Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO n. 454

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 18 novembre 2020

INDICE

Giunte

Regolamento:

Plenaria (*)

Elezioni e immunità parlamentari:

Comitato ristretto per la revisione dei verbali e delle schede nella Circoscrizione Estero – ripartizione America meridionale (Riunione n. 2) . . . . *Pag.* 5
Plenaria . . . . . » 5
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 17) . . . . . » 13

Commissioni congiunte

4ª (Difesa-Senato) e IV (Difesa-Camera):

Uffici di Presidenza (Riunione n. 17) . . . . . *Pag.* 14

Commissioni riunite

2ª (Giustizia) e 3ª (Affari esteri):

Plenaria . . . . . *Pag.* 15

5ª (Bilancio) e 6ª (Finanze e tesoro):

Plenaria . . . . . » 20

Commissioni permanenti

1ª - Affari costituzionali:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 115) . . . . . *Pag.* 24
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 116) . . . . . » 24

2ª - Giustizia:

Plenaria . . . . . » 25
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 149) . . . . . » 32

(*) *Il riassunto dei lavori della Giunta per il Regolamento verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 454º Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 18 novembre 2020.*

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

3ª - Affari esteri:

Plenaria . . . . . *Pag.* 33
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 89) . . . . . » 36

4ª - Difesa:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 84) . . . . . » 37
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 85) . . . . . » 37
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 86) . . . . . » 38
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 87) . . . . . » 38
Plenaria . . . . . » 39

5ª - Bilancio:

Plenaria . . . . . » 51

7ª - Istruzione pubblica, beni culturali:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 138) . . . . . » 60

8ª - Lavori pubblici, comunicazioni:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 70) . . . . . » 61
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 71) . . . . . » 61

9ª - Agricoltura e produzione agroalimentare:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 193) . . . . . » 62
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 194) . . . . . » 62
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 195) . . . . . » 63
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 196) . . . . . » 63
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 197) . . . . . » 64
Plenaria . . . . . » 64
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 198) . . . . . » 69

10ª - Industria, commercio, turismo:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 150) . . . . . » 70
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 151) . . . . . » 71

11ª - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:

Plenaria . . . . . » 72

12ª - Igiene e sanità:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 157) . . . . . » 77
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 158) . . . . . » 77

13ª - Territorio, ambiente, beni ambientali:

Plenaria . . . . . » 78
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 56) . . . . . » 92

14ª - Politiche dell'Unione europea:

Plenaria (*)

(*) *Il riassunto dei lavori della Commissione 14ª (Politiche dell'Unione europea) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 454º Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 18 novembre 2020.*

Commissioni bicamerali

Questioni regionali:

Plenaria (1ª antimeridiana) . . . . . *Pag.* 93
Plenaria (2ª antimeridiana) . . . . . » 94
Ufficio di Presidenza . . . . . » 105

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:

Comitato IV controllo criminali sulle attività connesse al gioco (Riunione n. 10) . . . . . » 114

Vigilanza sull'anagrafe tributaria:

Plenaria . . . . . » 115
Ufficio di Presidenza . . . . . » 116

Controllo e vigilanza sull'attuazione dell'Accordo Schengen, su Europol e su immigrazione:

Plenaria . . . . . » 117
Ufficio di Presidenza . . . . . » 118

Per l'infanzia e l'adolescenza:

Plenaria . . . . . » 119

Per la sicurezza della Repubblica:

Plenaria . . . . . » 320
Ufficio di Presidenza . . . . . » 321

Commissioni monocamerali d'inchiesta

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

Plenaria . . . . . *Pag.* 322

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Mercoledì 18 novembre 2020

Comitato ristretto per la revisione dei verbali e delle schede nella Circoscrizione Estero – ripartizione America meridionale

Riunione n. 2

Relatori: CUCCA *(IV-PSI) e* D'ANGELO *(M5S)*

Orario: dalle ore 12,15 alle ore 13,15

Plenaria

79ª Seduta

Presidenza del Presidente
GASPARRI

La seduta inizia alle ore 15,05.

IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Comunicazioni del Presidente sui criteri di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione

Il PRESIDENTE ricorda che la Giunta ha ritenuto unanimemente necessario che si procedesse ad una discussione volta a individuare i criteri di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. Infatti nel corso della seduta del 4 novembre 2020, a seguito della proposta di insindacabilità del relatore Balboni sul Doc. IV-*ter*, n. 10, riguardante opinioni espresse dalla senatrice Bottici, si è sviluppata in seno alla Giunta una discussione sulle insindacabilità.

Durante il dibattito in questione sono emersi diversi orientamenti. Alcuni hanno sottolineato l'esigenza di una salvaguardia integrale dell'autonomia funzionale del parlamentare a prescindere dalla gravità delle dichiarazioni. Altri hanno evidenziato che configurandosi come una causa di esclusione dalla punibilità, è necessario che tale prerogativa sottostia a limiti ben precisi che la Consulta ha delineato. Alcuni senatori intervenuti hanno posto l'accento sulla circostanza che i criteri interpretativi, scaturiti dalle pronunce della Corte costituzionale, risulterebbero troppo restrittivi, sottolineando la necessità di individuare dei criteri oggettivi e uniformi, tra i quali per esempio l'attribuzione di un fatto determinato, fermo restando la valutazione di ogni fattispecie nella sua concretezza. Altri ancora hanno evidenziato l'opportunità di un che ci sia un contemperamento tra libertà d'espressione e tutela dell'onore di chi eventualmente fosse offeso.

Si ricorda altresì che al temine del dibattito la Giunta risultava unanimemente concorde sull'esigenza di trovare criteri valutativi uniformi per le insindacabilità ed ha approvato a maggioranza la proposta di rinviare il voto sul documento riguardante la senatrice Bottici a dopo che sarà stato svolto il dibattito sui criteri.

Si sottolinea preliminarmente che la giurisprudenza della Corte costituzionale (di cui, ad esempio, alle sentenze della Consulta n. 55 del 25 febbraio 2014, n. 305 del 20 novembre 2013 e n. 81 dell'8 febbraio 2011) richiede che le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare possano essere coperte dalla prerogativa dell'insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, solo a condizione che sia ravvisabile un nesso funzionale con l'esercizio dei compiti parlamentari, incentrato su due requisiti.

Il primo requisito, enucleato dalla Corte costituzionale, si basa sulla sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni espresse all'esterno e opinioni espresse nelle aule parlamentari che – come precisa la Consulta – non deve necessariamente connotarsi come una pedissequa coincidenza letterale dei contenuti.

Il secondo requisito richiesto per la configurabilità della prerogativa di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si basa sul cosiddetto «legame temporale» fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, in modo che questa venga ad assumere, in relazione ad un contesto temporale circoscritto, una finalità divulgativa rispetto alla prima.

Ove ci fossero entrambi i predetti requisiti ovviamente *nulla questio* e la prerogativa indubbiamente va riconosciuta.

Il Presidente ricorda che la Corte ha sempre chiarito che la competenza a valutare la sussistenza o meno dell'insindacabilità spetta in astratto alla Camera, anche se la Corte può espletare un sindacato sul corretto esercizio in concreto di tale potestà a fronte di un conflitto di attribuzione sollevato dall'autorità giudiziaria. In passato ci sono state diverse pronunce della Corte che hanno annullato le delibere della Camera o del Senato relative a casi di insindacabilità, con la conseguenza concreta che il parlamentare interessato, a seguito di tale annullamento, ha dovuto affrontare in ambito processuale la vicenda giudiziaria che lo riguardava.

Evidenzia che in alcuni casi la Corte costituzionale ha operato valutazioni diverse su fattispecie sostanzialmente analoghe. Peraltro, anche in Giunta a volte taluni componenti hanno espresso valutazioni diverse su ipotesi sostanzialmente simili e conseguentemente è quanto mai opportuno riflettere sui criteri generali ed uniformi da adottare per la valutazione della sussistenza della prerogativa in questione.

Rileva poi che spesso i parlamentari sono oggetto di minacce e diffamazione sui *social* e a volte i magistrati non svolgono le indagini necessarie per individuare gli autori di tali reati, ritenendo in qualche modo che un personaggio pubblico possa essere esposto a tali campagne diffamatorie.

Osserva infine che la Corte costituzionale attraverso la propria giurisprudenza ha gradualmente compresso la prerogativa dell'insindacabilità fino a renderla scarsamente operativa in taluni casi, con tutti i riflessi negativi che tale approccio ha comportato per la salvaguardia della libertà di opinione del parlamentare.

Alla luce di tale circostanza l'odierno dibattito costituisce quindi un'importante occasione, che consentirà l'approfondimento e la riflessione della Giunta su tali rilevanti tematiche.

La senatrice MODENA *(FIBP-UDC)* rileva che, pur essendo alla prima esperienza come parlamentare e come componente della Giunta, intende offrire il proprio contributo all'approfondimento che si è inteso avviare sul tema dell'insindacabilità. In particolare, dalle vicende che hanno interessato questo organo nel corso della legislatura, è rimasta sorpresa da alcune richieste dell'autorità giudiziaria nelle quali l'impianto accusatorio a carico del parlamentare coinvolto è stato spesso basato su atti legislativi. Rispetto a questa circostanza, reputa che si è passati da un eccesso all'altro: nel periodo dei primi anni '90 si è introdotta una riforma complessiva dell'istituto dell'insindacabilità, soprattutto a seguito di alcune inchieste giudiziarie e di un contesto storico in cui l'immunità parlamentare veniva sostanzialmente intesa come un privilegio; negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito ad una tendenza che considera non lecito l'atto parlamentare anche quando esso si manifesta nella sua forma tipica, quale ad esempio un emendamento o un atto di sindacato ispettivo.

