produzione del cemento, della specificità produttiva degli impianti che, in virtù delle materie prime utilizzate ed in particolare della loppa d'altoforno, scontano un fattore di emissione per unità di cemento prodotta significativamente inferiore alla media del settore.

All'articolo 11, infine, sembra conveniente, a maggior chiarimento, aggiungere un comma 3-*bis* al fine di prevedere che, per gli impianti esistenti, ancora in assetto di collaudo all'inizio del periodo di riferimento, il Comitato procede all'assegnazione e al rilascio delle quote di emissione con le stesse modalità fissate nel PNA per l'avviamento dei nuovi entranti.

Rileva infine che il Governo ha accolto solo in modo parziale alcune proposte di modifica segnalate dalla Conferenza Stato-Regioni; a tale riguardo, esprime le proprie perplessità su quanto proposto dai rappresentanti delle Regioni in merito al funzionamento del Comitato di cui all'articolo 8, dal momento che dovrebbe essere pacifico che, in materia di politiche energetiche ed industriali, la competenza resta riservata allo Stato, senza trascurare poi l'ulteriore elemento che un aumento dei componenti del Comitato rischierebbe di rendere pletorico tale organismo.

Il presidente NOVI dichiara aperta la discussione.

Il senatore TURRONI *(Verdi-U)* rileva che, con il decreto-legge n. 273 del 2004, recante disposizioni urgenti per l'applicazione della direttiva 2003/87/CE in materia di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra, è stato consentito, pur in assenza del recepimento della citata direttiva, l'avvio a partire dal 2005 del sistema per lo scambio di quote di emissioni. Nel maggio 2005 la Commissione europea ha accolto il piano presentato dall'Italia e poi integrato con il citato decreto-legge. In particolare, tale piano è stato approvato dall'Unione europea solo dopo che le autorità italiane hanno accettato di ridurre il numero delle quote da assegnare. Nel dicembre 2005 il Governo ha poi presentato alle Camere uno schema di decisione sull'assegnazione delle quote, per il periodo 2005-2007, che rappresenta la versione definitiva del piano nazionale di assegnazione.

Dal quadro descritto emerge in sostanza che l'Italia ha dapprima presentato un piano eccedente le quote assegnate dall'Unione europea, salvo poi operare delle riduzioni, senza recepire comunque la direttiva che istituisce il sistema di scambio delle emissioni.

Soffermandosi sul merito del provvedimento, coglie l'occasione per ricordare che la Conferenza Stato-Regioni ha espresso sullo stesso un parere favorevole condizionato ad alcune modifiche relative all'articolo 8, comma 3 – in ordine alla composizione del Comitato con l'integrazione di rappresentanti delle Regioni – e all'articolo 9 al fine di prevedere l'intesa con la Conferenza unificata.

Inoltre, a differenza della direttiva, che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla verifica dell'autorità competente, lo schema prevede il rilascio automatico dell'autorizzazione entro 45 giorni dalla domanda. In generale, si prevede un meccanismo secondo il quale, ad autorizzazione ricevuta, il gestore invia un'autocertificazione nella quale afferma di essere in grado di effettuare il monitoraggio. Il sistema delineato all'articolo 6 appare quindi non conforme alla direttiva.

Inoltre, i criteri che devono ispirare il piano nazionale di assegnazione sono meramente economici e secondari, senza alcuna rilevanza del criterio ambientale. Per quanto riguarda poi le quote di emissioni da restituire, lo schema fa riferimento all'anno solare e non all'anno civile precedente. Infine dovrebbe essere esclusa la possibilità di valersi delle quote generate da impianti nucleari, mentre appare discrezionale la disposizione di cui all'articolo 19, comma 7.

In conclusione, per le argomentazioni esposte, preannuncia il voto negativo della propria parte politica.

Il presidente NOVI dichiara chiusa la discussione.

Dopo che il presidente NOVI ha accertato la presenza del prescritto numero legale, la Commissione conferisce mandato al relatore a redigere parere favorevole con osservazioni.

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2004/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, relativa alla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune pitture e vernici e in taluni prodotti per carrozzeria» (n. 604)

(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)

Il presidente NOVI *(FI)*, in qualità di relatore, illustra lo schema di decreto che, predisposto sulla base della delega contenuta nella legge comunitaria per il 2004, è volto a dare attuazione alla direttiva 2004/42/CE relativa alla limitazione delle emissioni di composti organici volatili (COV) dovute all'uso di solventi organici in talune pitture e vernici e in taluni prodotti per carrozzeria.

Il provvedimento si propone di evitare l'emissione sul mercato di prodotti che, per l'elevato contenuto di tali composti, potrebbero contribuire all'inquinamento atmosferico, causando un aumento dell'ozono troposferico.

Dopo aver ricordato che la Conferenza Stato-Regioni si è espressa favorevolmente su tale provvedimento, esprime l'intenzione di redigere un parere favorevole.

Il senatore TURRONI preannuncia il voto contrario della propria parte politica.

Nessun altro senatore chiedendo di intervenire, previo accertamento del prescritto numero legale, la Commissione conferisce mandato al relatore a redigere parere favorevole.

La seduta termina alle ore 16,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale militare italiano impiegato nelle missioni internazionali di pace, sulle condizioni della conservazione e sull'eventuale utilizzo di uranio impoverito nelle esercitazioni militari sul territorio nazionale

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

25ª Seduta

Presidenza del Presidente
Paolo FRANCO

La seduta inizia alle ore 16,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE propone, ai sensi dell"articolo 13, comma 1, del Regolamento interno della Commissione, che i lavori si tengano in forma pubblica e che ne sia assicurata la diffusione mediante il collegamento audiovisivo.

Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Propone inoltre che sia redatto e pubblicato il Resoconto stenografico della seduta odierna.

Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Schema di delibera sulla pubblicazione degli atti
(Esame)

Il presidente Paolo FRANCO illustra uno schema di delibera sulla pubblicazione degli atti, da lui predisposto ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento interno della Commissione.

Non essendovi iscritti a parlare, dopo che è stata verificata la presenza del prescritto numero di senatori, posto ai voti, è approvato lo schema di delibera, il cui testo è pubblicato in calce al presente resoconto sommario.

Schema di relazione al Presidente del Senato sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione

(Esame e rinvio)

Il presidente Paolo FRANCO dà conto del contenuto di uno Schema di relazione al Presidente del Senato da lui predisposto ai sensi dell'articolo 2 della deliberazione del Senato del 17 novembre 2004, istitutiva della Commissione.

In proposito, egli ricorda come il testo in questione – che ai sensi dell'articolo 20 del Regolamento interno della Commissione non può essere divulgato se non dopo la delibera di approvazione – rappresenti il punto di arrivo di un confronto sviluppatosi in seno all'Ufficio di Presidenza della Commissione, allargato ai Capigruppo, nelle riunioni del 26 gennaio e del 10, 15 e 22 febbraio 2006.

Si apre la discussione, nella quale intervengono la senatrice DE ZULUETA e i senatori FORCIERI, BONATESTA e ROTONDO, ciascuno formulando proposte di modifica, il senatore DEMASI e il senatore PELLICINI.

Il PRESIDENTE preannunzia che in vista del seguito dell'esame presenterà un nuovo schema di documento, per tener conto delle proposte e dei suggerimenti emersi dalla seduta odierna.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione tornerà a riunirsi domani, mercoledì 1° marzo 2006, alle ore 8,30, per procedere al seguito dell'esame dello Schema di relazione al Presidente del Senato sulle risultanze delle indagini svolte dalla Commissione.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 17,10.

DELIBERA SULLA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI

La Commissione parlamentare di inchiesta sui casi di morte e gravi malattie che hanno colpito il personale militare italiano impiegato nelle missioni internazionali di pace, sulle condizioni della conservazione e sull'eventuale utilizzo di uranio impoverito nelle esercitazioni militari sul territorio nazionale 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.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

20ª Seduta

Presidenza del Presidente
TOFANI

La seduta inizia alle ore 14,05.

Seguito dell'esame dello schema di relazione finale sull'attività della Commissione
(Seguito dell'esame e rinvio)

Il presidente TOFANI, in qualità di relatore, rileva che sono state formulate, da parte di alcuni senatori, molteplici osservazioni, concernenti lo schema di relazione presentato nella precedente seduta e che ha provveduto ad inserire larga parte delle medesime – insieme con alcune sue ipotesi di modifica – in una nuova versione dello schema (allegata al presente resoconto), al fine di costituire una nuova base di lavoro e di riflessione.

Propone che ogni senatore possa illustrare le osservazioni formulate.

Dà quindi egli stesso conto di una prima modifica, intesa ad inserire, nel secondo capoverso del capitolo 2, un dato statistico generale sugli infortuni mortali.

Il senatore PIZZINATO illustra il capoverso diciassettesimo del medesimo capitolo 2, capoverso che corrisponde ad una sua proposta e relativo al problema di nuove forme di caporalato.

Il senatore FLORINO richiede che nel capoverso si inserisca un riferimento specifico al settore agricolo in Campania.

Il PRESIDENTE relatore si dichiara d'accordo sul capoverso, con l'integrazione richiesta dal senatore FLORINO.

Il senatore PIZZINATO illustra quindi le modifiche da egli proposte – e già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso ventottesimo ed ai capoversi dal trentesimo al trentatreesimo del capitolo 2.

Il PRESIDENTE relatore esprime il proprio assenso su tali modifiche, proponendo di sostituire la locuzione «piccoli cantieri avviati» con quella più generale di «cantieri avviati».

Il senatore PIZZINATO si dichiara d'accordo con quest'ultima ipotesi.

Il PRESIDENTE relatore illustra il capoverso da egli inserito dopo il quarantaduesimo del capitolo 2.

Intervengono in merito il senatore BATTAFARANO, il medesimo PRESIDENTE relatore, i senatori PIZZINATO, RIPAMONTI e MONTAGNINO.

Il PRESIDENTE relatore si riserva quindi un'ulteriore riflessione su tale capoverso.

Il senatore PIZZINATO illustra le modifiche da egli proposte – e già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso quarantottesimo del capitolo 2.

Intervengono in merito il PRESIDENTE relatore ed il senatore BATTAFARANO, il quale propone di sostituire la locuzione «Occorrerebbe poi disporre» con la seguente: «Sarebbe poi opportuno».

Il PRESIDENTE relatore si dichiara d'accordo con le modifiche proposte dal senatore PIZZINATO, come testé riformulate dal senatore BATTAFARANO.

Il senatore PIZZINATO illustra poi le modifiche da egli proposte – e già inserite nella nuova versione dello schema – ai capoversi cinquantacinquesimo e cinquantasettesimo del capitolo 2.

Il PRESIDENTE relatore esprime il proprio assenso su tali formulazioni.

Il senatore PIZZINATO illustra le modifiche da egli proposte – e già inserite nella nuova versione dello schema – ai capoversi sessantatreesimo e sessantaquattresimo del capitolo 2, nonché il capoverso sessantasettesimo, che corrisponde ad una sua ipotesi aggiuntiva.

In seguito ad un rilievo del senatore BATTAFARANO, il PRESIDENTE relatore propone di sopprimere la parola «tuttavia» nell'ultimo

periodo del capoverso sessantaquattresimo, esprimendo, per il resto, il suo assenso sulle modifiche in oggetto.

Il senatore PIZZINATO si dichiara d'accordo con tale ipotesi di riformulazione.

Procede, quindi, ad illustrare una modifica da egli proposta – e già inserita nella nuova versione dello schema – al capoverso settantanovesimo del capitolo 2.

Il PRESIDENTE relatore si dichiara d'accordo, proponendo, tuttavia, di sostituire la locuzione «ed alcune formule contrattuali atipiche» con la seguente: «e le formule contrattuali atipiche».

Il senatore PIZZINATO esprime il suo assenso su tale ipotesi di riformulazione.

Illustra, quindi, le modifiche da egli proposte – e già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso ottantunesimo e ottantacinquesimo del capitolo 2, nonché il capoverso ottantaduesimo, che corrisponde ad una sua ipotesi aggiuntiva.

Il PRESIDENTE relatore si dichiara d'accordo, proponendo, tuttavia, di sopprimere, nel capoverso ottantaduesimo, le parole: «peraltro, sotto molti profili,».

Il senatore PIZZINATO esprime il suo assenso su tale ipotesi di riformulazione.

Illustra quindi la modifica da egli proposta – e già inserita nella nuova versione dello schema – all'ultimo capoverso del capitolo 2.

Intervengono in merito il PRESIDENTE relatore ed il senatore RIPAMONTI.

Il PRESIDENTE relatore propone, quindi, al senatore PIZZINATO di rinunciare alla sua ipotesi di modifica.

Il senatore PIZZINATO accoglie tale invito.

Il PRESIDENTE relatore illustra una modifica di natura tecnica, inserita nel secondo capoverso del capitolo 3.1.

Il senatore PIZZINATO illustra le modifiche da egli proposte – e già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso sesto del capitolo 3.1.

Intervengono in merito i senatori CURTO e BATTAFARANO e poi di nuovo il senatore CURTO, il quale propone che il capoverso faccia ri-

ferimento anche ai settori del commercio, del tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero.