La situazione descritta non può che ripercuotersi sull'esercizio delle funzioni parlamentari ed esige necessariamente un intervento di riequilibrio, nell'ottica di una corretta separazione dei poteri. Non è infatti accettabile che da certa parte della magistratura si realizzi l'intenzione di espellere o selezionare la classe politica, come se l'attività parlamentare dovesse essere per sua natura sempre valutata con sospetto.

Per le considerazioni svolte, ritiene dunque che sia arrivato il momento di una correzione di rotta in modo che sia preservato il nucleo sostanziale dell'articolo 68 della Costituzione, affinché sia recuperata la serenità di giudizio dei parlamentari e sia richiesto all'autorità giudiziaria di sorreggere con adeguata motivazione gli atti che sottopone al vaglio del Parlamento.

Il senatore PAROLI *(FIBP-UDC)* ringrazia preliminarmente il Presidente e gli altri componenti della Giunta per l'occasione di approfondimento sui criteri di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, nella convinzione che ciò possa agevolare la trattazione dei casi all'ordine del giorno e di quelli futuri, nell'intento di individuare dei criteri interpretativi omogenei.

Come già osservato nella scorsa seduta, a suo avviso, la norma costituzionale configura un'area di irresponsabilità per i membri del Parlamento rispetto alla quale non occorre quindi effettuare una specifica valutazione sul contenuto delle opinioni espresse dallo stesso parlamentare, né tantomeno rileva la loro eventuale gravità o veridicità. Certamente questa area di irresponsabilità non è assoluta ed illimitata: di fronte ad un insulto gratuito che, ad esempio, investa la sfera personale e privata di altro soggetto non può essere invocata la prerogativa dell'insindacabilità. D'altro canto, l'attività politico-parlamentare può prevedere scambi di opinioni, dichiarazioni o affermazioni che, sebbene espressi in tono aspro e non condivisibile devono comunque ritenersi insindacabili.

In sostanza – come dimostrano peraltro alcuni casi di recente esaminati – resta convinto che occorrerebbe una interpretazione più ampia ed elastica della stessa attività *extra moenia*, che non sempre deve coincidere necessariamente ed integralmente con gli atti tipici che si concretizzano all'interno delle aule parlamentari.

La senatrice ROSSOMANDO *(PD)* osserva preliminarmente che i profili tematici sollevati dalla senatrice Modena, senza dubbio interessanti, rivestono una loro valenza anche nell'odierno contesto, nel quale la Giunta è stata chiamata più volte, in occasione delle autorizzazioni a procedere relative all'*ex* ministro Salvini, ad approfondire gli aspetti inerenti i limiti a cui deve soggiacere il potere politico.

Per quel che concerne invece la tematica specifica relativa alle insindacabilità, rileva che tali casi derivano da querele di parte e conseguentemente va evitato che tale modulo «privatistico» possa essere usato strumentalmente per intimidire un parlamentare.

Evidenzia che la Giunta del Senato ha quasi sempre riconosciuto la prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse nei casi fin qui esaminati.

Sottolinea poi che i criteri relativi alle insindacabilità che la Giunta può preliminarmente individuare rivestono una valenza «di massima», essendo necessario approfondire i singoli casi concreti per coglierne tutti i risvolti. Il criterio adottato dal senatore Paroli – volto ad escludere dalle insindacabilità i soli insulti effettuati nell'ambito della sfera privata – da solo non è sufficiente, atteso che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte sancito, in relazione alle insindacabilità, la necessità di utilizzare un criterio di proporzionalità del sacrificio del diritto ad un giudice, desumibile dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il concetto di opinione espressa presuppone un intrinseco profilo di valutazione che non sussiste invece nei casi in cui si registri l'attribuzione

di un fatto determinato. In tale ultima ipotesi, ove non sia ravvisabile alcun atto *intra moenia*, occorre valutare con particolare rigore tali fattispecie, nelle quali è più difficile configurare la prerogativa in questione.

Alla luce di tali riflessioni emerge senza ombra di dubbio la necessità di un vaglio dei casi di insindacabilità non essendo in alcun modo possibile che la prerogativa venga riconosciuta sempre e comunque, senza un riscontro dei requisiti specifici, valutati in concreto, caso per caso.

Il senatore CRUCIOLI *(M5S)* sottolinea la necessità che ogni fattispecie sia esaminata nella sua concretezza alla luce dei principi stabiliti dalla Corte costituzionale richiamando a tal proposito le argomentazioni da lui espresse nella seduta del 4 novembre scorso.

Il senatore GRASSO *(Misto-LeU)* fa presente che l'istituto dell'immunità parlamentare – intimamente connesso a quello del divieto di vincolo di mandato previsto dall'articolo 67 della Costituzione – è stato profondamente modificato con la revisione legislativa operata nel 1993. In particolare, l'orientamento del legislatore fu quello di proporre un nuovo perimetro per le garanzie attraverso le quali si tutelano le prerogative dei membri del Parlamento. Come noto, tali garanzie rappresentano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione: devono pertanto essere vagliate con grande prudenza perché non siano in concreto strumentalmente utilizzate con fini differenti dallo spirito della Costituzione.

La Corte Costituzionale, in diverse sentenze, ha affrontato il tema del perimetro entro il quale si debbano intendere le garanzie previste dall'articolo 68. La Consulta, in primo luogo, ha sottolineato come debba sussistere uno stringente nesso di correlazione tra la condotta e la funzione parlamentare. La *ratio* non deve essere pertanto intesa nel senso di una tutela di un diritto individuale ma invece come la protezione della libertà della funzione che il parlamentare esercita e, inoltre, dell'autonomia e della indipendenza decisionale delle *«Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione»* (Corte costituzionale, sentenza n. 38 del 2019).

La Corte aveva già confermato tale orientamento in una sua precedente sentenza (n. 7 del 2004), quando scriveva che *«nonostante le evoluzioni subite, nel tempo, nella giurisprudenza di questa Corte, è enucleabile un principio, che è possibile oggi individuare come limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68: questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera »qualità« di parlamentare. Per tale ragione l'itinerario della giurisprudenza della Corte si è sviluppato attorno alla nozione del c.d. »nesso funzionale«, che solo consente di discernere le opinioni del parlamentare riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, garantita ad ogni cittadino nei limiti generali della li-*

bertà di espressione, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare».

Ricorda che il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione recita: «I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Mentre appare intuitiva la correlazione tra «voti dati» ed «esercizio delle loro funzioni» rimane di più difficile valutazione il nesso tra mandato parlamentare e «le opinioni espresse». In primo luogo è dunque importante definire quali attività possano essere ricondotte all'esercizio del mandato parlamentare.

Appare di tutta evidenza che gli atti tipici attraverso i quali si manifesta l'esercizio della funzione parlamentare siano sicuramente quelli contemplati dai regolamenti delle camere (disegni di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni, interpellanze, interrogazioni, risoluzioni, ed interventi negli organi interni). Questi atti sono senza dubbio ricompresi e protetti dalle garanzie dell'articolo 68.

L'attività di un parlamentare, però, non si esaurisce negli atti tipici ma si svolge anche attraverso altre espressioni quali la partecipazione a comizi, convegni, manifestazioni, salotti televisivi, articoli di giornale od opinioni espresse con strumenti *on line*. Su queste attività, inevitabilmente, la valutazione della insindacabilità risulta più complessa pur tenendo fede al principio di «nesso funzionale».

Questo paradigma interpretativo determina inoltre che la garanzia prevista dal primo comma non sia circoscritta a precisi luoghi, sia pur con dei necessari distinguo. Per quanto concerne l'insindacabilità delle opinioni espresse nei luoghi tipici (Parlamento) si deve intendere una sostanziale garanzia rispetto ad altri poteri, dal momento che per frasi sconvenienti, tumulti o comportamenti impropri, è prevista dai Regolamenti parlamentari la possibilità di comminare richiamo formale da parte del Presidente dell'Assemblea o sanzioni disciplinari, se deliberate dall'Ufficio di Presidenza. Per quanto concerne invece l'insindacabilità delle opinioni espresse al di fuori delle sedi istituzionali, il principio che deve guidare la valutazione di ciascun comportamento deve essere inevitabilmente più puntuale. Ancora una volta bisogna affidarsi alla giurisprudenza della Corte: nella sentenza n. 59 del 2018 (Calderoli/Kyenge) essa riassume ed esplicita il suo «costante orientamento», «*secondo il quale le opinioni espresse extra moenia sono coperte da insindacabilità solo ove assumano una finalità divulgativa dell'attività parlamentare: il che richiede che il loro contenuto risulti sostanzialmente corrispondente alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni «al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero "contesto politico" entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento» (sentenza n. 144 del 2015; nello stesso senso, altresì, ex plurimis, sentenze n. 265, n. 221 e*

n. 55 del 2014). Una diversa interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità, infatti, «dilaterebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale ma, di fatto, sostanzialmente "personale", a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento» (sentenze n. 264 e n. 115 del 2014, n. 313 del 2013; nel medesimo senso già le sentenze n. 508 del 2002, n. 56, n. 11 e n. 10 del 2000)», sottolineando anche come una netta distinzione sia stata operata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Una volta chiarito il principio guida attraverso il quale verificare il «nesso funzionale» non rimane che riflettere sul significato che il Costituente abbia attribuito al termine «opinioni». Pur ribadendo che la libertà di espressione si possa manifestare in diverse modalità e che ai membri del Parlamento debba essere riconosciuta una più ampia discrezionalità, si ritiene che, così come la stessa Corte ha scritto, «la prerogativa parlamentare non può essere estesa sino a ricomprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le »battaglie« condotte da esponenti parlamentari» (sentenza n. 137 del 2001; analogamente sentenza n. 257 del 2002).

Una cornice di interpretazione è stata quindi già autorevolmente definita dalla Corte costituzionale, e può essere assunta dalla Giunta quale griglia interpretativa per i casi in discussione e per i casi futuri. Chiaramente, andrà poi applicata da questa Giunta in ciascun caso, per definire se l'opinione contestata, espressa da un parlamentare, possa essere ricompresa sotto l'ombrello dell'insindacabilità, non potendo essere questo inteso come una licenza di offendere o diffamare.

Ribadita la centralità della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentare nell'individuare soluzioni non riducibili negli stringenti limiti di uno schema preliminare di giudizio, in conclusione la Giunta, tenendo in altissima considerazione la giurisprudenza costituzionale che le consegna una serie di elementi valutativi alla luce di quali risolvere i casi concreti, ha il compito di verificare la puntuale correlazione tra opinioni espresse al di fuori del Parlamento e l'esercizio della funzione parlamentare.

In particolare occorre valutare se le forme e i contenuti delle modalità di esternazione del parlamentare rispecchino ed esprimano all'esterno tale funzione, che, oltre alla ovvia funzione legislativa, si sostanzia in funzioni diverse come quelle consultive, conoscitive, di indirizzo, di controllo, di inchiesta di gestione interna del Senato (attraverso l'esercizio del potere disciplinare e di un foro interno) senza trascurare infine la funzione rappresentativa del parlamentare, chiamato a conoscere e rappresentare i bisogni del cittadino.

Tale approccio è finalizzato ad evitare la riconduzione all'insindacabilità di qualunque opinione espressa attraverso insulti o modalità contrarie al decoro, considerando anche che ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione le funzioni pubbliche si ha il dovere di adempierle con disciplina e onore. Una diversa interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità

sarebbe, altrimenti, uno «scudo personale», un incomprensibile privilegio a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento.

La seduta, sospesa alle ore 16,30, riprende alle ore 16,50.

La senatrice EVANGELISTA *(M5S)* ringrazia i senatori che hanno promosso l'approfondimento odierno, rispetto al quale, tuttavia, manifesta alcune perplessità, poiché le valutazioni che scaturiscono da questo dibattito non possono prescindere da una consolidata giurisprudenza in materia ed avvengono quando ormai si è oltre la metà della legislatura. Per tali ragioni, questa occasione, pur apprezzabile in astratto, rischia di essere del tutto superflua, comportando tra l'altro un ritardo nella trattazione dei numerosi casi che sono all'attenzione della Giunta.

Nel merito concernente i criteri di applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, si deve tenere come punto fermo quanto stabilito dalla legge n. 140 del 2003, soprattutto in ordine alla classificazione degli atti parlamentari tipici ed atipici. Un'ulteriore bussola di riferimento è costituita dalla giurisprudenza costituzionale che ha, ad esempio, precisato che la prerogativa dell'insindacabilità non può tramutarsi in un privilegio personale ed ha inoltre evidenziato la rilevanza del requisito rappresentato dal nesso funzionale: tale parametro è essenziale per discernere le opinioni quali libere interpretazioni di pensiero dalle opinioni che invece sono legate all'esercizio della funzione parlamentare.

Peraltro anche la Corte di Cassazione ha esplicitato i limiti del nesso funzionale, precisando che le opinioni espresse dal parlamentare *extra moenia* devono avere un intento divulgativo rispetto all'atto tipico realizzatosi nelle aule parlamentari, non essendo sufficiente una mera comunanza di tematica e risultando indispensabile anche il criterio della vicinanza temporale. Inoltre, le opinioni che devono essere coperte dall'insindacabilità dovrebbero sempre essere nei limiti della continenza verbale, senza travalicare in espressioni oltraggiose o di insulto che sono incompatibili con il decoro richiesto dalla carica parlamentare.

In conclusione, ribadisce la sua convinzione che in tema di riconoscimento della prerogativa dell'insindacabilità occorra scrupolosamente osservare il perimetro indicato dalla legge n. 140 del 2003 e da una giurisprudenza consolidata, al fine di evitare che tale istituto degradi ad una inaccettabile forma di privilegio. Conseguentemente, la propria parte politica – la quale storicamente si è sempre opposta ad un abuso di tale prerogativa – non condivide un'interpretazione estensiva della garanzia dell'insindacabilità che pregiudicherebbe il ruolo e l'autorevolezza della Giunta.

Il PRESIDENTE rileva che dall'odierno dibattito sono emersi spunti di riflessione interessanti, i quali potranno orientare l'istruttoria della Giunta per i casi di insindacabilità che saranno esaminati nelle prossime sedute.

La seduta termina alle ore 17.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 17

Presidenza del Presidente
GASPARRI

Orario: dalle ore 17,05 alle ore 17,35

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

COMMISSIONI CONGIUNTE

4ª (Difesa)

del Senato della Repubblica

con la Commissione

IV (Difesa)

della Camera dei deputati

Mercoledì 18 novembre 2020

Uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 17

Presidenza del Presidente della IV Commissione della Camera
RIZZO

Orario: dalle ore 8,35 alle ore 10,10

*AUDIZIONE INFORMALE DEL MINISTRO DELLA DIFESA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO PLURIENNALE DELLA DIFESA PER IL TRIENNIO 2020-2022 (*DOC. *CCXXXIV, N. 3)*

COMMISSIONI 2ª e 3ª RIUNITE

2ª (Giustizia)

3ª (Affari esteri, emigrazione)

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

3ª Seduta

Presidenza del Presidente della 3ª Commissione
PETROCELLI

Intervengono il vice ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale Marina Sereni e il sottosegretario di Stato per la giustizia Ferraresi.

La seduta inizia alle ore 9,15.

IN SEDE REFERENTE

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

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

(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente PETROCELLI ricorda, in via preliminare, che il disegno di legge n. 1764, originariamente assegnato alla sola Commissione affari esteri, che aveva già avviato l'esame per proprio conto, è stato, su sollecitazione della Commissione giustizia, in relazione ai rilevanti profili di natura penale, riassegnato alle Commissioni 2ª e 3ª riunite.

Questo consente l'avvio dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1764 e 1524, di analogo contenuto.

Peraltro, come già avvenuto in Commissione esteri, propone di adottare lo stesso Atto Senato n. 1764, come testo base, per l'esame da parte delle Commissioni.

Convengono le Commissioni riunite.

Il presidente PETROCELLI *(M5S)*, in sostituzione del senatore Alfieri, relatore per la 3ª Commissione, impossibilitato a prendere parte all'odierna seduta, illustra, quindi, il disegno di legge, relativamente alle parti di competenza della Commissione affari esteri, spiegando che esso reca la ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto nel gennaio 2003.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, ad oggi ratificata da 65 Paesi, costituisce il primo trattato internazionale sulle infrazioni penali commesse via internet e su altre reti informatiche, relativo in particolare alle violazioni dei diritti d'autore, alla frode informatica, alla pornografia infantile e alle violazioni della sicurezza della rete. Suo obiettivo principale è quello perseguire una politica penale comune per la protezione della società dalla cyber-criminalità mediante l'adozione di legislazioni appropriate e la promozione di forme strutturate di cooperazione internazionale.

Il Protocollo addizionale oggetto della presente ratifica è stato finora sottoscritto da 45 Paesi – fra cui alcuni non membri del Consiglio d'Europa quali il Sudafrica e il Canada – e ratificato da 32, fra cui Germania, Francia, Paesi Bassi e Spagna, ricevendo peraltro l'adesione anche di ulteriori Stati extra-europei come il Marocco, il Paraguay e il Senegal. Il testo, entrato in vigore nel 2006, è finalizzato ad estendere la portata della Convenzione sulla cyber-criminalità anche ai reati legati alla propaganda a sfondo razzistico e xenofobo, consentendo alle Parti di utilizzare gli strumenti della cooperazione stabiliti dalla Convenzione anche per questa fattispecie di reati. L'obiettivo sotteso – come evidenza la relazione illustrativa del provvedimento – è quello di ricercare un punto di equilibrio tra le esigenze della sicurezza e quelle della tutela della riservatezza dei dati personali e delle libertà fondamentali, le cui limitazioni possono essere giustificate, ai sensi di quanto sancito dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, unicamente per ragioni connesse ad esigenze superiori quali la protezione della sicurezza nazionale, della salute e dell'ordine pubblico.