Il senatore PIZZINATO e il PRESIDENTE relatore si dichiarano d'accordo con tale ipotesi di riformulazione.

Il senatore PIZZINATO richiede la soppressione, nel capoverso settimo del capitolo 3.1, dei riferimenti all'alto livello del costo del lavoro ed all'onerosità del sistema previdenziale e burocratico.

Intervengono in merito i senatori CURTO e MONTAGNINO, il PRESIDENTE relatore, i senatori RIPAMONTI, MACONI e BATTAFARANO.

Il PRESIDENTE relatore rileva quindi l'esigenza di un'ulteriore riflessione sui suddetti punti del capoverso settimo, nonché su alcuni passaggi del successivo capoverso ventitreesimo, anch'essi toccati dal suddetto dibattito.

Il senatore VANZO richiede la soppressione dei capoversi diciassettesimo e ventunesimo del capitolo 3.1.

Intervengono in merito il senatore PIZZINATO, il PRESIDENTE relatore ed il senatore CURTO.

Anche su tali punti il PRESIDENTE relatore rileva quindi l'esigenza di un'ulteriore riflessione, nonché, in ogni caso, di una riformulazione profonda del testo.

Il senatore PIZZINATO illustra una modifica da egli proposta – già inserita nella nuova versione dello schema – all'ultimo capoverso del capitolo 3.1 e relativa al richiamo di «un impegno responsabile degli stessi enti locali, a partire dai comuni, nel contrasto dell'abbandono scolastico».

Intervengono in merito il PRESIDENTE relatore, il medesimo senatore PIZZINATO ed il senatore MONTAGNINO, il quale propone di sopprimere tale richiamo, inserendo, nel punto immediatamente successivo, un riferimento all'adozione anche di misure di contrasto dell'abbandono scolastico.

Il senatore PIZZINATO e il PRESIDENTE relatore si dichiarano d'accordo con tale ipotesi di riformulazione.

Il senatore PIZZINATO illustra una modifica da egli proposta – già inserita nella nuova versione dello schema – al punto 2 del paragrafo «Alcune priorità di intervento» del capitolo 3.3.

Il PRESIDENTE relatore propone di rinunciare a tale ipotesi di modifica, in quanto essa è già compresa in un passaggio dell'ultimo capitolo (relativo alle considerazioni conclusive).

Il senatore PIZZINATO accoglie tale invito.

Il PRESIDENTE relatore ricorda poi che la versione dello schema in esame presenta un nuovo capitolo 3.6, concernente i settori marittimo, portuale e della cantieristica navale.

Intervengono brevemente in merito i senatori RIPAMONTI e PIZZINATO.

Il senatore PIZZINATO illustra poi una modifica da egli proposta – già inserita nella nuova versione dello schema – al capoverso settimo del capitolo 4.

Il PRESIDENTE relatore esprime il suo assenso, rilevando, tuttavia, che l'inserimento di tali passaggi rende opportuno che i medesimi vengano espunti dal capitolo 2.

Il senatore PIZZINATO si dichiara d'accordo con tale rilievo.

Illustra quindi alcune modifiche da egli proposte – già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso undicesimo del capitolo 4.

Il PRESIDENTE relatore rileva che tali modifiche (di natura aggiuntiva) sono state già inserite nel capitolo 2 – peraltro, con una riformulazione proposta dal senatore BATTAFARANO – e che la sede più congrua dove collocarle, almeno nella loro forma integrale, appare invece quella del capitolo 4 in esame.

Il senatore PIZZINATO si dichiara d'accordo con tale osservazione.

Il PRESIDENTE relatore illustra quindi la modifica da egli introdotta nel capoverso dodicesimo del capitolo 4 e relativa alla riduzione del costo del lavoro.

Il senatore MONTAGNINO rileva che tale modifica (di natura aggiuntiva) è identica a quella costituita dal capoverso quarantatreesimo del capitolo 2 e sulla quale il medesimo PRESIDENTE relatore si è riservata un'ulteriore riflessione. Suggerisce, quindi, di limitare al capitolo 2 la sede di tali inserimenti, almeno per una parte dei profili toccati dalle modifiche, sulle quali egli stesso si riserva di proporre una riformulazione.

Il PRESIDENTE relatore si dichiara d'accordo con tale suggerimento.

Il senatore PIZZINATO illustra le modifiche da egli proposte – già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso dodicesimo, quattordicesimo, sedicesimo e diciottesimo, primo periodo, del capitolo 4.

In merito all'ultima delle modifiche formulate, intervengono il senatore FABBRI, il PRESIDENTE relatore ed il senatore PIZZINATO.

Il PRESIDENTE relatore propone, quindi, di sopprimere il riferimento alle «attività di svantaggio ergonomico relative a differenze di genere».

Il senatore PIZZINATO aderisce a tale riformulazione.

Il senatore VANZO illustra la proposta di modifica da egli formulata – già inserita nella nuova versione dello schema – del secondo periodo del medesimo capoverso diciottesimo.

Il PRESIDENTE relatore esprime il suo assenso su tale proposta.

Il senatore RIPAMONTI richiede di tornare sulla formulazione del primo periodo del capoverso diciottesimo, sottolineando l'esigenza di un'ulteriore riflessione, in quanto la locuzione di cui il PRESIDENTE relatore ha proposto l'esclusione sembra avere un suo fondamento specifico.

Il PRESIDENTE relatore si riserva quindi una più approfondita riflessione in merito.

Il senatore PIZZINATO illustra la proposta di modifica da egli formulata – già inserita nella nuova versione dello schema – all'ultimo periodo del capoverso diciottesimo, nonché il capoverso diciannovesimo, che corrisponde ad un'altra sua proposta.

In merito a quest'ultimo capoverso, intervengono il PRESIDENTE relatore ed il medesimo senatore PIZZINATO.

Il senatore MONTAGNINO propone quindi di sostituire la locuzione «e di un abbattimento sia dei tempi sia dei costi (attualmente troppo gravosi per il lavoratore)» con la seguente: «, anche al fine della riduzione dei tempi».

Il senatore PIZZINATO e il PRESIDENTE relatore si dichiarano d'accordo con tale ipotesi di riformulazione.

Il senatore RIPAMONTI rileva, in merito al capoverso diciassettesimo del capitolo 4, l'esigenza di chiarire che la visita ivi richiamata debba essere svolta dal medico competente.

Il PRESIDENTE relatore esprime il suo assenso su tale ipotesi di riformulazione.

Il senatore PIZZINATO illustra le proposte di modifica da egli formulate – già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso ventitreesimo del capitolo 4, nonché il capoverso ventiquattresimo, che corrisponde ad un'altra modifica da egli prospettata. Si sofferma altresì sulle proposte di modifica – anch'esse già introdotte nello schema in esame – del successivo capoverso ventisettesimo.

Il PRESIDENTE relatore esprime il suo assenso su tali ipotesi.

Il senatore PIZZINATO illustra il capoverso ventottesimo, che corrisponde ad un passaggio aggiuntivo da egli chiesto, e l'ipotesi – da egli formulata e già inserita nella nuova versione dello schema – di modifica del capoverso trentaduesimo.

Il PRESIDENTE relatore invita a rinunciare a quest'ultima ipotesi, in conformità con la valutazione già operata circa la proposta di modifica dell'ultimo capoverso del capitolo 2.

Il senatore PIZZINATO aderisce all'invito.

Illustra quindi le proposte di modifica da egli formulate – già inserite nella nuova versione dello schema – al capoverso trentaquattresimo ed ai capoversi trentaseiesimo e seguenti del capitolo 4.

Il PRESIDENTE relatore esprime il suo assenso su tali ipotesi.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,10.

Nuova versione dello schema di relazione finale sull'attività della Commissione

1. Cenni sull'attività della Commissione

Istituzione e composizione

La Commissione parlamentare monocamerale di 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, per mezzo di apposite commissioni di inchiesta o indagini conoscitive, della sicurezza sul lavoro. In particolare, nella X Legislatura, venne istituita una Commissione parlamentare 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 XIII Legislatura, negli anni 1996-1997, la 11ª Commissione permanente del Senato (Lavoro e previdenza sociale) e la XI Commissione permanente della Camera (Lavoro pubblico e privato) svolsero congiuntamente un'indagine conoscitiva sulla sicurezza e l'igiene del lavoro. Nel corso della medesima Legislatura, dal 1999 al 2000, la 11ª Commissione del Senato condusse una nuova indagine conoscitiva, ai fini della «verifica della situazione a due anni» dalla precedente indagine.

I compiti della Commissione sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», sono stati definiti dall'articolo 3 della delibera istitutiva (1). Essi sono stati poi specificati nel programma generale dei lavori della Commissione (2).

In base a quest'ultimo, le funzioni di accertamento hanno riguardato:

la dimensione, anche mediante confronto con i dati relativi ad altri Paesi, del fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo al numero delle «morti bianche», alle malattie, alle invalidità e all'assistenza alle famiglie delle vittime, facendo in particolare riferimento ai livelli di occupazione, alle aree geografiche, al lavoro minorile ed ai settori di attività;

---

(1) Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 71 del 26 marzo 2005.

(2) Tale programma è stato redatto dal Presidente Tofani, sulla base delle determinazioni dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, e comunicato alla Commissione nella seduta del 5 luglio 2005.

le cause principali degli infortuni e delle malattie, con particolare riguardo agli àmbiti del lavoro nero o sommerso, del lavoro minorile e del doppio lavoro;

il livello di applicazione delle normative antinfortunistiche e l'efficacia delle medesime, tenendo in particolare considerazione i settori del lavoro flessibile o precario e del lavoro minorile;

i dati ed i profili, nell'àmbito delle analisi sopra menzionate sul lavoro minorile, relativi ai soggetti provenienti dall'estero;

l'idoneità dei controlli da parte degli uffici addetti all'applicazione delle suddette discipline antinfortunistiche;

l'incidenza sui fenomeni in esame della presenza di imprese controllate direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata;

l'individuazione dei nuovi strumenti legislativi ed amministrativi da proporre in materia di prevenzione e di repressione degli infortuni sul lavoro.

L'articolo 2 della deliberazione istitutiva ha previsto che la Commissione fosse costituita da venti senatori – nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari – e da un presidente, scelto al di fuori dei predetti membri. Il Presidente del Senato ha nominato, il 20 maggio 2005, presidente della Commissione il senatore Oreste Tofani.

Si anticipa qui che, nel settembre 2005, in considerazione degli sviluppi dell'inchiesta, la Commissione ha istituito cinque gruppi di lavoro, i quali hanno affiancato la loro attività a quella del *plenum* della Commissione. Ogni gruppo si è occupato di uno dei seguenti settori: lavoro minorile e sommerso; malattie professionali; edilizia; agricoltura; infortuni domestici.

Ai fini dell'inchiesta, la Commissione ha inoltre stabilito rapporti di collaborazione con una serie di consulenti.

Il termine per i lavori della Commissione, originariamente fissato in sei mesi dall'insediamento – cui si aggiungeva un massimo di trenta giorni, ai fini della presentazione al Senato di una relazione sugli esiti delle indagini –, è stato successivamente prorogato fino alla conclusione della legislatura (3).

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 formazione degli organi interni, nonché all'esame ed all'approvazione di un regolamento interno. Parallelamente, l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi par-

(3) La suddetta proroga è stata approvata, in sede deliberante, dalla XI Commissione permanente (Lavoro e previdenza sociale) il 5 ottobre 2005, sulla base della proposta presentata da tutti i senatori membri della Commissione di inchiesta.

lamentari, una volta costituito, ha elaborato il programma dei lavori della Commissione (4).

Quest'ultimo – oltre a specificare, come già detto, gli indirizzi indicati dalla deliberazione istitutiva – ha stabilito alcune priorità e definito la metodologia dell'inchiesta. In particolare, il programma ha fatto riferimento a tre strumenti fondamentali: le audizioni (in merito, esso recava un elenco, a titolo indicativo, di soggetti pubblici e privati); i sopralluoghi, da parte di delegazioni della Commissione, ai fini di indagini o approfondimenti particolarmente significativi; le acquisizioni di dati e documenti, eventualmente anche mediante richiesta scritta.

Le audizioni ed i sopralluoghi

Le audizioni, svoltesi nel corso delle sedute plenarie nonché dei sopralluoghi, sono state intese ad abbracciare l'intero arco dei temi posti ad oggetto dell'inchiesta.

Le audizioni tenutesi in sede plenaria possono distinguersi in quelle (relative a soggetti istituzionali pubblici o alle parti sociali) di carattere generale e in quelle concernenti settori o problematiche specifici, benché, naturalmente, in questa seconda tipologia siano stati affrontati anche profili di interesse trasversale.

La serie delle audizioni plenarie è cominciata il 5 luglio 2005 e si è conclusa con la seduta del 24 gennaio 2006.

Nei sopralluoghi, in genere, le audizioni sono state precedute o seguite dalla visita di alcuni siti.

Ogni missione ha riguardato – oltre alle tematiche generali della sicurezza sul lavoro – alcuni settori o àmbiti specifici. Questi ultimi sono stati costituiti: a Milano, dal settore edile e, in particolare, dalla costruzione del nuovo polo fieristico; a Taranto e a Brindisi, rispettivamente, dallo stabilimento siderurgico ILVA e dal comparto petrolchimico; a Genova, dall'area portuale e dai cantieri navali; nelle Province di Massa-Carrara e della Spezia, dai settori delle cave e della lavorazione del marmo; nella Provincia di Frosinone, dal settore metalmeccanico (con particolare riferimento allo stabilimento del gruppo FIAT di Piedimonte San Germano) e da quelli delle cave di marmo e della lavorazione del marmo; nella Provincia di Napoli, dal settore edile; nella Provincia di Caltanissetta, dal settore petrolchimico.

Si rinvia, per un quadro più completo, all'allegato relativo all'elenco dei soggetti auditi (in sede plenaria ed in missione).

---

(4) Come già ricordato, il programma è stato poi redatto, sulla base delle determinazioni del suddetto Ufficio di Presidenza integrato, dal Presidente Tofani e comunicato alla Commissione nella seduta del 5 luglio 2005.

L'istituzione di gruppi di lavoro

Come accennato, nella seduta del 27 settembre 2005 la Commissione ha deliberato la costituzione di un gruppo di lavoro per ognuno dei seguenti àmbiti: lavoro minorile e sommerso; malattie professionali; edilizia; agricoltura; infortuni domestici.

Il gruppo di lavoro sul lavoro minorile e sommerso è stato composto dal senatore Curto (coordinatore) e dai senatori Montagnino, Ripamonti e Sambin; quello sulle malattie professionali dal senatore Vanzo (coordinatore) e dai senatori Battafarano, Florino, Malabarba e Morra; il gruppo relativo al settore edile dal senatore Pizzinato (coordinatore) e dai senatori De Rigo e Florino; quello sul settore agricolo dal senatore Fabbri (coordinatore) e dai senatori Curto e Ripamonti; il gruppo sugli infortuni domestici dalla senatrice Stanisci (coordinatrice) e dai senatori Florino e Scotti.

All'attività di ciascun gruppo hanno inoltre partecipato – secondo la possibilità prevista dal regolamento interno – alcuni collaboratori della Commissione.

Ogni gruppo di lavoro ha presentato alla Commissione una relazione finale, concernente gli esiti delle proprie indagini. Una sintesi di tali apporti è operata in una successiva parte della presente relazione.

Le acquisizioni di documenti

Le tematiche trattate dai documenti acquisiti riflettono, in genere, quelle delle audizioni svolte dalla Commissione plenaria, dalle delegazioni di missione e dai gruppi di lavoro. Molti di questi contributi sono stati illustrati, in sede di audizione, dai soggetti estensori.

Un elenco completo delle acquisizioni effettuate dalla Commissione (ivi comprese quelle operate dai gruppi di lavoro) 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 attendibili, che gli infortuni denunciati all'INAIL nel 2004 ammontano a 966.568, di cui 1.278 mortali, 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 àmbito 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 casi, 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'àmbito 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-ISPESL-Regioni relativo agli infortuni mortali e gravi – analisi che concernono, con riferimento al triennio 2002-2004, anche l'àmbito 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.

Peraltro, un'assenza estremamente grave delle tutele di base riguarda i lavoratori extracomunitari assoggettati a forme nuove di «caporalato» (rilevate dalla Commissione in particolare nella missione a Milano sul settore edile) – in cui essi fanno capo agli intermediari non solo per il reperimento del lavoro, ma anche, senza alcuna garanzia giuridica, per alcune controprestazioni fondamentali, come il pagamento della retribuzione –.

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 settori 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). Questa struttura – la quale naturalmente si avvarrebbe anche del contributo tecnico del comitato summenzionato e che necessiterebbe, in ogni caso, della dotazione in forma stabile di personale specialistico – dovrebbe costituire una sede: di programmazione e indirizzo; di concertazione con le parti sociali e di consultazione degli organismi paritetici; di coordinamento tecnico 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.

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. 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 – articolazione che deve far principalmente riferimento ai servizi di prevenzione delle ASL –.

La Commissione ha riscontrato casi positivi – ma non universalmente diffusi – di comitati di coordinamento istituiti presso le prefetture su specifici progetti o settori oppure su emergenze circoscritte.

Al riguardo, si rileva altresì che una particolare 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 individuazione dei piccoli cantieri avviati e di segnalazione ai servizi di prevenzione delle ASL ed all'ispettorato del lavoro provinciale.

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 strumentali e di organico – carenze che, beninteso, restano in molti casi gravi –.

Inoltre, nelle attività di coordinamento in senso lato, come detto, 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 ge-

stione 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 convezione, una riduzione del periodo di comporto 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. L'auspicio della Commissione è 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'àmbito 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.

In merito alla prima tipologia suddetta, si rileva che essa costituisce anche uno strumento per la riduzione del costo del lavoro – riduzione che rappresenta, in ogni caso, un obiettivo da perseguire, considerato che le disponibilità dell'INAIL derivano, in ultima analisi, dalle entrate di un regime assicurativo e previdenziale e, quindi, dal relativo finanziamento a carico delle imprese –.

Riguardo alla seconda tipologia, 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'àmbito 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 ciascun'azienda sanitaria locale, in rapporto al totale della spesa sanitaria corrente della medesima azienda – ferma restando, in ogni caso, la destinazione di livelli quantitativi adeguati –. Que-

sto 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. Occorrerebbe poi disporre, in termini generali, che (sempre nel settore della sicurezza sul lavoro) i proventi derivanti dall'attività di vigilanza delle ASL siano destinati ai servizi di prevenzione delle stesse (attualmente, le regioni presentano un quadro eterogeneo riguardo all'impiego di tali risorse).

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 sottolinerare, 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 informa-

zioni 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'àmbito, 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'àmbito della cooperazione per la sicurezza, occorre poi senz'altro promuovere e sostenere la formazione svolta a cura degli organismi paritetici e 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 nei programmi scolastici ed universitari, nell'àmbito 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 siano esposti a rischi (in specie per la frequentazione di laboratori). Inoltre, occorre valutare in quali termini estendere gli obblighi di formazione ad alcune categorie di lavoratori autonomi, in particolare agli artigiani.

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'àmbito 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 conoscenza 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'àmbito 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 degli attuali sistemi di «registrazione», relativi ai tumori ed ai casi di asbestosi e di mesotelioma asbesto-correlati. Peraltro, si osserva che il libretto dovrebbe costituire la premessa anche per l'estensione di tali sistemi ad altre malattie. Occorre poi assicurare che questi ultimi siano pienamente operanti – in primo luogo, disponendo in termini vincolanti che le strutture sanitarie inviino i relativi dati –, poiché oggi essi presentano un'applicazione molto parziale e tendenzialmente limitata ad alcune regioni.

Venendo più in particolare al secondo tema normativo sopra accennato, relativo ai professionisti e tecnici addetti alla sicurezza, si rileva che proprio di recente (con accordo sancito il 26 gennaio 2006 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome) sono stati definiti gli indirizzi ed i requisiti dei corsi di formazione per i responsabili e per gli addetti ai servizi di prevenzione e protezione ed individuati altri soggetti formatori competenti in merito – in aggiunta a quelli ammessi direttamente dalla disciplina di rango legislativo –. Appare opportuno, tuttavia, che si proceda altresì all'istituzione, presso le regioni, dell'elenco dei responsabili accreditati (dei summenzionati servizi).

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'àmbito 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 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.

Sarebbe poi utile istituire un elenco regionale dei medici competenti.

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 si-

curezza 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 – 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.

Gli stessi 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 ed alcune formule contrattuali atipiche – 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 ed un ampliamento delle responsabilità del committente, con rife-

rimento agli aspetti del controllo amministrativo, della formazione e dell'organizzazione del lavoro; 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 sito produttivo».

Le osservazioni qui esposte valgono peraltro, sotto molti profili, anche con riferimento ai lavoratori autonomi che si trovino ad operare all'interno delle strutture di un'impresa.

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 àmbito, 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 di altre forme di rapporto professionale atipico (anche perché il lavoro a progetto resta comunque solo una specie del genere più ampio delle collaborazioni suddette).

In tale ordine di idee, occorrerebbe prendere in considerazione anche altri ampliamenti dell'àmbito 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'estensione 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; in tale ordine di idee, occorrerebbe introdurre l'obbligo di presentazione del documento anche a carico dei lavoratori autonomi che si trovino ad operare all'interno delle strutture di un'impresa. 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 e cenni su altri settori oggetto dell'indagine della Commissione

3.1 Il lavoro minorile e sommerso

Il lavoro irregolare, sicuramente comprensivo del lavoro nero e di gran parte di quello minorile e 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 medesimi negli ultimi anni.

Tale estesa anomalia risponde, tra l'altro, a molteplici variabili politiche, economiche e sociali e trova fertile *humus* sia nelle tendenze aziendali alla 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 clandestini, i quali, praticamente privi di ogni 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 è la posizione del lavoratore immigrato con permesso di soggiorno, il quale è 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 (rispetto a quelle ordinarie).

L'esercito dei lavoratori in nero in Italia conta 3,3 milioni di persone (di cui 1,5 milioni al Sud e 1,8 al Centro-Nord), concentrate in larga parte nel settore delle costruzioni, in quello dei servizi – con particolare riguardo al lavoro domestico retribuito di collaboratori familiari e badanti – 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 la-

voratore 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 prescinda dalle ipotesi più clamorose di assoluto disprezzo della legalità, possono essere individuate: nell'alto livello del costo del lavoro; in una crescente domanda di «servizi personalizzati»; nella riorganizzazione dell'industria in lunghe catene, 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 sull'esasperata capacità di riduzione dei costi; nell'onerosità del sistema previdenziale e burocratico; nella difficoltà di raccordo tra domanda e offerta di lavoro; nell'estrema frammentazione del tessuto produttivo, per esempio 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 preferisce lavorare «in nero», in una logica di compartecipazione o per sue personalissime esigenze, coincidenti spesso con quelle dell'offerta (per esempio, per non perdere i sussidi di disoccupazione o di mobilità).

L'ISTAT quantifica in circa 516.000, solo nei settori agricolo e delle costruzioni, le unità di lavoro non regolari riferite a cittadini stranieri non comunitari; ad essi 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 attestano un livello di 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; nello stesso anno, la quota di infortuni mortali relativa a lavoratori extracomunitari è stata pari a circa il 13% (rispetto al totale degli eventi mortali medesimi). Si calcola che il tasso di incidenza degli infortuni sia di circa 65 infortuni denunciati su 1000 assicurati, contro un tasso di poco superiore a 40 punti 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 un valido strumento per arginare il lavoro sommerso.

Quasi interamente al mondo del lavoro nero 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 145.000 (escludendo da tale calcolo i minori immigrati ed i rom) il numero dei minori tra gli 11 ed i 14 anni di età coinvolti in attività lavorative (valore pari al 3,1% del totale dei minori compresi nella suddetta fascia anagrafica). 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 dei principali Paesi dell'Europa occidentale (2%).

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 contraddistinte 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 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 tutto il territorio nazionale, 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. Nel 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 9.496 infortuni relativi a minori degli anni diciotto (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 risultano denunciati infortuni a minore di anni 18 in alcune province, che, quindi, appaiono 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 fa-

voriscono l'immediato inserimento dei minori nella realtà produttiva e sconsigliano investimenti nella scolarizzazione e nella formazione.

Per quanto riguarda l'apprendistato, nell'industria e nei servizi risultano denunciati ed indennizzati, per il 2004, 17.716 infortuni, di cui 23 mortali; la riduzione rispetto all'anno 2003 è abbastanza marcata, in quanto, per tale anno, gli infortuni denunciati ed indennizzati sono pari a 21.086, di cui 35 mortali. Si osserva, inoltre, che quasi tutti gli infortuni mortali in oggetto sono avvenuti in piccole aziende (con meno di 15 dipendenti), le quali tendono a gestire con approssimazione le procedure imposte dalla normativa sulla sicurezza ed a risparmiare i costi della formazione.

Come possibili strumenti di contrasto al «lavoro nero», si indicano:

– l'esenzione in agricoltura, nei primi sessanta giorni di prestazione lavorativa, degli oneri previdenziali per i lavoratori stagionali extracomunitari «dichiarati», ferme restando l'operatività e la generalizzazione dell'obbligo dei datori di lavoro di comunicare agli uffici competenti l'instaurazione del rapporto di lavoro il giorno antecedente all'assunzione;

– la previsione di un'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 affidi alcune lavorazioni, anche al fine di evitare che il ricorso a tali appalti e forniture costituisca uno strumento 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 un'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 un'adeguata conoscenza del lavoro minorile, anche con riferimento agli infortuni;

– un impegno responsabile degli stessi enti locali, a partire dai comuni, nel contrasto dell'abbandono scolastico;

– l'adozione di misure a sostegno dell'obbligo scolastico e di meccanismi premiali, nei trasferimenti delle risorse, per le scuole più impegnate nel contrastare il fenomeno dell'abbandono;

– 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;

– l'obbligo contrattuale per le imprese di garantire in ogni Paese il rispetto dei diritti sociali e del lavoro, individuati dalle convenzioni fondamentali Oil, indipendentemente dalla legislazione dello Stato;

– 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, e l'inserimento nel libretto personale delle competenze professionali anche di una sezione dedicata alla specifica formazione alla sicurezza.