Composto da un ampio preambolo e da 16 articoli, il Protocollo – che l'Italia ha sottoscritto nel 2011 – definisce «razzista e xenofobo» qualsiasi materiale scritto, immagine o altra rappresentazione di idee o teorie che incitino o incoraggino l'odio, la discriminazione o la violenza contro

una persona o un gruppo di persone in ragione della razza, del colore della pelle, dell'origine nazionale o etnica o della religione, se tali fattori vengono utilizzati come pretesto per tali comportamenti (articolo 2). Il testo, nel Capitolo II (articoli 3-7), chiama i Paesi parte ad adottare nei rispettivi ordinamenti interni misure legislative per l'individuazione di fattispecie di reato come la diffusione via internet di materiale razzista e xenofobo (articolo 3), la minaccia e l'insulto con motivazioni razziste e xenofobe (articoli 4 e 5), la negazione, o la palese minimizzazione, o ancora l'approvazione o la giustificazione del genocidio o dei crimini contro l'umanità (articolo 6). In particolare l'articolo 6 prevede che ciascuna delle Parti proceda, nel proprio diritto interno, alla criminalizzazione della diffusione per via informatica – se commessa intenzionalmente e senza autorizzazione – di materiali che neghino, minimizzino palesemente, approvino o giustifichino atti inquadrabili nelle fattispecie di genocidio o di crimine contro l'umanità in base al diritto internazionale, e in particolare riconosciuti come tali dalla giurisprudenza del Tribunale militare internazionale istituito con l'accordo di Londra dell'8 agosto 1945, ovvero di ogni altra Corte internazionale della quale la Parte interessata riconosca la giurisdizione. I successivi Capi III e IV del protocollo (articoli 8-16) disciplinano le relazioni tra la Convenzione e il Protocollo (articolo 8), gli aspetti relativi alla manifestazione del consenso da parte degli Stati ad essere vincolati dal Protocollo (articolo 9), all'entrata in vigore (articolo 10), all'adesione (articolo 11), alle riserve e alle dichiarazioni (articolo 12), allo status e alla revoca delle riserve (articolo 13), all'applicazione territoriale (articolo 14), alla denuncia (articolo 15) e alla notifica delle firme e degli altri strumenti di ratifica, accettazione o adesione (articolo 16).

Il disegno di legge di ratifica della Convenzione si compone di 5 articoli. Non sono previsti oneri per l'attuazione del provvedimento. L'articolo 3, in particolare, novella l'articolo 604-*bis* del codice penale, al fine di includere nel reato di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa, anche quelli commessi con mezzi informatici o telematici.

Evidenzia, da ultimo, come la Convenzione non presenti profili di incompatibilità con la normativa nazionale, né con l'ordinamento dell'Unione europeo e gli altri obblighi internazionali sottoscritti dal nostro Paese.

Prende, quindi, la parola il senatore Giarrusso, relatore per la 2ª Commissione, per l'illustrazione del disegno di legge, relativamente alle parti di competenza della Commissione giustizia.

Il senatore GIARRUSSO *(Misto)* mette in risalto che di diretta competenza della Commissione giustizia è l'articolo 3, il quale novella l'articolo 604-*bis* del codice penale, al fine di includere, nel reato di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa, anche quelli commessi con mezzi informatici o telematici.

Ricorda, in questa sede, che i primi due commi dell'articolo 604-*bis* contemplano un esteso catalogo di fattispecie di reato, punite in via sussidiaria rispetto ad altri eventuali più gravi reati. In particolare, al primo comma, lettera *a)*, sono puniti – con la reclusione fino ad 1 anno e 6 mesi o con la multa fino a 6.000 euro – i delitti di propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico nonché i delitti di istigazione e di commissione di atti discriminatori (non violenti) per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Rammenta poi che per la giurisprudenza di legittimità (Cass. pen. Sez. I, 13/12/2019, n. 1602) la propaganda razzista, per assurgere a fatto di reato, non può esaurirsi in un sentimento di generica antipatia, insofferenza o rifiuto riconducibile a motivazioni eventualmente anche attinenti alla razza, alla nazionalità o alla religione; parimenti la nozione di «discriminazione per motivi razziali» richiede la commissione di una condotta discriminatoria che si fonda proprio sulla qualità personale del soggetto, e non invece, sui suoi comportamenti.

Il disegno di legge interviene proprio su questi delitti sanzionando espressamente anche le condotte commesse con mezzi informatici o telematici. Impregiudicati gli effetti dell'approvazione del disegno di legge n. 812, già approvato dalla Commissione in tema di diffamazione a mezzo stampa, segnala che finora la tutela più comunemente invocata era quella civilistica, fondata sulle clausole del contratto per adesione in cui si sostanzia l'iscrizione ad una piattaforma digitale *social*: per Tribunale Roma Ord., 24/02/2020 (causa X e altri c. *Facebook Ireland Ltd)* «non sussistono i presupposti per concedere la tutela cautelare invocata dagli utenti di un *social network* che lamentino la disattivazione dei relativi account e delle pagine da loro amministrate, da considerare legittima in quanto tali pagine erano riconducibili a un'organizzazione d'odio e i contenuti ivi reiteratamente immessi incitavano all'odio e alla discriminazione, violando le condizioni contrattuali e la normativa, interna e internazionale, di contrasto ai discorsi d'odio e discriminatori» (Foro It., 2020, 3, 1, 1050).

Il relatore rammenta, infine, che l'articolo 604-*bis*, al primo comma, lettera *b)*, punisce con la reclusione da 6 mesi a 4 anni i delitti di istigazione e provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, nonché di commissione di atti di violenza per i medesimi motivi. Al secondo comma sono punite, con la reclusione da 6 mesi a 4 anni, la partecipazione o l'assistenza ad organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che si prefiggono l'incitamento alla discriminazione violenta o non, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi e, con la reclusione da 1 a 6 anni, la promozione o direzione di tali enti. Il comma 3, infine, contempla la cosiddetta aggravante di negazionismo, che si applica quando la propaganda ovvero l'istigazione e l'incitamento, commessi in modo che derivi concreto pericolo di diffusione, si fondino in tutto o in parte sulla negazione, sulla minimizzazione in modo grave o sull'apologia della *Shoah* o dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra.

Il presidente PETROCELLI ringrazia i relatori per le relazioni svolte e dichiara aperta la discussione generale.

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

La seduta termina alle ore 9,25.

COMMISSIONI 5ª e 6ª RIUNITE

5ª (Bilancio)

6ª (Finanze e tesoro)

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

7ª Seduta

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
D'ALFONSO

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Maria Cecilia Guerra.

La seduta inizia alle ore 16,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente D'ALFONSO comunica che il Gruppo Lega-Salvini Premier-Psd'Az ha fatto richiesta di pubblicità dei lavori della seduta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento. Tale richiesta è stata trasmessa alla Presidenza del Senato, che ha comunque già preventivamente espresso il proprio assenso. Dispone quindi l'avvio della trasmissione della seduta attraverso l'attivazione del circuito interno.

Le Commissioni riunite convengono.

IN SEDE REFERENTE

(1994) ***Conversione in legge del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19***
(Seguito dell'esame e rinvio)

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

Il senatore PICHETTO FRATIN *(FIBP-UDC)*, nel segnalare le evidenti criticità della odierna sede dei lavori delle Commissioni riunite, invita la Presidenza a farsi parte attiva per individuare una soluzione logistica adeguata ad assicurare l'esame del provvedimento in piena sicurezza.

Il presidente D'ALFONSO fornisce rassicurazioni in merito, facendo presente il carattere contingente della collocazione della seduta odierna.

Dà quindi la parola ai relatori per gli interventi di replica.

Il senatore PRESUTTO *(M5S)*, dopo aver sottolineato l'ampiezza e la complessità dei profili sollevati durante la discussione generale e nel corso delle audizioni, osserva che i due provvedimenti oggetto d'esame vanno letti in modo organico e unitario, tenendo altresì conto dei probabili sviluppi normativi, sui quali è opportuno acquisire dal Governo ulteriori informazioni.

Rileva, in particolare, come siano emerse due questioni principali: da un lato, l'esclusione dai destinatari del contributo a fondo perduto di numerose attività economiche duramente colpite dalla crisi; dall'altro, l'inadeguatezza del criterio di determinazione del sostegno economico e l'esigenza di tener conto dell'effettivo calo di fatturato.

Ritiene quindi che l'attività delle Commissioni riunite dovrà concentrarsi principalmente su tali profili, ossia sull'ampliamento dei codici ATECO necessari ad individuare i settori economici da includere nell'ambito dei ristori e sul rafforzamento del contributo a fondo perduto. A tale scopo, diventa essenziale il ruolo del Governo, anche mediante l'attivazione di un nuovo scostamento di bilancio destinato a mobilitare ulteriori risorse finanziarie.

Al contempo, richiama l'attenzione sull'esigenza di assicurare, nel medio periodo, la sostenibilità del bilancio pubblico, un profilo che non va in alcun modo dimenticato, pur nelle attuali, complicate circostanze.

Sottolinea infine come i due rami del Parlamento siano chiamati a lavorare in modo sinergico, da un lato sulle misure di ristoro, dall'altro nella sessione di bilancio, e si augura che tale impegno possa essere condotto con uno spirito unitario e secondo un confronto serio e costruttivo tra la maggioranza e le opposizioni, nel rispetto dei loro distinti ruoli.

Interviene quindi in replica il senatore MARINO *(IV-PSI)*, relatore per la 6ª Commissione, che dopo essersi associato alle considerazioni del senatore Presutto, relatore per la 5ª Commissione, richiama brevemente i principali contenuti emersi nel corso della discussione generale e delle innumerevoli audizioni svolte e rinvia alla fase di esame degli emendamenti una eventuale risposta puntuale alle tematiche evidenziate dai senatori intervenuti, con particolare riferimento alle osservazioni del senatore Pittella e del senatore Bagnai. Ritiene comunque opportuno precisare che il decreto Ristori 2 non è stato varato per rimediare alle mancanze del Governo, bensì per far fronte alle conseguenze delle ulteriori

misure restrittive introdotte con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 novembre scorso.

Infine, dal punto di vista del metodo, invita a costruire un rapporto collaborativo tra maggioranza e opposizioni, e anche tra Parlamento e Governo, che permettano di avviare, a fronte del particolare momento che vive il Paese, un confronto costruttivo, nonché di restituire spazio alla politica.

Prende quindi la parola in replica il sottosegretario Maria Cecilia GUERRA, che manifesta apprezzamento per gli interventi svolti in discussione generale, dai quali sono emersi innumerevoli spunti utili anche per individuare i limiti del provvedimento in esame. Richiama dunque la genesi dei decreti Ristori 1 e Ristori 2, che non rappresentano il frutto di una iniziativa approssimativa e frettolosa del Governo, bensì il risultato di una scelta precisa. Infatti, di fronte al dilemma se intervenire subito, necessariamente con più provvedimenti successivi l'uno all'altro, o attendere la conclusione della fase emergenziale, quando il quadro più definito avrebbe reso possibile adottare magari un unico e più organico provvedimento, il Governo, dopo ampio dibattito al suo interno, ha preferito agire nell'immediatezza e con tempestività. La stessa scelta di corrispondere il contributo a fondo perduto ai soggetti titolari di partita IVA che svolgono attività prevalente nell'ambito dei settori economici che sono oggetto delle limitazioni previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 ottobre 2020 sulla base del calo di fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 rispetto al mese di aprile 2019 è stata legata all'obiettivo di offrire un ristoro in tempi molto brevi, come effettivamente è poi accaduto, con l'erogazione di circa un miliardo di aiuti a più di 200.000 imprese. Riconosce che il criterio è caratterizzato da una certa approssimazione, ma invita a considerare che l'individuazione di un parametro più preciso avrebbe richiesto tempi molto più lunghi. La stessa scelta dei codici ATECO riportati nell'Allegato 1 al decreto aveva la medesima finalità: agire in tempi molto rapidi.

Evidenzia tuttavia che, nella consapevolezza dell'insufficienza delle risorse stanziate, tenuto conto della evoluzione del contagio, che ha portato e presumibilmente porterà al passaggio di alcune Regioni dalle zone gialle alle zone arancioni o rosse, con conseguenti nuove limitazioni o chiusure delle attività commerciali, il Governo varerà un terzo decreto, con il quale sarà altresì possibile ampliare ulteriormente – qualora i 50 milioni di spesa previsti dal comma 2 dell'articolo 1 del decreto Ristori 1, non risultassero adeguati – la lista dei codici ATECO coinvolti.

Anticipa infine che seguirà un ulteriore provvedimento a completamento del percorso, avente carattere perequativo generale, che permetterà di individuare, anche con il contributo del Parlamento, un criterio di ristoro a favore delle attività economiche che, pur aperte, subiscono le conseguenze delle limitazioni o delle chiusure che hanno interessato le filiere di cui fanno parte.

Il PRESIDENTE ringrazia i relatori e la rappresentante del Governo per gli interventi in replica e informa che nella giornata di domani si avvierà la fase di illustrazione degli emendamenti.

Prende atto la Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 115

Presidenza del Presidente
PARRINI

Orario: dalle ore 9,35 alle ore 10

AUDIZIONI INFORMALI IN VIDEOCONFERENZA SUL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1825 (CLAUSOLA DI SUPREMAZIA

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 116

Presidenza del Presidente
PARRINI

Orario: dalle ore 14,35 alle ore 15,40

AUDIZIONI INFORMALI IN VIDEOCONFERENZA SULL'AFFARE ASSEGNATO: MODALITÀ PIÙ EFFICACI PER L'ESERCIZIO DELLE PREROGATIVE COSTITUZIONALI DEL PARLAMENTO NELL'AMBITO DI UN'EMERGENZA DICHIARATA (N. 588)

GIUSTIZIA (2ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

206ª Seduta

Presidenza del Presidente
OSTELLARI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Ferraresi.

La seduta inizia alle ore 9,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazioni

Il presidente OSTELLARI introduce l'interrogazione n. 3-02043 dando la parola al rappresentante del Governo per la risposta.

Il rappresentante del GOVERNO segnala che con riferimento all'atto parlamentare in oggetto si rappresenta che secondo l'orientamento all'epoca espresso dal Consiglio di Stato (si veda la sentenza della V Sezione 6/6/2011 n. 3377), nel 2015 l'affidamento del servizio di cassa era ritenuto una «concessione di servizi» in ragione del conferimento di funzioni pubblicistiche (maneggio del denaro pubblico, controllo sulla regolarità dei mandati).

È stata pertanto indetta la gara per l'affidamento in concessione del servizio senza prevedere alcun corrispettivo economico a titolo di spese, commissioni o canoni.

L'avvio della suddetta gara è stato autorizzato con delibera del Comitato di presidenza del 16 luglio 2015 ed in esecuzione a tale delibera il 31 luglio 2015 è stata indetta procedura di gara aperta sotto soglia comunitaria, con aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con attribuzione di 50 punti all'offerta tecnica e 50 punti all'offerta economica.

Gli atti della gara sono stati resi disponibili sul sito del CSM ed alla procedura è stata data pubblicità secondo le disposizioni del codice degli appalti.

I requisiti di partecipazione previsti dal bando, oltre a quelli di carattere generale, erano il possesso del requisito di capacità economico-finanziaria «TIER 1 capital ratio almeno pari al 7 per cento» ed il possesso del requisito di capacità tecnica: «effettuazione nellultimo triennio a decorrere dalla data della pubblicazione: del bando di almeno 3 contratti stipulati con committenti pubblici aventi ad oggetto il servizio di cassa e/o tesoreria».

La Commissione giudicatrice, nominata con delibera del Comitato di Presidenza del 17 settembre 2015, si è riunita nelle date del 21 settembre, 12 e 29 ottobre e 9 novembre 2015 ed all'esito dei lavori ha proposto l'aggiudicazione provvisoria della gara alla BANCA POPOLARE Dl BARI SOC. COOP. PER AZIONI che ha ottenuto complessivamente il punteggio di 85,40 rispetto al punteggio di 25,70 conseguito da Intesa San Paolo.

Con delibera dell'Assemblea plenaria del 18 novembre 2015 il Consiglio ha dunque definitivamente aggiudicato la gara alla Banca Popolare di Bari.

La Convenzione per l'affidamento in concessione del servizio di cassa del Consiglio Superiore della Magistratura per il periodo I gennaio 2016 – 31 dicembre 2020, è stata stipulata il 24 dicembre 2015.

Ciò premesso, nulla risulta agli atti delle indagini della Procura di Bari, né risulta iscritto alcun procedimento risulta iscritto presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

Le procedure di carattere amministrativo poste in essere dall'organo di autogoverno della Magistratura, ivi compresa quella relativa all'affidamento del servizio di tesoreria ad un singolo istituto di credito esulano comunque dal possibile sindacato di questa Amministrazione; nella vicenda illustrata nell'atto di sindacato ispettivo in oggetto non sembrano peraltro enucleabili profili disciplinari.

L'ordinamento vigente riconosce peraltro «ampia autonomia» al Consiglio Superiore della Magistratura e che a tale ambito appaiono riconducibili sia l'autonomia contabile che quella contrattuale.

Il senatore DE BERTOLDI *(FdI)* si dichiara non soddisfatto della risposta.

Il presidente OSTELLARI introduce l'interrogazione n. 3-01983 dando la parola al rappresentante del Governo per la risposta.

Il rappresentante del GOVERNO segnala che con riferimento all'atto parlamentare in oggetto, si rappresenta che attualmente gli Uffici Giudiziari nella città di Terni sono articolati su due immobili di proprietà pubblica o assimilata; in particolare gli uffici del Tribunale e del Giudice di Pace sono ubicato presso un immobile di proprietà comunale e sito in Corso del Popolo n. 40, mentre gli uffici della Procura della Repubblica

e l'Unep, di proprietà di altro ente pubblico, sono ubicati in Via del Teatro Romano n.13 (vi è poi un'autorimessa di proprietà di altro ente pubblico ubicata in Largo Giannelli).

L'immobile oggetto di interrogazione – censito al C.F. al Fg. 115 Part. 36, sub. 33, Part. 37 sub. 5, Part. 36 sub. 31, 31, 39 e Fg. 114 Part. 246 sub. 36, 37, 38, 39 e destinato a sede della Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Terni e sede UNEP è di proprietà dell'A.T.E.R., contrattualmente competente per le manutenzioni di carattere straordinario di cui il compendio edilizio necessiterebbe.

Relativamente alla realizzanda Cittadella giudiziaria, ci si riporta alla ipotesi di acquisizione dell'Edificio 4 incluso nel nuovo impianto urbanistico di Corso del Popolo in Terni, proprietà della promotrice dell'intervento Corso del Popolo S.p.A., in cui localizzare la nuova sede della Procura della Repubblica e dell'UNEP.

In particolare, con nota congiunta del Presidente del Tribunale di Terni, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Terni e del Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Terni è stato evidenziato l'interesse da parte dell'Amministrazione comunale e dell'impresa di costruzioni Corso del Popolo S.p.A. di riprendere la realizzazione di un edificio in Corso del Popolo adiacente all'attuale Tribunale di Terni da destinare a sede della Procura della Repubblica.