3.2 Le malattie professionali

Premessa

Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza e igiene del lavoro svolta, negli anni 1999-2000, dalla 11ª Commissione permanente del Senato (5) rilevava, 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» (6) e

(5) In merito, cfr. il capitolo 1 della presente relazione finale.

(6) Si intendono con tale espressione, in genere, le malattie il cui nesso di causalità con l'attività lavorativa non sia di natura certa (malattie professionali non riscontrate o non riconosciute).

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 relativo alle malattie professionali

Le audizioni e le acquisizioni documentali effettuate tra il novembre 2005 ed il gennaio 2006 dal gruppo di lavoro relativo alle malattie professionali (7) 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 (rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori, responsabili dei servizi di prevenzione e protezione, 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 ed 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. Nel quinquennio 2000-2004, però, l'andamento è stato oscillante (8).

Per quanto concerne le patologie, l'INAIL ha rilevato nel corso degli anni, da un lato, la diminuzione di tradizionali malattie da lavoro, come 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, inoltre, mostra chiaramente la progressiva crescita dell'incidenza delle malattie non tabellate – il cui riconoscimento (e indennizzo) è più problematico e meno automatico –: negli ultimi anni, esse hanno rappresentato circa il 65% delle malattie denunciate.

(7) Cfr. l'allegato alla relazione finale del medesimo gruppo.

(8) Cfr. il documento della Direzione Centrale Prestazioni dell'INAIL, *Le malattie professionali e la tutela assicurativa*, del 15 novembre 2005.

Il cosiddetto «sistema misto» per il riconoscimento delle malattie professionali (introdotto sostanzialmente con la sentenza n. 179 del 10-18 febbraio 1988 della Corte Costituzionale e confermato dal D.Lgs. n. 38 del 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 (9).

Peraltro, la tuttora eccessiva rigidità del «sistema misto» (pur mitigata dalla previsione di periodici aggiornamenti delle tabelle) impone al lavoratore degli oneri di prova sicuramente 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 prestazione lavorativa 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 di nuovo codice penale (della «commissione Nordio»). Ancor prima, la suddetta pretesa contrasta con l'impostazione solidaristica e *pro* lavoratore del nostro sistema normativo, a partire dalla Carta Costituzionale (art. 41 di quest'ultima e art. 2087 del codice civile).

Riguardo alla complessiva tendenza alla diminuzione delle malattie professionali negli ultimi decenni, va detto che i dati INAIL più recenti (cfr. il 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

---

(9) Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

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 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 psico-sociali 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 lavorativa. 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, sotto il profilo della normativa previdenziale nonché della 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 generale 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. E' 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 sottacersi la scarsa (talvolta nulla) attenzione posta alla anamnesi professionale, la cattiva pratica, l'ignoranza della me-

dicina del lavoro e qualche volta persino l'indolenza o la preoccupazione di non «immischiarsi».

E' 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 maggiore 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 (ASL, INAIL, 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 rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori 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, nei termini più aggiornati, i rischi 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 dei dati generali sia di quelli relativi alle morti.

ANNO DI ACCADIMENTO	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
N. infortuni in genere	102.697	103.260	106.057	110.393
N. infortuni 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 che presentano le medie imprese (50-249 addetti). Tale dato è tanto più allarmante in quanto l'attuale dimensione media delle imprese edili con dipendenti è inferiore ai 5 lavoratori/anno e, secondo dati INAIL, sulle circa 730.000 aziende del settore, ben 400.000 sono imprese individuali. I problemi di sicurezza riscontrati più spesso riguardano l'assenza o l'insufficienza di protezioni e le 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 per-

sino il disumano fenomeno dell'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 appaiono più formali e temporanei che sostanziali e duraturi, mentre è pressoché assente la formazione specifica per cantiere. L'informazione sulle procedure corrette non circola come dovrebbe, né tra datore di lavoro e dipendenti né in senso trasversale, cioè fra imprese compresenti in cantiere. Mancano prove di verifica della capacità di svolgere i ruoli previsti dal decreto legislativo n. 626 del 1994, né si hanno riscontri riguardo all'obbligo del datore di lavoro di garantire la capacità dei propri dipendenti di utilizzare in condizioni di 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 i responsabili del servizio di prevenzione e protezione e per chi allestisca opere provvisionali per lavori in quota 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 permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome –, che individui priorità ed azioni mirate efficaci. Tale struttura dovrebbe agire in stretto rapporto con la rete dei comitati regionali di coordinamento di cui all'art. 27 del decreto legislativo n. 626 del 1994.

2. Prevedere una cadenza mensile per la revisione periodica del DURC (documento unico di regolarità contributiva) ed emanare in tempi molto brevi il decreto ministeriale per l'attuazione dell'obbligo di comunicazione in via preventiva (il giorno precedente), relativamente all'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato o di collaborazione in forma coordinata e continuativa.

3. Stabilire una notifica preliminare, da trasmettere almeno venti giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori. Essa dovrà contenere anche: una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica; gli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'INPS, all'INAIL ed alle casse edili; l'indicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro 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 dalla programmazione dei 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 dello sfruttamento del lavoro minorile va combattuto con strumenti adeguati.

5. Rivedere il criterio del massimo ribasso per le gare d'appalto. Andrebbero previsti anche criteri qualitativi nella valutazione delle imprese in competizione, con specifico riferimento al rispetto delle normative vigenti in materia di 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 eviterebbe il fenomeno del *dumping* interno e della concorrenza sleale.

7. Regolamentare la certificazione della formazione dei Coordinatori alla Sicurezza, rapportata alle tipologie e dimensioni dell'impresa e dell'opera. Inoltre, migliorare la formazione per i preposti dei datori, 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 e quella del lavoro flessibile e somministrato.

9. Rafforzare, anche attraverso l'attivazione in ogni regione dei suddetti comitati di coordinamento di cui all'art. 27 del decreto legislativo n. 626 del 1994, sia il mero controllo sia il sostegno, soprattutto verso le piccole e medie imprese, anche attraverso linee guida, standard procedurali, ecc.. Bisogna affrontare e risolvere il nodo dell'assetto istituzionale delle materie della sicurezza, con l'obiettivo di avere un sistema nazionale di prevenzione ed 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 per la sicurezza dei lavoratori (RLST). Tale sistema va potenziato, istituendo il coordinamento dei rappresentanti per la sicurezza e disponendo che un cantiere, indipendentemente dal numero delle imprese presenti, costituisca un unico sito produttivo. La figura del rappresentante di cantiere, prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro, 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 rispetto 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, per mansioni molto esposte, quando ricorrano alcune condizioni climatiche avverse.

13. Istituire due registri regionali, per i medici competenti e per i responsabili del servizio di prevenzione e protezione – due soggetti fondamentali dell'intero sistema di prevenzione –, al fine di facilitarne l'individuazione da parte delle aziende. Le regioni dovrebbero inoltre vigilare, affinché siano sempre garantite la qualità e un livello accettabile dei costi, attraverso norme specifiche e strumenti idonei.

14. Costituire una struttura regionale di coordinamento tra i vari assessorati regionali competenti in materia di sicurezza (sanità, lavoro, formazione e politiche sociali), come interlocutrice delle parti sociali ed organismo capace di interagire e coordinarsi sia con il comitato regionale di coordinamento di cui all'art. 27 del decreto legislativo n. 626 sia con i dipartimenti di prevenzione delle ASL. In particolare, la nuova struttura – che necessita di mezzi adeguati e permanenti – dovrebbe svolgere funzioni di indirizzo, formazione continua, sorveglianza, collaborazione, coordinamento e sostegno nei confronti degli stessi dipartimenti di prevenzione, individuando programmi, obiettivi e procedure e ricorrendo anche a percorsi formativi per gli operatori, scambi delle esperienze di eccellenza, flussi costante di informazioni.

15. Adottare misure di contrasto anche molto severe (arresto in flagranza, demolizione, ecc.) contro i cantieri dell'abusivismo edilizio – una piaga che, oltre a danneggiare il paesaggio o le aree protette del territorio, implica in genere anche evasione totale, dal punto di vista contributivo e fiscale, e inosservanza della normativa relativa alla prevenzione –.

16. Attribuire autonomia d'intervento alla figura del coordinatore per l'esecuzione, la cui funzione è attualmente indirizzata in modo prevalente 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, peraltro, non sempre è presente in cantiere – 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. Tale soluzione consentirebbe di verificare che tutti i lavoratori occupati nel cantiere risultino regolarmente autorizzati dall'impresa appaltatrice, che abbiano ricevuto adeguata formazione ai lavori da compiere e che dispongano di tutti i necessari dispositivi di protezione.

18. Colmare la lacuna normativa concernente le cosiddette squadre miste, cioè le squadre di lavoratori applicati ad una specifica attività, ma costituite da personale di diverse aziende; tale situazione favorisce l'ambiguità rispetto alla catena dei comandi e alle relative responsabilità, anche perché diventa non più identificabile la figura del preposto, di cui al

decreto legislativo n. 626. Occorrerebbe introdurre una norma che regoli la composizione e l'attività delle 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. Con tale formula, una singola impresa può essere presente in cantiere con riferimento a diverse attività, ma in nessuna è unica responsabile. Occorre valutare – anche ai fini di una revisione dei profili normativi inerenti alla sicurezza – l'impatto di tali modalità, che determinano un'elevata frammentazione del ciclo produttivo, sui livelli di tutela e prevenzione.

20. Risolvere conflitti normativi e difficoltà interpretative concernenti i lavori in fune, anche attraverso un'esatta classificazione dei lavori pubblici inquadrabili in tale categoria (per questi ultimi è prevista la presenza di imprese specializzate e di personale abilitato). Secondo indicazioni dell'UNI (10), bisognerebbe migliorare l'ergonomicità dei dispositivi di protezione individuale, che attualmente tendono, da un lato, a proteggere dalla caduta, ma, dall'altro, a determinare altri rischi e/o impacci. Occorrerebbe altresì: l'introduzione di un riferimento più chiaro agli obblighi formativi previsti dal decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 235; l'individuazione di una 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. In generale, poi, i corsi di formazione per i lavori in quota dovrebbero prevedere anche un'unità didattica sugli ancoraggi ed una sul montaggio di ponteggi, due attività tra le più pericolose nel settore. Appaiono necessarie norme per il lavoro in altezza in condizioni atmosferiche particolari (temperature elevate, alto tasso di umidità, ecc.), situazione che rientra nella problematica 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, hanno invece specifiche norme in materia, specialmente per i lavori in quota. In Italia esiste la cassa integrazione guadagni per maltempo, che viene però generalmente attivata solo per pioggia. Occorrerebbe invece individuare tutte le condizioni meteorologiche ostative dell'attività lavorativa, nonché le procedure per consentire in ogni momento l'assunzione delle decisioni adeguate alle specifiche situazioni.

21. La formazione alla sicurezza deve significare davvero acquisizione da parte dell'impresa edile di un'accertata competenza professio-

---

(10) L'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione) è un'associazione privata senza scopo di lucro, che svolge attività normativa in quasi tutti i settori industriali, commerciali e del terziario. Il ruolo dell'UNI, quale organismo nazionale italiano di normazione, è stato riconosciuto dall'ordinamento comunitario e da quello interno.

L'UNI partecipa, in rappresentanza dell'Italia, all'attività normativa degli organismi sovranazionali di normazione: ISO *(International Organization for Standardization)* e CEN *(Comité Européen de Normalisation)*.

nale. L'accesso al settore e l'esercizio dell'attività non dovranno più dipendere dalle burocratiche procedure attuali, ma dal possesso di requisiti da parte dell'impresa tutta (specie se individuale) e in particolare del datore di lavoro. Occorre che le figure gestionali dell'impresa, anche quando non coincidano con le categorie degli addetti alla prevenzione, compiano percorsi formativi alla sicurezza adeguati.

22. Bisogna arrivare (anche il contratto collettivo nazionale di settore del 2004 fa riferimento a tali soluzioni) ad un libretto personale delle competenze professionali e, nel contempo, 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 non sono sempre denunciate, 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 ridotta propensione dei medici generali a ricercare cause professionali nelle malattie diagnosticate; i costi elevati 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 talora distorto dei valori limite di esposizione (TLV), da parte dell'INAIL ai fini del mancato riconoscimento delle patologie professionali, e alle pressioni che il mondo economico opera spesso sulla comunità scientifica riguardo all'eventuale definizione dei nessi causali, soprattutto circa le ipotesi di cancerogenicità di alcune sostanze o elementi.