Tale accordo ha visto un percorso di autorizzazioni e procedimenti iniziati già nel 2005 ed arrestatisi temporaneamente nel 2017, a seguito di un preavviso di diniego per il rilascio del permesso a costruire da parte del Comune di Terni.

Da allora l'Amministrazione comunale non ha formulato ulteriori comunicazioni per il rilascio o il diniego del permesso di costruire, fino alla definitiva approvazione del Piano particolareggiato relativo al comparto edilizio di riferimento, necessario per la realizzazione dell'intervento ed ha contestualmente rinnovato la manifestazione di volontà di procedere congiuntamente agli organi competenti nella ricerca di una soluzione finalizzata alla realizzazione della Cittadella giudiziaria.

Al fine di acquisire ogni utile elemento finalizzato ad una compiuta rappresentazione dei termini economici, giuridici e tecnici della riproposta soluzione allocativa, con nota del 10 luglio 2020 la Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie ha proposto l'istituzione di un Tavolo tecnico presso la competente Conferenza Permanente, quale idonea sede per avviare le necessarie interlocuzioni e la verifica dei presupposti di coerenza con l'indirizzo generale dei superiori organi di governo, nonché con l'Agenzia del Demanio quale soggetto istituzionalmente e funzionalmente competente nella materia *de qua*, nonché l'Amministrazione comunale.

Con successiva nota della Presidenza del Tribunale Ordinario di Terni è stata comunicata l'istituzione del Tavolo tecnico, come deliberato dalla competente Conferenza Permanente in accoglimento delle indicazioni fornite da questa Amministrazione ed è stata fissata la prima riunione operativa per la data del 24 settembre 2020.

Con nota del 2 novembre 2020 la proprietà ha comunicato che, come richiesto nel corso dell'ultima seduta del Tavolo Tecnico, la Società sta approfondendo le diverse ipotesi che possono essere percorse per addivenire al risultato voluto dall'Amministrazione.

Sono state quindi prospettate le ipotesi di una vendita di cosa futura ai sensi dell'articolo 1472, del codice civile, e quella di un contratto di disponibilità ai sensi dell'articolo 188, decreti legislativo 50 del 2016.

In tale contesto la proprietà si è riservata più approfondite considerazioni, dalle quali potranno in seguito discendere le conseguenti proposte economiche; ciò potrà consentire le successive valutazioni riguardanti lo strumento tecnico-giuridico da adottare e gli aspetti di carattere finanziario.

La senatrice MODENA *(FIBP-UDC)* si dichiara parzialmente soddisfatta della risposta.

Il PRESIDENTE dichiara esaurito lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE chiede al rappresentante del Governo chiarimenti in merito alle tempistiche dello svolgimento dell'esame di abilitazione forense per la sessione originariamente prevista nel mese di dicembre 2020.

Il sottosegretario FERRARESI comunica che le prove scritte dell'esame di abilitazione forense saranno rinviate a primavera visto l'attuale e preoccupante quadro sanitario.

Il PRESIDENTE fa presente che la Commissione rimarrà in attesa di ulteriori comunicazioni sul punto da parte del Governo.

Il senatore CUCCA *(IV-PSI)* segnala l'importanza e l'urgenza della questione.

Il senatore URRARO *(L-SP-PSd'Az)*, preso atto del rinvio dell'esame di abilitazione alla prossima primavera, chiede al sottosegretario se siano state già adottate delle adeguate iniziative per far fronte alle modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione per le sedi di Corte d'Appello di grandi dimensioni dove si presume si presenteranno migliaia di candidati con rischi evidenti dal punto di vista sanitario qualora l'emergenza sanitaria non dovesse cessare entro la primavera.

La senatrice PIARULLI *(M5S)* chiede chiarimenti in merito alle modalità con cui verranno svolti gli esami di abilitazione, invitando il Governo a prevedere modalità di svolgimento alternative rispetto a quelle tradizionali.

Il senatore CUCCA *(IV-PSI)* auspica che lo svolgimento dell'esame di abilitazione forense possa svolgersi attraverso modalità che garanti-

scano serietà e meritocrazia garantendo l'accesso alla professione a persone preparate.

Il PRESIDENTE precisa che non era sua intenzione aprire una discussione sulle modalità di svolgimento dell'esame ed assicura che verrà aperto un ampio dibattito in Commissione quando il Ministero renderà note ulteriori indicazioni circa le date e le modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* condivide l'opinione del senatore Cucca ed insiste affinché il Ministro comunichi la sua decisione in merito prima possibile.

Il PRESIDENTE ricorda che la richiesta del senatore Pillon di incardinare il disegno di legge n. 922 relativo al tema della ricerca delle origini biologiche, nel corso dell'ultimo Ufficio di Presidenza non aveva avuto un consenso unanime; chiede, pertanto, di formalizzare la votazione per la proposta di incardinamento.

La proposta messa ai voti non è approvata.

La senatrice MODENA *(FIBP-UDC)* chiede che nei prossimi Uffici di Presidenza si dedichi maggiore attenzione al possibile incardinamento ed alla trattazione della quota di disegni di legge di iniziativa della minoranza.

IN SEDE REFERENTE

(1438) ***Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria***

(1516) ***IWOBI. – Modifiche al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, recante riforma organica della magistratura onoraria ed altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio e introduzione delle tutele previdenziali***

(1555) ***MIRABELLI ed altri. – Modifiche alla legge 28 aprile 2016, n. 57 e al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, in materia di tutele dei magistrati onorari ed efficienza degli uffici giudiziari del giudice di pace e del tribunale***

(1582) ***BALBONI ed altri. – Modifiche al decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, in materia di riforma della magistratura onoraria e attuazione del principio di ragionevole durata del processo***

(1714) ***ROMEO ed altri. – Modifiche alla disciplina sulla riforma organica della magistratura onoraria***

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 22 ottobre.

Il PRESIDENTE propone che si proceda con l'illustrazione degli emendamenti non appena verrà comunicato il parere della 5ª Commissione.

La senatrice D'ANGELO *(M5S)* preannuncia che probabilmente nel pomeriggio di oggi la 5ª Commissione si riunirà per rendere il parere.

Il PRESIDENTE propone di rinviare l'illustrazione ed il voto alla prossima settimana dando atto che si procederà tramite un sollecito presso le Commissioni competenti affinché rendano parere, di modo da poter avviare al più presto l'illustrazione e il voto sulla proposta legislativa in oggetto.

Ricorda, tuttavia, che vi è la possibilità che nella Capigruppo di oggi pomeriggio si decida di portare avanti durante questa fase emergenziale, soltanto iniziative legislative connesse all'emergenza sanitaria Covid-19.

Invita pertanto i Commissari a sensibilizzare i rispettivi Capigruppo rispetto alla urgenza della materia nella sede della prossima riunione dei Capigruppo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

(76) ***Loredana DE PETRIS ed altri. – Modifiche al codice civile e ulteriori disposizioni per la tutela degli animali***

(81) ***Loredana DE PETRIS. – Nuove disposizioni in materia di delitti contro specie protette di fauna e flora***

(298) ***Gabriella GIAMMANCO ed altri. – Introduzione del titolo XIV-*bis *del libro primo del codice civile e altre disposizioni per la tutela degli animali***

(845) ***URSO ed altri. – Modifica al codice penale recante l'introduzione del divieto di consumo alimentare di carne di cane e di gatto***

(1030) ***Rosellina SBRANA. – Modifiche al codice penale e alle altre norme a tutela degli animali***

(1078) ***PERILLI ed altri. – Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al codice civile, nonché altre disposizioni in materia di tutela degli animali***

(1344) ***Julia UNTERBERGER ed altri. – Disposizioni in materia di tutela degli animali***

(1356) ***BRUZZONE ed altri. – Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, nonché ad altre disposizioni in materia di tutela degli animali domestici e di affezione***

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 6 ottobre.

Il senatore LOMUTI *(M5S)* propone di adottare come testo base il disegno di legge n. 1078 chiedendo un termine per emendamenti di almeno due settimane.

La senatrice MODENA *(FIBP-UDC)* chiede di poter disporre di un termine più ampio pari ad almeno tre settimane in considerazione del fatto che in questo periodo bisognerà lavorare anche su altre iniziative legislative.

Il PRESIDENTE, preso atto che la Commissione concorda all'unanimità con la proposta, apre la discussione sul disegno di legge.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, accogliendo le sollecitazioni provenienti da diversi Commissari, fissa il termine per la presentazione degli emendamenti a venerdì 11 dicembre alle ore 12.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

IN SEDE REDIGENTE

(1402) ***BALBONI ed altri. – Introduzione del reato di omicidio nautico e del reato di lesioni personali nautiche***

(Seguito della discussione e rimessione all'Assemblea)

Riprende la discussione sospesa nella seduta del 4 novembre.

Il PRESIDENTE fa presente che è stata avanzata da parte dei senatori D'Angelo, Evangelista, Piarulli, Gaudiano e Lomuti una richiesta di rimessione all'Assemblea del disegno di legge in titolo. La richiesta in oggetto risulta essere appoggiata da un numero di componenti della Commissione pari ad un quinto.

Il senatore CUCCA *(IV-PSI)* chiede di conoscere gli intendimenti della Commissione in merito a tale disegno di legge paventando il rischio che il passaggio in sede referente si traduca in un inevitabile allungamento dei tempi tecnici ricordando che si era precedentemente espressa condivisione per una trattazione celere del disegno di legge in questione.