24. Fornire strumenti per l'individuazione di pericoli e rischi e per azioni di prevenzione, relativamente ad alcune mansioni (come, per esempio, nel settore del restauro di beni artistici), anche attraverso linee guida di fonte pubblica, ad uso dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi. Appaiono fondamentali, in questo senso: le procedure individuabili nei confronti di 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 sostenga la prevenzione e faciliti, eventualmente, il passaggio del lavoratore ad altra professione prima dell'instaurarsi della fase cronica. Riguardo ai danni da sforzi ripetuti in edilizia, occorrono procedure intese alla diagnosi precoce ed alla prevenzione. Gli

studi sulle polveri in ambiente di cava e in impianti di frantumazione e vaglio indicano livelli di esposizione molto alti. Mancano indicazioni circa la dispersione delle polveri nell'ambiente circostante, problema che pure meriterebbe attenzione. La recente normativa sottostima i danni da vibrazioni ed invece pone alti valori limiti di esposizione (TLV), con conseguente aumento dell'esposizione individuale, dagli esiti non valutabili. Le vaccinazioni antitetaniche, antileptospira e contro l'epatite *A* (insieme con adeguate misure di protezione) devono essere previste per tutti gli operatori di cantiere, se addetti a servizi di bonifica in ambiente malsano. Coibentatori, asfaltisti, saldatori e numerosi altri lavoratori sono a rischio «molto rilevante» di tumori professionali. Per perfezionare le stime, occorre operare un collegamento tra: 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. Occorre poi attuare, in via generale e completa, il registro dei casi di asbestosi e di mesotelioma asbesto-correlati, già stabilito dalla disciplina, ed istituire ulteriori registri per esposizioni ai diversi cancerogeni, in particolare quelli non dose correlati (11), mutageni e teratogeni. Deve essere attivato il monitoraggio sugli scostamenti tra le malattie segnalate nei registri nazionali e quelle denunciate all'INAIL.

26. 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 con riferimento alla specificità del lavoro agricolo, contraddistinto tra l'altro da:

– profondi squilibri tra aziende ad avanzatissima tecnologia ed aziende tradizionali, nelle quali prevale l'impiego 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 impren-

(11) Cioè quelli il cui possibile effetto dannoso non dipende da una concentrazione o livello particolari di esposizione alla sostanza.

ditori, con oltre 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 «diretto-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, figura un calo generale degli eventi denunciati, piuttosto costante negli ultimi anni (–3,2% nell'anno 2004, con una previsione di –3% per il 2005 (12)); 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 (per mille assicurati) – 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 (attestata dall'incremento del numero di casi mortali registrato nel 2004, rispetto all'anno precedente – 165 contro 125 –), tendenza che desta allarme e preoccupazione.

Nelle campagne è elevatissimo il rischio mortale connesso all'uso, spesso da parte di addetti privi di idoneo addestramento ed in condizioni ambientali e climatiche difficili, di macchine sovente obsolete e non sottoposte alla necessaria manutenzione, talvolta modificate dagli stessi utenti con l'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 impiego 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,

(12) Le suddette differenze negative si riferiscono naturalmente al dato dell'anno precedente.

di dover rispondere solo a sé stesso dell'inosservanza delle misure di sicurezza e delle sue conseguenze.

Restano problemi legati al carattere stagionale delle lavorazioni, all'estrema frammentazione del tessuto produttivo, all'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 – anche perché oggi sono soltanto poco più di 350.000 le aziende sottoposte concretamente alle disposizione del decreto legislativo n. 626/94, essendo praticamente escluse tutte le aziende familiari e quelle in contoterzi, dove si verifica il 70% degli infortuni.

Il gran dibattito che ha accompagnato la progressiva entrata in vigore del D.Lgs. 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 pre-

detta 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'àmbito 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 farraginosa 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 (leptospirosi, 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;

– 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.

E' 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 àmbito 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 sicu-

rezza 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 n. 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 àmbito 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 àmbito lavorativo il D.Lgs. n. 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 àmbito 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 n. 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 Legge n. 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. n. 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 invogliando 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. n. 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 àmbito 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. n. 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 n. 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 Legge n. 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 bilan-

cio del Fondo verso l'obbiettivo 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.

E' 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 àmbito 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 Legge n. 493/99.

Inoltre, occorrerebbero strumenti di monitoraggio per due categorie particolari di lavoratori impegnati in àmbito 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.

3.6 I SETTORI MARITTIMO, PORTUALE E DELLA CANTIERISTICA NAVALE

Il comparto marittimo e quelli delle operazioni portuali e della cantieristica navale sono stati oggetto di regolamentazione specifica, per quanto attiene la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, attraverso il D.Lgs. n. 271 del 1999 (lavoratori sulle navi mercantili da pesca) e il D.Lgs. n. 272 del 1999 (operazioni e servizi portuali nonché costruzione, riparazione e manutenzione di navi in àmbito portuale).

Si ricorda che la Commissione ha audito, in sede plenaria, le organizzazioni di categoria competenti per il settore portuale e che una delegazione della Commissione ha svolto un sopralluogo nel porto e nei cantieri navali di Genova (svolgendo altresì audizioni in merito presso la Prefettura).

Dalle indagini è emerso un panorama di luci ed ombre: spesso le norme specifiche sulla sicurezza sono presenti, ma applicate in maniera formale; soprattutto, considerata la frammentazione di questi cicli produttivi, manca ancora un'adeguata adozione di linee guida che coordinino e integrino le modalità di lavoro e di sicurezza sia tra marittimi e portuali sia all'interno dei cantieri navali.

Settore marittimo

Questo settore è in profonda trasformazione, per il triplice effetto della crescita dei traffici, di un processo di deterritorializzazione delle navi e di un sovrapporsi di nazionalità tra il personale imbarcato. Sono necessari nuovi strumenti per l'effettiva applicazione della normativa sulla sicurezza oltre che al personale straniero imbarcato su navi battenti bandiera italiana, anche al personale italiano imbarcato su navi con bandiera straniera, ma la cui proprietà mantenga in qualche modo evidenti rapporti e radici con il territorio nazionale. Inoltre esiste personale italiano su navi straniere che naviga principalmente, se non esclusivamente, in acque nazionali e che è escluso dal sistema assicurativo dell'IPSEMA.

La crescita di personale femminile nel comparto passeggeri e crocieristico impone nuove forme di tutela per la donna.

La disciplina sulla sicurezza in mare, a partire dagli ultimi anni, contempla regole applicate su scala internazionale, con le quali la normativa nazionale deve integrarsi in una logica di armonizzazione, evitando inutili sovrapposizioni o contraddizioni.

In base ai dati forniti dall'IPSEMA, la principale causa di incidenti è il mancato uso dei DPI o la loro inadeguatezza. Sono necessari, dunque,

controlli maggiori a bordo, prevedendo un coinvolgimento delle ASL, e un impegno per superare la non idoneità di parte degli attuali DPI. Si registra un'obiettiva difficoltà nell'elezione degli RLS, dovuta all'instabilità del rapporto di lavoro. Per ovviare al problema, si raccomanda un rafforzamento del sistema formativo, prevedendo forme di coordinamento degli RLS anche dopo lo sbarco, magari in forme consorziate tra più aziende o attraverso la stessa Confitarma.

Un ultimo aspetto riguarda l'estrema frammentazione del settore per quanto attiene il sistema assicurativo. Essa va superata mediante un inquadramento pubblico e unico, da avviare in un contesto di razionalizzazione e semplificazione dei soggetti erogatori. Si ipotizza perciò un distaccamento esclusivo nell'INAIL di tutti i marittimi, con un assorbimento dell'IPSEMA. Il ricompattamento del servizio rafforzerebbe l'unicità del settore, e garantirebbe la professionalità acquisita in tanti anni dall'IPSEMA stesso.

Settore portuale

Alla crescita dei traffici corrisponde un aumento degli infortuni di questo settore, mentre l'intensificazione e il prolungamento del lavoro, insieme alla possibilità di lasciare il posto di lavoro anzitempo non appena raggiunti gli obiettivi prefissati (il che implica un'accelerazione del ciclo stesso), producono una crescita degli infortuni. Si tratta allora di migliorare la normativa vigente, rendendo obbligatoria la costituzione, da parte delle Autorità Portuali e Marittime, dei Comitati di Igiene e Sicurezza previsti dal D.Lgs. n. 272 del 1999. Tale soggetto deve essere una sede istituzionale di confronto e coordinamento per la prevenzione, nonché il responsabile della verifica della formazione avvenuta in àmbito portuale. Per quest'ultimo aspetto, si attendono i criteri, previsti dal D.Lgs. n. 272 del 1999, di formazione e aggiornamento per gli addetti alle operazioni e ai servizi portuali, senza i quali non esistono *standard* formativi di riferimento. Inoltre, occorrerebbero vere e proprie scuole portuali, con la partecipazione ed il controllo (anche ai fini della certificazione di un'adeguata formazione per i nuovi assunti) di tutte le parti interessate.

Nei porti, infine, esistono molteplici soggetti atti alla vigilanza sulla sicurezza, ma con poca capacità di coordinamento e armonizzazione. Vanno ipotizzate forme di integrazione delle risorse esistenti. Le competenze di vigilanza e controllo affidate alle Autorità Portuali sono state spesso svolte con difficoltà, a causa del ruolo di cerniera esercitato tra funzione commerciale e organismo istituzionale di coordinamento. Si potrebbe quindi pensare, in una logica di ricomposizione delle competenze e di maggiore efficacia, di collocare il personale ispettivo delle AP alle dipendenze funzionali delle ASL, consentendo l'incremento dei loro organici effettivi, senza oneri di carattere economico, e permettendo alle AP di concentrare l'attività di controllo di tipo amministrativo nei confronti delle imprese portuali autorizzate.

Settore della cantieristica navale

Il settore sia delle costruzioni sia delle riparazioni beneficia della crescita dei traffici marittimi.

Tali attività presentano, in maniera ricorrente, un problema, già esaminato in altri punti della relazione: la convivenza, all'interno del sito produttivo, di molteplici soggetti operativi, spesso sotto la regia di un'impresa madre (costruzioni), ma a volte senza neppure questa presenza sovraordinatrice (riparazioni). In questi siti, i principali fattori che causano incidenti sono riconducibili all'organizzazione del lavoro. In questa frammentazione organizzativa, la micro-impresa è quella contraddistinta da un basso grado di formazione alla sicurezza e da un numero maggiore di infortuni. Le cosiddette interferenze di lavoro, dovute all'assenza di un'effettiva regia, sono motivo di incidenti e di pericolo; un altro fattore di rischio è dato dall'elevato livello di mobilità di persone e soprattutto di mezzi all'interno del sito produttivo. Pertanto, deve essere aumentato il grado di responsabilità dell'azienda madre. Quest'ultima deve farsi carico, dal punto di vista organizzativo, della sicurezza dell'intero ciclo produttivo e del suo controllo costante, al di là degli stretti confini di un regime di appalto.

Considerata la segmentazione del ciclo produttivo, sono necessarie nuove e stabili forme di coordinamento sia tra gli RLS operanti nei cantieri sia tra gli RLS medesimi ed i rispettivi RSPP. Nei luoghi ove il lavoro è più stabile e prolungato (costruzioni), è necessario prevedere forme di rappresentanza dei lavoratori per la sicurezza uniche, di sito, capaci di avere un confronto completo con i rappresentanti delle aziende che operano nel cantiere.

Considerazioni finali

Tra le proposte di miglioramento per questi settori, è opportuno ipotizzare l'attivazione di strumenti contro il lavoro irregolare, ovvero: il tesserino di accesso all'area porto, l'iscrizione a libro paga il giorno prima dell'inizio del lavoro, e il DURC con revisione periodica. Inoltre si suggerisce che per il settore marittimo, dove esiste una normativa di carattere universale, questa contenga anche indicazioni cogenti rispetto alla sicurezza e alla tutela della salute.

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 (13).

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 princìpi 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 prospettato più in dettaglio nella parte generale della relazione (capitolo 2), 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 costituire una sede: di programmazione ed indirizzo; di concertazione con le parti sociali e di consultazione degli organismi paritetici; di coordinamento degli altri soggetti competenti per la prevenzione e la vigilanza.

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 mi-

---

(13) Si intende qui ovviamente per codice, secondo una nozione ormai largamente diffusa, un provvedimento che operi, al contempo, la revisione e la raccolta di tutte le norme di settore di rango legislativo.

nimo 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 – ferma restando, in ogni caso, l'attribuzione di livelli quantitativi adeguati –. Occorrerebbe poi disporre che i proventi derivanti dall'attività di vigilanza delle ASL siano destinati ai servizi di prevenzione delle stesse.

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 –.

Tali strumenti devono, in ogni caso, essere intesi anche ad una riduzione del costo del lavoro (ed il principio del *bonus-malus* opera senz'altro in questa direzione), dal momento che le disponibilità dell'INAIL derivano, in fondo, dalle entrate di un regime assicurativo e previdenziale e, quindi, dal relativo finanziamento a carico delle imprese;

– ampliare la tutela assicurativa, con particolare riferimento all'àmbito delle malattie professionali (anche non tabellate).