La senatrice D'ANGELO *(M5S)* chiarisce che la richiesta di passaggio in sede referente non ha alcun intento dilatorio ma è dovuta alla necessità di approfondire alcuni aspetti tecnici del disegno di legge.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* ricorda che il Gruppo Lega non ha presentato emendamenti su questo disegno di legge ma coglie l'occasione per segnalare al relatore e al presentatore alcuni suggerimenti tecnici relativi alla nozione di natante e alla necessità di inibire il conseguimento della patente nautica per coloro che abbiano cagionato gravi incidenti alla guida di natanti che non richiedevano la necessità di patente nautica.

Il senatore BALBONI *(FdI)* condivide l'osservazione.

La seduta termina alle ore 10,45.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 149

Presidenza del Presidente
OSTELLARI

Orario: dalle ore 10,45 alle ore 10,55

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

97ª Seduta

Presidenza del Presidente
PETROCELLI

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

La seduta inizia alle ore 12,05.

IN SEDE REFERENTE

(1956) ***Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sui programmi europei di navigazione satellitare, fatto a Bruxelles il 18 dicembre 2013***, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Il senatore ALFIERI *(PD)*, relatore, illustra il disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati, recante la ratifica dell'Accordo di cooperazione del dicembre 2013 fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sui programmi europei di navigazione satellitare.

Ricorda, innanzitutto, che un disegno di legge di identico contenuto (l'Atto Senato 2190), di iniziativa governativa, presentato in Senato il 12 gennaio 2016, fu esaminato ed approvato dalla Commissione affari esteri del Senato in data 11 ottobre 2017, ma non poté vedere completato il proprio *iter* di esame parlamentare per la fine della legislatura.

Come evidenzia la relazione introduttiva al disegno di legge di ratifica, per la prestazione di servizi di GNSS *(Global Navigation Satellite Systems)* la Commissione europea ha lanciato, di concerto con l'Agenzia spaziale europea, un programma europeo di posizionamento globale satellitare costituito dalla componente GALILEO – sistema di posizionamento

globale satellitare – e dalla componente EGNOS *(European Geostationary Navigation Overlay System)*, che si inserisce in maniera complementare nei sistemi dedicati alla navigazione globale già esistenti, migliorandone e diffondendone i dati. GALILEO, in particolare, è un sistema basato su una costellazione di satelliti artificiali in grado di fornire, con estrema precisione, le coordinate geografiche e la velocità di qualsiasi mezzo fisso o mobile in ogni punto in prossimità della superficie della Terra e nell'atmosfera, con continuità temporale. Si tratta di un programma e di una infrastruttura di servizi strategici ad altissima tecnologia che vedono il coinvolgimento, oltre che della Commissione europea, anche dell'Agenzia spaziale europea (ESA), e che assumono rilevanza strategica per l'Unione europea, con potenzialità di impiego in quasi tutti i settori, suscettibile di consentire all'Unione europea di collocarsi sul mercato della radionavigazione via satellite e di mantenerne una quota rilevante.

Nel quadro di queste attività, la Svizzera, Paese membro dell'ESA, fornisce un supporto fondamentale, in termini tecnologici e logistici, al programma GALILEO, contribuendo al corretto funzionamento del sistema. L'Accordo in esame è volto a stabilire i principi alla base della cooperazione fra le Parti in molteplici settori, dallo spettro radio alla ricerca e formazione scientifiche, dallo sviluppo del mercato alla cooperazione industriale, dalla standardizzazione e certificazione allo scambio di informazioni classificate, definendo al contempo i diritti e gli obblighi della Svizzera in comparti fondamentali quali quelli della sicurezza e del controllo delle esportazioni. La Parte II (articoli da 4 a 17) disciplina i settori coinvolti dalle attività di cooperazione, ovvero lo spettro radio nell'ambito dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni, la promozione di attività di ricerca e formazione comuni, gli appalti, la cooperazione industriale e le norme di certificazione. Gli articoli da 15 a 17 disciplinano la partecipazione della Svizzera ai servizi del GNSS europeo, alla relativa Agenzia ed ai comitati dei programmi europei GNSS, sia pure in qualità di osservatore e senza diritto di voto. La Parte III dell'Accordo (articolo 18) regolamenta gli aspetti finanziari dell'intesa, quantificando l'entità del contributo svizzero al finanziamento dei programmi europei GNSS.

Il disegno di legge di ratifica si compone di 4 articoli. L'articolo 3, in particolare, pone una clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che dall'attuazione del provvedimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate debbano svolgere le attività previste dalla legge con le risorse disponibili a legislazione vigente.

L'Accordo – conclude il relatore – non presenta profili di incompatibilità con la normativa nazionale, né con l'ordinamento dell'Unione europea e gli altri obblighi internazionali sottoscritti dal nostro Paese.

Il presidente PETROCELLI ringrazia il relatore per l'esauriente relazione svolta ed apre la discussione generale.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

(1957) ***Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione scientifica, tecnologica e innovazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dell'Australia, fatto a Canberra il 22 maggio 2017***, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Il senatore FERRARA *(M5S)*, relatore, illustra il disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati, recante la ratifica dell'Accordo di cooperazione scientifica, tecnologica e innovazione sottoscritto nel maggio 2017 dall'Italia e dall'Australia.

L'intesa in esame, composta da un breve preambolo e da XIV articoli, è finalizzata a consolidare e approfondire ulteriormente la collaborazione fra i due Paesi e la ricerca pubblica e privata in campo scientifico e tecnologico, già prevista per grandi linee dall'Accordo di cooperazione culturale bilaterale del 1975, nonché a migliorare le rispettive conoscenze tecnologiche e dotazioni infrastrutturali, anche a beneficio del mutuo sviluppo economico.

Composto di 14 articoli, l'Accordo, dopo aver offerto un quadro delle definizioni utilizzate (articolo I), stabilisce l'impegno delle Parti a promuovere la cooperazione in campo scientifico e tecnologico con scopi pacifici su basi di parità e di mutuo vantaggio, favorendo altresì la collaborazione fra i rispettivi enti ed organismi di cooperazione, incluse le università e gli altri centri di ricerca (articolo II).

Il testo, dopo aver esplicitato l'impegno delle Parti ad incoraggiare e favorire i contatti e la cooperazione fra gli enti di cooperazione (articolo III), stabilisce che tra le forme delle attività di cooperazione rientrino gli incontri di esperti, lo scambio di informazioni e l'organizzazione di conferenze scientifiche e di seminari (articolo IV). Ulteriori disposizioni stabiliscono che l'attuazione dell'Accordo avvenga conformemente alle leggi di ciascun Paese e compatibilmente con la disponibilità di fondi a ciò destinati (articolo VI), che ricada sotto la responsabilità delle organizzazioni coinvolte l'assunzione di tutte le misure necessarie a garantire le loro posizioni legali e commerciali anche con riguardo al materiale, ai diritti di proprietà intellettuale e alle informazioni riservate (articoli VII-VIII), e che le Parti favoriscano e facilitino l'ingresso e l'uscita del personale tecnico e scientifico partecipante agli scambi (articolo IX). Viene inoltre previsto che le Parti possano incontrarsi regolarmente per discutere di temi comuni, fino a prevedere l'istituzione di un apposito Comitato congiunto (articolo X).

Il disegno di legge di ratifica si compone di 5 articoli. L'articolo 3, in particolare, modificato dalla Camera dei deputati, quantifica gli oneri economici derivanti dalla cooperazione scientifica e tecnologica di cui all'art.

IV dell'Accordo, in 461.000 euro annui a decorrere dal 2020, e le spese di missione dei funzionari delle Parti di cui all'articolo X in 7.200 euro ad anni alterni, a decorrere dal 2020.

L'Accordo – conclude il relatore – non presenta profili di incompatibilità con la normativa nazionale, né con l'ordinamento dell'Unione europea e gli altri obblighi internazionali sottoscritti dal nostro Paese.

Il presidente PETROCELLI ringrazia il relatore per l'esauriente relazione svolta ed apre la discussione generale.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

SULLA PUBBLICAZIONE DEI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DI AUDIZIONI INFORMALI

Il presidente PETROCELLI fa presente che, nell'ambito dell'esame dei Documenti CLXXXII, nn. 4 e 5, sono stati auditi nella giornata di ieri, martedì 17 novembre, in sede di Ufficio di Presidenza, rappresentanti di Campagna contro le mine-ONLUS, i quali hanno consegnato della documentazione scritta che sarà pubblicata sulla pagina *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 12,20.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 89

Presidenza del Presidente
PETROCELLI

Orario: dalle ore 12,20 alle ore 12,35

PROGRAMMAZIONE LAVORI

DIFESA (4ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 84

Presidenza del Vice Presidente
MININNO

Orario: dalle ore 11 alle ore 12,20

AUDIZIONE INFORMALE DI NUNZIA CIARDI, DIRETTORE DEL SERVIZIO POLIZIA POSTALE E DELLE COMUNICAZIONI DELLA POLIZIA DI STATO, IN RELAZIONE ALL'AFFARE ASSEGNATO N. 423 (PROFILI DELLA SICUREZZA CIBERNETICA ATTINENTI ALLA DIFESA NAZIONALE)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 85

Presidenza della Presidente
PINOTTI

Orario: dalle ore 12,25 alle ore 12,50

AUDIZIONE INFORMALE DEL GENERALE DI BRIGATA MARCO MOCHI, CAPO DEL III REPARTO «TELEMATICA» DEL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE ALL'AFFARE ASSEGNATO N. 423 (PROFILI DELLA SICUREZZA CIBERNETICA ATTINENTI ALLA DIFESA NAZIONALE)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 86

Presidenza della Presidente
PINOTTI

Orario: dalle ore 15,05 alle ore 15,45

AUDIZIONE INFORMALE DEL GENERALE DI CORPO D'ARMATA LUCIANO PORTOLANO, COMANDANTE DEL COMANDO OPERATIVO DI VERTICE INTERFORZE (COI), SULLE ATTIVITÀ DELLE STRUTTURE SANITARIE DELLE FORZE ARMATE DURANTE L'EMERGENZA COVID-19

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 87

Presidenza della Presidente
PINOTTI

Orario: dalle ore 15,50 alle ore 16,30

AUDIZIONE INFORMALE DELLA PROFESSORESSA PAOLA SEVERINO, INTERVENUTA IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE ALL'AFFARE ASSEGNATO N. 423 (PROFILI DELLA SICUREZZA CIBERNETICA ATTINENTI ALLA DIFESA NAZIONALE)

Plenaria

81ª Seduta

Presidenza della Presidente
PINOTTI

Intervengono i sottosegretari di Stato per la difesa Calvisi e Tofalo.