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 (svolto nel capitolo 2, 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 nel medesimo capitolo 2) anche l'inserimento della materia sia in ogni percorso di formazione professionale sia nei programmi scolastici ed universitari; inoltre, occorre valutare in quali termini estendere gli obblighi di formazione ad alcune categorie di lavoratori autonomi, in particolare agli artigiani. In secondo luogo, appaiono necessarie adeguate forme sia di accredito dei soggetti formatori sia di certificazione della formazione acquisita; a quest'ultimo riguardo, una modalità di certificazione (per i lavoratori e, distintamente, per i rappresentanti per la sicurezza) potrebbe consistere nell'introduzione di un'apposita sezione nell'àmbito 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 degli attuali sistemi di «registrazione», relativi ai tumori ed ai casi di asbestosi e di mesotelioma asbesto-correlati, ed agevolerebbe l'estensione dei medesimi sistemi ad altre malattie. Occorre poi assicurare che questi ultimi siano pienamente operanti – in primo luogo, disponendo in termini vincolanti che le strutture sanitarie inviino i relativi dati –, poiché oggi essi presentano un'applicazione molto parziale e tendenzialmente limitata ad alcune regioni.

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, soprattutto con riferimento all'esposizione a sostanze cancerogene e mutagene e ad attività di svantaggio ergonomico relative a differenze di genere. Appaiono necessari, al riguardo, sia una revisione normativa sia uno sviluppo: della ricerca scientifica preventiva sui fattori di rischio; 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 specie, su quelle in stato di gravidanza o puerperio nonché in alcuni settori, come quello agricolo –.

Si rileva inoltre la necessità di una semplificazione delle procedure INAIL per il riconoscimento delle malattie professionali (tabellate e non tabellate) e di un abbattimento sia dei tempi sia dei costi (attualmente troppo gravosi per il lavoratore).

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 esse concerne i rappresentanti per la sicurezza dei lavoratori. In base alle considerazioni, già svolte nella parte generale (capitolo 2), sugli aspetti critici 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, superando, attraverso modalità da concordare con le parti sociali, la possibilità, attualmente prevista, di limitazione all'àmbito delle rappresentanze sindacali aziendali. È necessaria, inoltre, l'istituzione di un'anagrafe dei medesimi rappresentanti per la sicurezza –articolata a livello regionale, presso le summenzionate strutture di coordinamento da costituire tra i vari assessorati, e con raccordo nazionale presso il CNEL –, che consenta di verificare l'attuazione in via generale dell'istituto.

Si tratta, nel complesso, di proposte intese a conferire forza e dignità a tale figura, alla quale è affidato un ruolo scomodo, che spesso i rappresentanti sono costretti a svolgere in solitudine e senza supporto.

In merito alla categoria 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 (capitolo 2).

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 né altre formule contrattuali atipiche –. In particolare, occorrono: una più specifica qualificazione ed un ampliamento di tali responsabilità, con riferimento agli aspetti del controllo amministrativo, della formazione e dell'organizzazione del lavoro; 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 sito produttivo». 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.

Le considerazioni qui esposte valgono anche con riferimento ai lavoratori autonomi che si trovino ad operare all'interno delle strutture di un'impresa.

Nella parte generale della relazione (capitolo 2), 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, nonché a quella del successivo capitolo 3, si devono qui ribadire alcune esigenze fondamentali.

Occorre attuare, per il settore edile, il principio (non ancora operante) della comunicazione il giorno precedente l'instaurazione del rapporto e valutare a quali altri settori 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. Occorrerebbe inoltre prevedere l'obbligo del documento unico summenzionato anche a carico dei lavoratori autonomi che si trovino ad operare all'interno delle strutture di un'impresa.

Per il medesimo documento unico, 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, riguardanti sia i lavoratori retribuiti (collaboratori familiari) sia le attività non retribuite.

Riguardo a queste ultime, appare necessaria, in primo luogo, una revisione della disciplina, al fine di estendere l'àmbito degli infortuni tutelati (da un lato, ricomprendendo quelli mortali, dall'altro riducendo il grado minimo di invalidità che dà diritto all'indennizzo).

Occorrerebbe inoltre promuovere l'informazione e la formazione alla sicurezza negli ambienti domestici – sicurezza che concerne, naturalmente, non solo le persone la cui attività prevalente sia quella domestica non retribuita, 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.

Tali interventi costituiscono senza dubbio parte integrante di una strategia – della quale beneficerebbero anche le imprese – intesa a garantire un livello di prevenzione di base per tutti gli ambienti di vita.

Sotto un diverso versante, una particolare attenzione va dedicata al contrasto della tendenza a mascherare, come infortuni avvenuti in àmbito casalingo, incidenti occorsi, durante l'esercizio delle proprie mansioni, a lavoratori non regolari. Per approfondire questo ed altri aspetti ancora poco noti del fenomeno, occorrerebbe: costituire un osservatorio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; predisporre un piano nazionale per la sicurezza nelle abitazioni; istituire un registro nazionale per gli infortuni domestici ed uno per le malattie professionali causate da esposizioni in àmbito domestico.

Tra i vari documenti di rilievo acquisiti dalla Commissione, ci si limita, in questa sede, a menzionare le osservazioni esposte nel documento della Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione del 28 gennaio 2005 e relative allo schema di testo unico in materia di sicurezza predisposto dal Governo nella presente legislatura (14).

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-ISPESL-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 soprattutto per il campo delle malattie professionali e per quello degli infortuni relativi al lavoro atipico e flessibile). A tale strumento dovrebbero essere connesse altre forme di intervento in materia, quali: l'istituzione di osservatori a livello locale e regionale, volti ad individuare e valutare preventivamente le lavorazioni insalubri e pericolose e le aree a rischio (si pensi, per esempio, alle difficoltà attuali per la ricognizione delle situazioni a rischio di amianto); l'attivazione, da parte delle regioni, di sistemi di sorveglianza sanitaria nei confronti dei lavoratori già esposti a sostanze nocive, in particolare quelle cancerogene e mutagene (come l'amianto e il cloruro di vinile monomero).

L'insieme di tali strumenti consentirebbe il costante e completo monitoraggio dei fenomeni, 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.

---

(14) Un elenco completo delle acquisizioni di documenti effettuate dalla Commissione (ivi comprese quelle operate dai gruppi di lavoro) è allegato alla presente relazione.

ALLEGATI ALLA RELAZIONE FINALE

Allegato 1: Elenco degli auditi nel corso delle sedute plenarie e dei sopralluoghi della Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche».

Allegato 2: Elenco della documentazione acquisita dalla Commissione parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», nel corso della propria attività.

Allegato 3: Relazioni finali dei gruppi di lavoro della Commissione:

- Gruppo «lavoro minorile e sommerso», *Relazione finale*;
- Gruppo «malattie professionali», *Relazione finale* (con annesso *Elenco delle audizioni e delle acquisizioni documentali effettuate dal gruppo di lavoro «malattie professionali»*);
- Gruppo «settore edile», *Relazione finale* (con annessi: 1) elaborato intitolato *Settore marittimo, portuale e della cantieristica*; 2) Verbali delle riunioni e delle audizioni informali del gruppo di lavoro «settore edile»);
- Gruppo «settore agricolo», *Relazione finale* intitolata *Infortuni sul lavoro, morti bianche, malattie professionali e sicurezza in agricoltura* (con «Appendice» di tabelle statistiche, documenti richiamati nel testo ed esemplificazione di progetto formativo per aziende agricole con basso numero di addetti);
- Gruppo «infortuni domestici», *Relazione finale* (con annesso *Riepilogo dell'attività del gruppo di lavoro «infortuni domestici»).*

SOTTOCOMMISSIONI

BILANCIO (5ª)

Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

571ª Seduta

Presidenza del Presidente
AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Maria Teresa Armosino.

La seduta inizia alle ore 16,05.

(3793) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione***, approvato dalla Camera dei deputati
(Parere alla 1ª Commissione. Esame. Parere di nulla osta con osservazioni)

Il relatore GRILLOTTI *(AN)*, illustra il provvedimento in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che il disegno di legge in esame è corredato da una relazione tecnica, riferita al testo presentato alla Camera dei deputati. In merito all'articolo 1 (non considerato dalla relazione tecnica), informa che occorre acquisire conferma dell'idoneità della clausola di invarianza indicata ad assicurare la neutralità finanziaria dell'istituzione e del funzionamento del nuovo Comitato interministeriale di indirizzo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ivi previsto, valutando l'opportunità di esplicitare l'esclusione di compensi, indennità o rimborsi spese a favore dei componenti, nonché l'utilizzo delle risorse già esistenti per far fronte ai compiti di segreteria della struttura. In merito all'articolo 3, che modifica l'articolo 1, comma 137, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006), il Servizio del bilancio evidenzia che

non risulta possibile verificare l'effettiva congruità dell'autorizzazione di spesa disposta (1 milione di euro a decorrere dall'anno 2006), in assenza di una relazione tecnica che valuti la platea di contribuenti interessati dalla norma. Questa, infatti, estende il compenso erogato dallo Stato a chi effettua assistenza fiscale anche al caso della presentazione dei modelli 730 da parte dei contribuenti prima esonerati dalla dichiarazione, ai sensi dell'articolo 1, quarto comma, del D.P.R. n. 600 del 1973, incentivando così chi effettua l'assistenza a presentare comunque i modelli di dichiarazione 730, anche al solo fine di conseguire il compenso. Inoltre, l'abrogazione dell'articolo 2 della legge n. 121 del 1986, con riferimento al contenuto della lettera *b)*, rende ora possibili iscrizioni a ruolo e rimborsi per qualunque ammontare, essendo venuto meno l'ammontare minimo di lire 20.000 (euro 10,33), ciò da cui potrebbe derivare un proliferare di accertamenti anche per importi minimi e quindi maggiori oneri per l'erario. Infine, occorre valutare la compatibilità dell'articolo 3 in esame con l'utilizzo, ai fini della copertura, dell'accantonamento al Fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli affari esteri, in quanto preordinato a far fronte agli oneri derivanti da obblighi internazionali. L'articolo 5 prevede la proroga, per l'intero anno 2006, dei contratti a tempo determinato stipulati dalla Croce Rossa italiana (CRI). La relazione tecnica precisa che i contratti da prorogare, scaduti il 31 dicembre 2005, non rientrano nella dotazione organica di ruolo della CRI e che l'onere derivante dalla proroga, quantificato complessivamente in 8.408.751,15 euro comprensivi degli oneri riflessi, non ha effetti sulla finanza pubblica, in quanto risulterebbe coperto dagli introiti dei contratti di convenzione con il Servizio sanitario nazionale (pari a 10.034.239,11 euro). Al riguardo, come evidenziato dal Servizio del bilancio, informa che occorre chiarire se i predetti proventi abbiano carattere certo quanto all'effettiva disponibilità, anche sotto il profilo temporale, oltre che dal punto di vista quantitativo, onde essere in grado effettivamente di corrispondere alle esigenze di copertura. Inoltre, per quanto riguarda la prevista compensazione degli effetti finanziari in termini di aumento della spesa, segnala che sarebbe opportuno che il Governo confermasse che gli effetti, in termini di fabbisogno e indebitamento, coincidono con la spesa prevista dalla relazione tecnica, con riferimento all'utilizzo, ai fini della compensazione, dell'articolo 1, comma 33, della legge n. 266 del 2005, che stabiliva il livello delle erogazioni, per l'anno 2006, del Fondo per l'innovazione tecnologica. Sul piano metodologico, comunque, oltre a rilevare che la copertura di oneri di natura corrente appare effettuata a valere su risorse di conto capitale, andrebbe chiarito il motivo per cui per questa singola somma la copertura sia calibrata su saldi diversi da quelli di bilancio in senso stretto, adottandosi quindi la metodologia della sessione di bilancio. In merito all'articolo 5-bis, che consente la proroga, per l'intero anno 2006, dei contratti a tempo determinato stipulati dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), posto che lo stesso, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, non è corredato di relazione tecnica, segnala che occorrono chiarimenti, sia sotto il profilo di quantificazione che

della copertura, che sembrerebbe operare a valere sulle risorse a legislazione vigente attribuite all'Agenzia, nonché sulla compatibilità della disposizione con l'articolo 1, comma 187, della legge n. 266 del 2005, che fissa limiti per l'utilizzo di personale a tempo determinato, da parte delle pubbliche amministrazioni, salvo alcune deroghe ed esclusioni.

Relativamente all'articolo 6, recante norme di semplificazione degli adempimenti amministrativi per le persone con disabilità, informa che occorre acquisire conferma che l'attività di semplificazione ed unificazione delle procedure da parte delle Regioni possa essere espletata da parte di queste ultime con le risorse disponibili a legislazione vigente. Circa la soppressione del divieto di trasferimento per gli insegnanti genitori di minori disabili, andrebbe chiarito se per la copertura del posto eventualmente resosi vacante non si possano determinare fabbisogni d'organico aggiuntivi. Infine, ritiene che occorre verificare se la procedura più rapida per l'accertamento dell'invalidità civile o dell'handicap nelle persone affette da patologie oncologiche possa determinare aggravi di lavoro per gli uffici preposti e quindi riflessi negativi per la finanza pubblica. In merito all'articolo 7, posto il silenzio della relazione tecnica, segnala che occorre verificare la possibilità delle pubbliche amministrazioni di assolvere con le ordinarie risorse disponibili all'obbligo di comunicare periodicamente l'elenco del personale disabile collocato nel proprio organico e le assunzioni relative effettuate nell'anno secondo la programmazione triennale, anche in relazione alla banca dati nazionale prevista nella relazione illustrativa, di cui non si fa tuttavia espressa menzione nel testo. Circa la facoltà di istituire presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un sistema di controllo e monitoraggio in materia di sicurezza e regolarità dei trasporti stradali, ritiene che occorre chiarire a quali risorse disponibili a legislazione vigente si intende attingere e se ciò possa pregiudicare altre finalizzazioni già previste. Fa presente che sarebbe altresì utile chiarire il fondamento della prevista possibilità che si determinino risparmi di spesa, emersa nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati. L'articolo 18, modificato dalla Camera dei deputati, stabilisce che la Cinecittà Holding S.p.a. gestisca, per conto del Ministero per i beni e le attività culturali, sulla base di un'apposita convenzione, i diritti di utilizzazione e di sfruttamento dei film finanziati ai sensi del decreto legislativo n. 28 del 2004 e dei film già finanziati ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 1213 del 1965, nonché ai sensi dell'articolo 16 del decreto legge n. 26 del 1994. I proventi derivanti dallo sfruttamento dei diritti sono versati al Fondo per le attività cinematografiche per il finanziamento degli investimenti promossi dalle imprese cinematografiche per la produzione di opere filmiche. Al riguardo, come segnalato anche dal Servizio del bilancio, segnala che andrebbe confermato che non siano state finora conseguite, né siano previste per il futuro sulla base della legislazione vigente, entrate erariali a titolo di sfruttamento dei film in oggetto, in quanto, altrimenti, l'assegnazione dei proventi al Fondo per le attività cinematografiche verrebbe coperta a valere su somme da acquisire all'entrata del bilancio statale. Circa l'articolo 30, che autorizza un contributo annuale di

4 milioni di euro per 15 anni a decorrere dal 2007 per l'adeguamento della componente aeronavale del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera, il Servizio del bilancio, pur osservando che la quantificazione degli oneri per l'acquisto dei mezzi aeronavali previsto dalla norma appare corretta sulla base dei dati forniti dalla relazione tecnica, rileva tuttavia l'opportunità, trattandosi di limite massimo di spesa, di una conferma sulla congruità del finanziamento anche con riferimento all'effettiva messa in «armamento» dei nuovi mezzi aerei e navali. L'articolo 31 limita alle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005 il termine per le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa (comprensivi degli oneri di TFR maturati alla data del 31 dicembre 2000). Come indicato anche dal Servizio del bilancio, appare opportuno chiarire se la regolazione delle istanze presentate dopo il 31 agosto 2005 debba considerarsi a carico delle regioni (con effetti finanziari negativi per le stesse) ovvero dello Stato (nel qual caso occorre precisare le modalità di copertura degli oneri). L'articolo 34-ter (aggiunto presso la Camera dei deputati e privo di relazione tecnica), che dispone che le somme iscritte per l'anno 2005 nel Fondo per l'innovazione tecnologica e nel Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico (capitolo 7579, U.P.B. 4.2.3.28 «Fondo per l'innovazione tecnologica», dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) non utilizzate al termine del predetto anno, sono conservate nel conto dei residui per essere utilizzate nell'esercizio successivo. Al riguardo, come rilevato anche dal Servizio del bilancio, segnala che tale possibilità è già prevista per gli stanziamenti in conto capitale, sulla base della normativa vigente (comma 16 dell'articolo 54 della legge n. 449 del 1997, come modificato dal comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 194 del 2002), per cui andrebbe chiarita la portata innovativa della norma in esame. Infatti, ove una quota delle somme in esame sia a sua volta riveniente da esercizi precedenti, si configurerebbe una deroga alla vigente normativa contabile, precludendosi il fatto che tali somme costituiscano, con lo spirare dell'esercizio finanziario 2005, economie di bilancio, tenuto conto altresì del potenziale aggravio in termini di fabbisogno di cassa e del fatto che il decreto-legge in esame è entrato in vigore ad esercizio già iniziato. In ordine all'articolo 34-*quinquies*, il quale, al fine di semplificare i procedimenti amministrativi catastali ed edilizi, prevede l'istituzione di un modello unico digitale per l'edilizia, informa che occorre acquisire conferma che le amministrazioni interessate possano procedere agli adempimenti di informatizzazione del modello unico digitale senza aggravio di oneri, con le risorse disponibili a legislazione vigente. Inoltre, andrebbero fornite maggiori indicazioni circa i risparmi attesi dal suddetto processo di semplificazione e circa l'assenza di eventuali effetti negativi sul versamento di imposte, tasse o contributi da pagare per le domande di autorizzazione presentate con le tradizionali procedure. L'articolo 34-*sexies*, aggiunto dalla Camera dei deputati e non corredato di relazione tecnica, estende l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali per il personale imbarcato su navi

iscritte nel Registro internazionale ed avente determinati requisiti, previsto dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge n. 457 del 1997, per il biennio 2006-2007 e nel limite del 50 per cento, alle imprese armatoriali per le navi ivi indicate. Al riguardo, per quanto attiene ai profili di quantificazione, il Servizio del bilancio ritiene necessaria l'acquisizione di chiarimenti in ordine alla congruità dell'autorizzazione di spesa prevista (20 milioni di euro), posto che per un'analoga agevolazione contenuta nella legge finanziaria per il 2003 (peraltro nel limite del 25 anziché del 50 per cento dell'intera contribuzione dovuta), l'onere era stimato per un valore superiore, verificando altresì che l'espressione «nel limite del 50 per cento» possa essere intesa nel senso che la misura agevolativa in esame sia modulabile fino ad un massimo del 50 per cento della contribuzione dovuta. In merito alla copertura adottata, evidenziata la congruità dell'autorizzazione di spesa di cui si dispone la riduzione rispetto all'onere quantificato dalla relazione tecnica, andrebbe appurata la disponibilità delle somme utilizzate in riduzione. In merito all'articolo 34-*septies*, che esclude le autorità portuali, nei limiti ivi indicati, dall'ambito di applicazione negli anni 2006 e 2007 del vincolo generale alla crescita della spesa per il triennio 2005-2007 – al netto di quella per il personale – stabilito dal combinato disposto dai commi 5 e 57 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2005, informa che occorre verificare la compatibilità della copertura con la vigente normativa contabile, che esclude la copertura di oneri correnti con risorse di conto capitale, alla luce del fatto che almeno una quota degli oneri in esame dovrebbe verosimilmente considerarsi di natura corrente. Per quanto concerne l'articolo 34-*octies*, autorizza per il 2006 e il 2007 la spesa di 19 milioni di euro annui e per gli anni dal 2008 al 2012 la spesa di 10 milioni di euro annui al fine di proseguire gli interventi in materia di investimenti navali di cui all'articolo 3 della legge n. 88 del 2001. Come rilevato dal Servizio del bilancio, tuttavia, segnala la copertura mediante corrispondente riduzione del limite di impegno autorizzato dall'articolo 5 della legge n. 261 del 1997, risulta compatibile con il profilo temporale dell'onere soltanto per gli anni 2006 e 2007, atteso che il limite d'impegno di cui si dispone la riduzione termina proprio nel 2007. Inoltre, in relazione a questi anni, si segnala che l'ammontare dell'onere, pari a 19 milioni di euro annui, è comunque pari a quasi il doppio dell'importo del limite d'impegno utilizzato (circa 10,3 milioni di euro). Fa presente che occorre pertanto acquisire chiarimenti sul punto.

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO, in replica alle richieste di chiarimenti del relatore, precisa, in merito all'articolo 34-*quinquies*, che i maggiori compiti attribuiti all'Agenzia del territorio possono essere svolti con le risorse umane, strumentali e finanziarie già assegnate a legislazione vigente, che risultano sufficienti a tal fine. Per quanto concerne, poi, l'articolo 34-*sexies*, esprime avviso favorevole, nel presupposto che in sede di emanazione del previsto decreto attuativo la misura dello sgravio contributivo sarà determinata in modo tale da garantire il rispetto del limite di spesa di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006 e

2007. Conferma, inoltre, che il limite del 50 per cento della contribuzione dovuta ivi indicato, è da intendere come valore massimo e, in tal senso, presenta carattere di modulabilità, ciò che rafforza la possibilità di rispettare il già citato limite massimo di spesa. Per quanto poi riguarda l'articolo 34-*septies*, evidenzia che, ai fini dell'idoneità della prevista copertura finanziaria, la deroga potrà riguardare unicamente le spese in conto capitale. Infine, fa presente di non avere osservazioni da formulare, per i profili di competenza, sulle rimanenti disposizioni richiamate.

Il senatore MORANDO *(DS-U)* rileva il carattere lacunoso ed insoddisfacente delle risposte fornite dal rappresentante del Governo, che lasciano irrisolte molte delle questioni segnalate dal relatore. In particolare, segnala la necessità di fornire puntuali chiarimenti sugli aspetti finanziari di cui all'articolo 5, sia per quanto concerne la quantificazione degli oneri complessivi, sia riguardo all'utilizzo di risorse in conto capitale per la copertura di spese di natura corrente, sia infine in merito alla considerazione, ai fini della copertura, di saldi finanziari diversi da quelli di bilancio in senso stretto, in contrasto con la prassi consolidata. Analoghe perplessità esprime in merito all'articolo 5-*bis*, per quanto riguarda l'eventuale ricorso, ai fini della copertura, a risorse già finalizzate a legislazione vigente, nonché in ordine all'articolo 7, che presenta comunque problematiche di natura meno complessa.

Richiama poi l'articolo 18, analogo a disposizioni già esaminate in passato dalla Sottocommissione, per il quale il Governo dovrebbe chiarire se i diritti di sfruttamento dei film costituiscano o meno, sulla base della legislazione vigente, entrate erariali, al fine di valutare la correttezza contabile della norma. In merito all'articolo 31, sottolinea l'esigenza di precisare se si debba fare fronte anche alle regolazioni contabili relative alle istanze presentate dopo il 31 agosto 2005 e se, in tal caso, i relativi oneri siano a carico dello Stato o delle Regioni. Per quanto concerne l'articolo 34-*ter*, rileva che lo stesso non presenterebbe problemi di carattere finanziario ove le somme in conto capitale non utilizzate nel 2005 fossero iscritte per la prima volta nel conto residui 2006, posto che la vigente normativa contabile già consente tale operazione. Invece, come segnalato anche dal relatore, se il Governo confermasse che si tratta di somme rivenienti da esercizi pregressi, vi sarebbe un'evidente violazione delle norme di bilancio. Per quanto concerne l'articolo 34-*quinquies*, ritiene che la predisposizione del modello unico digitale per l'edilizia, trattandosi di un nuovo istituto, comporti un aggravio di attività anche a carico delle amministrazioni comunali, da cui derivano necessariamente nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Relativamente all'articolo 34-*septies,* ritiene che il Governo non abbia chiarito, come nel caso dell'articolo 5, il problema dell'utilizzo di risorse di parte capitale per la copertura di spese correnti, che viola patentemente la vigente normativa contabile. Infine, occorre a suo avviso acquisire chiarimenti in ordine alla compatibilità per tempistica ed ammontare fra gli oneri derivanti dall'articolo 34-*octies* e la relativa copertura.

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO, in replica alle osservazioni del senatore Morando, precisa i parametri di calcolo alla base della quantificazione degli oneri derivanti dalla proroga dei contratti a tempo determinato di cui all'articolo 5, richiamando le retribuzioni annue lorde spettanti a ciascuna qualifica di personale interessato e precisando che le stesse sono comprensive degli oneri riflessi. Tali indicazioni confermano pienamente la stima degli oneri indicata nella disposizione in esame e nella relazione tecnica presentata presso l'altro ramo del Parlamento. Relativamente all'articolo 34-*quinquies*, evidenzia che anche le amministrazioni comunali sono ormai perfettamente attrezzate per l'adozione del modello unico digitale per l'edilizia, che avverrà quindi senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ribadisce, infine, di non avere osservazioni da formulare sugli aspetti finanziari delle restanti disposizioni del provvedimento.

Il relatore GRILLOTTI *(AN)* ritiene senz'altro condivisibile l'indicazione del sottosegretario Maria Teresa Armosino circa la non onerosità delle disposizioni di cui all'articolo 34-*quinquies*. Sottolinea, infatti, che sia l'Agenzia del territorio che i comuni, per la parte di loro competenza, hanno da tempo acquisito le competenze e le attrezzature informatiche necessarie per l'eventuale adozione del nuovo modello unico digitale. Peraltro, nel caso dei comuni, i relativi adempimenti avrebbero carattere alquanto limitato, posto che il *software* necessario sarebbe fornito direttamente dall'Agenzia del territorio.

Il presidente AZZOLLINI osserva che, sulla base dei chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo e dell'ampio dibattito già svoltosi presso l'altro ramo del Parlamento in merito al disegno di legge in esame, risultino ormai chiariti i vari aspetti di carattere finanziario evidenziati in precedenza. Ritiene pertanto che la Sottocommissione possa esprimere un parere di nulla osta sul provvedimento in titolo, con una serie di presupposti che diano conto in maniera puntuale delle varie problematiche emerse nell'esame del provvedimento stesso. Invita quindi il relatore a redigere una proposta di parere in tal senso.

Il relatore GRILLOTTI *(AN)*, aderendo all'invito del Presidente, formula una proposta di parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, nel presupposto che la clausola di invarianza di cui all'articolo 1 sia idonea ad assicurare la neutralità finanziaria dell'istituzione e del funzionamento del nuovo Comitato interministeriale di indirizzo ivi previsto; nel presupposto che l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 sia congrua rispetto all'onere derivante dalle disposizioni ivi previste e che la copertura a carico dell'accantonamento al Fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli affari esteri, sia compatibile con la copertura degli oneri derivanti da obblighi internazionali; nel presupposto che l'onere di cui all'articolo 5, relativo alla proroga dei contratti a tempo determinato

stipulati dalla Croce Rossa italiana, sia correttamente quantificato e possa trovare adeguata copertura negli introiti dei contratti di convenzione con il Servizio sanitario nazionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; nel presupposto che la compensazione, di cui al medesimo articolo 5, degli effetti finanziari, in termini di fabbisogno e indebitamento, coincida con la spesa prevista dalla relazione tecnica e che l'utilizzo, ai fini della suddetta compensazione, delle risorse in conto capitale del Fondo per l'innovazione tecnologica di cui dell'articolo 1, comma 33, della legge n. 266 del 2005, abbia carattere di deroga eccezionale; nel presupposto che la proroga, di cui all'articolo 5-*bis*, dei contratti a tempo determinato stipulati dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale abbia carattere meramente facoltativo e che, comunque, i relativi oneri possano trovare adeguata capienza nelle risorse già attribuite all'Agenzia a legislazione vigente, e siano compatibili con i limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 187, della legge n. 266 del 2005; nel presupposto che non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica dalle norme di cui all'articolo 6, in tema di semplificazione degli adempimenti amministrativi per le persone affette da disabilità; nel presupposto che le pubbliche amministrazioni possano assolvere agli obblighi di comunicazione sul personale disabile di cui all'articolo 7, nell'ambito delle risorse ordinariamente disponibili a legislazione vigente; nel presupposto che, all'articolo 17, il sistema di controllo e monitoraggio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, possa essere istituito senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e senza pregiudicare la realizzazione di finalizzazioni già previste a legislazione vigente; nel presupposto che la convenzione per l'affidamento a Cinecittà Holding S.p.a. dei diritti di utilizzazione e di sfruttamento dei film non determini oneri a carico della finanza pubblica, nonché nel presupposto che non siano state conseguite finora né siano previste per il futuro, sulla base della legislazione vigente, entrate erariali a titolo di sfruttamento dei film in oggetto; nel presupposto che l'onere di cui all'articolo 30 risulti correttamente quantificato e coperto, anche con riferimento all'effettiva messa in «armamento» dei nuovi mezzi aerei e navali; nel presupposto che le regolazioni debitorie di cui all'articolo 31 siano limitate alle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica; nel presupposto che, all'articolo 34-*ter*, in conformità alla vigente disciplina contabile, le somme in conto capitale iscritte per l'anno 2005 nel Fondo per l'innovazione tecnologica e nel Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, non utilizzate al termine del predetto anno, siano conservate nel conto dei residui per la prima volta e che, pertanto, non vi siano quote rivenienti da esercizi precedenti; nel presupposto che le amministrazioni interessate possano provvedere all'istituzione del modello unico digitale per l'edilizia di cui all'articolo 34-quinqiues, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; nel presupposto che l'onere per le agevolazioni di cui all'articolo 34-*se-*

xies sia correttamente quantificato, in quanto la misura agevolativa in esame è da intendersi modulabile fino ad un massimo del 50 per cento della contribuzione dovuta e che quindi possa essere rispettato il tetto di spesa ivi previsto; nel presupposto che, all'articolo 34-*septies*, l'utilizzo di risorse in conto capitale per la copertura degli oneri parzialmente in conto corrente derivanti dalle agevolazioni ivi previste, abbia carattere limitato ed eccezionale;

nel presupposto che l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5 della legge n. 261 del 1997 presenti risorse adeguate, per ammontare e cadenza temporale, alla copertura degli oneri derivanti dalle agevolazioni di cui all'articolo 34-*octies*;

esprime, per quanto di competenza, parere di nulla osta».

Il senatore MORANDO *(DS-U)*, dopo aver ricordato che avrebbe preferito un parere di contrarietà ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sulle norme oggetto del proprio precedente intervento, preannuncia il proprio voto contrario sulla suddetta proposta di parere.

La Sottocommissione, con l'avviso favorevole del rappresentante del GOVERNO, approva, infine, la proposta di parere illustrata dal relatore.

(3793) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere all'Assemblea su emendamenti. Esame. Parere in parte non ostativo, in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Il relatore GRILLOTTI *(AN)* illustra gli emendamenti 1.100, 5.100, 11.500, 18.0.100 e 34-*quinquies*.100, trasmessi dall'Assemblea, riferiti al provvedimento in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che sembrano derivare nuovi o maggiori oneri, non coperti ovvero recanti copertura palesemente non idonea, dalle proposte: 11.500 e 18.0.100, mentre non vi sono osservazioni da formulare sui restanti emendamenti.

Il sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO esprime avviso contrario su tutte le proposte trasmesse.

Il presidente AZZOLLINI si pronuncia anch'egli in senso contrario sugli emendamenti 11.500 e 18.0.100, in quanto palesemente onerosi. Si esprime invece in senso favorevole sulle rimanenti proposte 1.100, 5.100 e 34-*quinquies*.100, rilevando che le stesse non presentano effetti di carattere finanziario e che la contrarietà espressa dal rappresentante del Governo sembra attenere a profili di merito che esulano dalla competenza della Commissione. Invita, pertanto, il relatore a formulare una proposta di parere nei termini anzi detti.

Il relatore GRILLOTTI *(AN)*, aderendo all'invito del Presidente, formula una proposta di parere del seguente tenore sugli emendamenti esaminati: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti 1.100, 5.100, 11.500, 18.0.100 e 34-*quinquies.*100 relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo ad eccezione delle proposte 11.500 e 18.0.100, sulle quali il parere è contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.».

La Sottocommissione approva, infine, la proposta di parere del relatore.

(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

(Parere alle Commissioni 1ª e 3ª riunite. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo con osservazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 22 febbraio scorso.

Il presidente AZZOLLINI ricorda che, nella precedente seduta, il rappresentante del Governo ha depositato una nota di chiarimenti sui profili finanziari del disegno di legge in esame.

Il relatore GRILLOTTI *(AN)*, sulla base delle considerazioni emerse nel dibattito e dei chiarimenti offerti dal Governo nella documentazione dianzi richiamata, formula una proposta di parere del seguente tenore sul provvedimento in titolo: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, preso atto dei chiarimenti offerti dal Governo, secondo cui:

agli oneri connessi agli adempimenti per le iniziative di tutela concorrente di cui agli articoli 10, 11 e 12 della Carta europea oggetto del provvedimento in esame, gli enti territoriali competenti faranno fronte nell'ambito delle risorse già stanziate a tal fine dalla legislazione vigente;

l'ipotesi di futuri riconoscimenti in favore di altre minoranze linguistiche non previste dall'Accordo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3 della Carta, riveste carattere meramente eventuale e, ove si verificasse, verrà predisposto un apposito provvedimento legislativo che individui gli oneri e la relativa copertura finanziaria;

le misure per la diffusione della lingua di cui all'articolo 5 e per l'istituzione della Consulta Stato-minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 non determinano oneri aggiuntivi, in quanto già sostenute a legislazione vigente dalle amministrazioni competenti;

esprime, per quanto di propria competenza, parere di nulla osta.».

Con l'avviso conforme del sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO, la Sottocommissione approva, infine, la proposta di parere del relatore.

(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

(Parere all'Assemblea. Seguito e conclusione dell'esame. Parere condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Il relatore GRILLOTTI *(AN)* illustra gli emendamenti 3.100 e 3.101, trasmessi dall'Assemblea, relativi al disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che sembrano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica dai suddetti emendamenti 3.101 (in relazione all'introduzione della lingua *walser*, tra quelle cui si applicano le disposizioni del provvedimento in esame) e 3.100 (che estende le norme del testo anche alle lingue riconosciute con legge regionale, ponendo i relativi oneri a carico delle regioni).

Formula, pertanto, una proposta di parere del seguente tenore sui suddetti emendamenti: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti 3.100 e 3.101 relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.».

Con l'avviso conforme del sottosegretario Maria Teresa ARMOSINO e del presidente AZZOLLINI, la Sottocommissione approva, infine, la proposta di parere del relatore.

Il PRESIDENTE, stante l'inizio dei concomitanti lavori in Assemblea, propone di sospendere la seduta per riprendere al termine dei lavori stessi.

Conviene la Sottocommissione.

La seduta, sospesa alle ore 17,10, riprende alle ore 18,40.

Il presidente AZZOLLINI, in considerazione del protrarsi dei lavori dell'Assemblea, propone di rinviare alla successiva seduta l'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno della Sottocommissione per i pareri, con particolare riferimento al disegno di legge n. 3723-B, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa.

La Sottocommissione conviene con la proposta del Presidente.

La seduta termina alle ore 18,45.

FINANZE E TESORO (6ª)

Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

75ª Seduta

Presidenza del Presidente
CANTONI

La Sottocommissione ha adottato le seguenti deliberazioni per i provvedimenti deferiti:

alla 1ª Commissione:

(3793) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione***, approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole con osservazioni;

alla 9ª Commissione:

(3723-B) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa***, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati: parere favorevole.

ISTRUZIONE (7ª)

Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

86ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
BEVILACQUA

La Sottocommissione ha adottato la seguente deliberazione per il provvedimento deferito:

alla 1ª Commissione:

(3793) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione***, approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole.

INDUSTRIA (10ª)

Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

85ª Seduta

Presidenza del Presidente
Ida D'IPPOLITO

La Sottocommissione ha adottato le seguenti deliberazioni per i provvedimenti deferiti:

alla 13ª Commissione:

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nella Comunità, nonché della direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, riguardo ai meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto» (n. 597): osservazioni favorevoli;

Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2004/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004, relativa alla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune pitture e vernici e in taluni prodotti per carrozzeria» (n. 604): osservazioni favorevoli.

IGIENE E SANITÀ (12ª)

Sottocommissione per i pareri

MARTEDÌ 28 FEBBRAIO 2006

72ª Seduta

Presidenza del Presidente
Rossana BOLDI

La Sottocommissione ha adottato la seguente deliberazione per il provvedimento deferito:

alla 1ª Commissione:

(3793) ***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione***, approvato dalla Camera dei deputati: parere favorevole.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

GIUSTIZIA (2ª)

Mercoledì 1º marzo 2006, ore 11

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, degli atti:

– Schema di decreto legislativo recante: «Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un fondo di garanzia» (n. 599).

– Schema di decreto legislativo recante: «Norme in materia di concorso notarile, pratica e tirocinio professionale, nonchè in materia di coadiutori notarili» (n. 600)

BILANCIO (5ª)

Mercoledì 1º marzo 2006, ore 9 e 15

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, relativamente ai profili finanziari, degli atti:

– Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/10/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (rumore), nonché della diretttiva 2003/18/CE recante modifica della direttiva 84/477/CEE sulla protezione dei lavoratori contri i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro» (n. 592).

– 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).

– Schema di decreto legislativo recante: «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione» (n. 624).

– Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, sulle misure di sorveglianza delle zoonosi e degli agenti zoonotici, che modifica la decisione 90/424/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 92/117/CEE del Consiglio» (n. 612).

– Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas ad effetto serra nella Comunità, nonché della direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004, recante modifica della direttiva 2003/87/CE, riguardo ai meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto» (n. 597).

– Schema di decreto legislativo recante: «Riordino della disciplina concernente il reclutamento dei professori universitari» (n. 622).

IN SEDE CONSULTIVA

Seguito dell'esame dell'atto:

– Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: «Riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici» (n. 603).

IGIENE E SANITÀ (12ª)

Mercoledì 1º marzo 2006, ore 9 e 15

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

I. Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, dell'atto:

– 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).

II. Esame, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, degli atti:

– Schema del Piano sanitario nazionale per il triennio 2006-2008 (n. 609).

– Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2003/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, sulle misure di sorveglianza delle zoonosi e degli agenti zoonotici, che modifica la decisione 90/424/CEE del Consiglio e che abroga la direttiva 92/117/CEE del Consiglio» (n. 612).

– Schema di decreto legislativo concernente: «Modifiche al decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 132, recante attuazione della direttiva 2003/43/CE relativa agli scambi intracomunitari ed alle importazioni di sperma di animali della specie bovina» (n. 614).

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

concernente il «*Dossier* Mitrokhin» e l'attività d'*Intelligence* italiana

Mercoledì 1º marzo 2006, ore 13

Esame della proposta di relazione conclusiva, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 7 maggio 2002, n. 90, sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 21,45