La seduta inizia alle ore 17,10.

SULLA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

La presidente PINOTTI informa che il senatore Bressa non fa più parte della Commissione, sostituito, sempre per il Gruppo Autonomie, dal senatore Marilotti.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 18/2020, relativo all'ammodernamento e rinnovamento di un sistema satellitare per le telecomunicazioni governative (SICRAL 3) (n. 217)

(Parere al Ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera *b)*, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. Esame e rinvio)

La presidente PINOTTI, con riferimento ai programmi pluriennali in corso di esame da parte della Commissione, ricorda l'audizione di questa mattina del Ministro Guerini. Esprime l'auspicio che su tali provvedimenti possa prevalere uno spirito unitario in seno alla Commissione. Ricapitola quindi la procedura per l'approvazione di questi provvedimenti, precisando che, con esclusione dei programmi che si riferiscono esclusivamente al mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte, gli schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti, entro il termine di 40 giorni. Se le Commissioni esprimono un parere contrario o formulano condizioni che il Governo non intende recepire, il Governo trasmette nuovamente alle Camere gli schemi di decreto corredati delle necessarie argomentazioni per motivare le proprie scelte. Le Commissioni hanno quindi trenta giorni per esprimersi. Possono approvare il provvedimento oppure possono esprimere un parere contrario, che in questo caso deve essere a maggioranza assoluta dei componenti, motivato con riferimento alla mancata coerenza con il piano di impiego pluriennale. In questo caso, ovviamente, il programma non può

essere adottato. Precisa poi che, oltre che alla Commissioni difesa, gli schemi di decreto sono trasmessi anche alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, per i profili finanziari. Ricorda infine che per i provvedimenti in esame nella seduta odierna, il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione bilancio scade il 30 novembre, mentre il termine per la Commissione difesa è fissato al 20 dicembre.

Il relatore MININNO *(M5S)* sottolinea come il programma pluriennale in esame, denominato A/R n. SMD 18/2020, faccia riferimento all'ammodernamento e rinnovamento di un sistema di satellitare per le telecomunicazioni governative, denominato SICRAL 3.

Come precisato nella scheda tecnica allegata, scopo del Programma pluriennale in esame è quello di sostituire, in tempi rapidi, il sistema satellitare SICRAL 1B, che arriverà a fine operativa nel 2022. Il nuovo sistema satellitare SATCOM SICRAL 3 è funzionale sia alle esigenze comunicative e di interoperabilità del comparto della Difesa, sia a quelle di altri settori governativi che operano nel campo della sicurezza, del soccorso pubblico e della protezione civile.

Il SICRAL è il primo sistema satellitare militare italiano di comunicazioni. Esso consente di garantire l'interoperabilità tra reti che richiedono un elevato grado di sicurezza e riservatezza delle informazioni. Si tratta delle reti della Difesa, della sicurezza pubblica, dell'emergenza civile e della gestione e controllo delle infrastrutture strategiche.

Il sistema, infatti, è stato concepito per garantire le operazioni connesse con l'attività di gestione delle crisi in aree dove le comunicazioni sono difficili da realizzare con i sistemi convenzionali.

Frutto di un progetto avviato nel 1995 e realizzato dal consorzio SITAB, costituito da Alenia Spazio (capocommessa 70 per cento), FiatAvio (20 per cento) e Telespazio (10 per cento), il SICRAL è composto da due sottoinsiemi, un segmento spaziale e un segmento terrestre.

Con riferimento al segmento spaziale, sottolinea come il primo satellite SICRAL-1 sia stato messo in orbita il 7 febbraio 2001 con un vettore Ariane IV dal Centro Spaziale di Kourou, nella Guyana Francese. Al SICRAL 1 si è aggiunto il satellite SICRAL-1B. Il primo lancio ha avuto luogo 20 aprile 2009 da una piattaforma mobile posizionata nell'oceano Pacifico, all'altezza dell'Equatore. Ricorda come il relativo programma era stato trasmesso al Parlamento per il previsto parere della Commissione difesa nel corso della XV legislatura. Successivamente, il 24 aprile 2015 è stato messo in orbita il SICRAL-2, al fine di potenziare le capacità di comunicazione satellitare già assicurate dai sistemi Sicral 1 e Sicral 1B. Anche questo programma – a suo tempo – era stato sottoposto all'esame delle Commissione difesa di Camera e Senato.

Il segmento terrestre è composto dal Centro di Gestione e Controllo di Vigna di Valle (Roma), da oltre 100 terminali-utente individuali e installati a bordo di aerei, navi e mezzi mobili, da un Supporto logistico integrato, preposto all'assistenza tecnico-logistica del sistema. Esiste inoltre una infrastruttura secondaria di gestione e controllo, ospitata presso il

Centro operativo del Fucino della società Telespazio, che viene attivata, all'occorrenza, per garantire la continuità del servizio in caso di problemi tecnici insorti alla stazione primaria.

Ricorda che il centro di Vigna di Valle è dotato di avanzate e complesse tecnologie elettroniche, informatiche e telematiche. La stazione interforze opera in funzione del collegamento e dell'integrazione tra un centinaio di terminali terrestri, aerei e navali che compongono la principale rete di telecomunicazioni delle forze armate, con diversi sistemi satellitari.

In relazione alle missioni che il nuovo sistema dovrà garantire, si fa presente che il medesimo dovrà essere in grado di supportare le esigenze di Comando, Controllo, Comunicazioni, Computer ed Intelligence (C41STAR) degli SSMM e dei Comandi Operativi nazionali, realizzando, ove necessario, l'estensione «fuori area» deI richiamati sistemi di comunicazione nazionali (C41) nazionali e alleati. Dovrà inoltre integrare gli esistenti sistemi di comunicazioni tattici per il comando e controllo dei mezzi mobili terrestri, navali ed aerei, costituire, entro il territorio nazionale, il supporto trasmissivo del Comando e Controllo dei Reparti impiegati nel concorso alla salvaguardia delle pubbliche istituzioni o in casi di a seguito di o nei casi di pubbliche calamità. Infine il nuovo sistema dovrà integrare, in casi di emergenza, la rete numerica interforze e la rete in fibra ottica nazionale e supportare, eventualmente, le comunicazioni di Organizzazioni internazionali come la NATO, o di Nazioni alleate.

Il Programma prevede, altresì, che un terminale terrestre SICRAL dovrà poter utilizzare, sia il sistema SICRAL 3, sia un sistema satellitare ospite (NATO o alleato) per connettersi con un terminale «NON SICRAL». Inoltre un terminale terrestre «NON SICRAL» dovrà poter accedere al sistema SICRAL 3 divenendone, a tutti gli effetti, affiliato ed avendo accesso, in tal modo, ai servizi offerti qualora equipaggiato con modem dello stesso tipo di quello utilizzato dai terminali SICRAL.

La durata prevista del programma, come riferisce la scheda illustrativa, è di cinque anni, sviluppandosi dal 2020 al 2025. Il costo del programma è stimato in circa 390 milioni di euro.

A tal proposito precisa che una quota parte della spesa, pari a 190 milioni di euro, graverà sui capitoli di investimento del Ministero dello sviluppo economico nell'ambito delle risorse recate dal Fondo istituito dall'articolo 1, comma 95 della legge n. 145 del 2018.

Si prevede, in particolare, una spesa pari a 25 milioni di euro nel 2021, a 50 milioni di euro nel 2022, a 60 nel 2023 e a 64 milioni nel 2024. Per la restante parte, pari a 190 milioni di euro la scheda fa riferimento a futuri stanziamenti che saranno contemplati in nuovi fondi di investimento recati da prossime leggi di bilancio e a distinti strumenti finanziari di eventuale futura istituzione.

Interviene in sede di discussione generale il senatore CANDURA *(L-SP-PSd'Az)*, per esprimere innanzitutto apprezzamento per le parole del Ministro Guerini che nel corso dell'audizione del mattino ha fatto appello al senso di responsabilità di tutte le forze politiche in relazione al

tema delle spese per il comparto della difesa. Con riferimento al programma SICRAL, chiede se siano stati previsti dei sistemi di difesa per la sopravvivenza fisica di tale strutture, che sono evidentemente del tutto centrali per la sicurezza del Paese.

Il sottosegretario TOFALO ricorda l'impegno del Governo per l'attivazione, ormai prossima, del Comando operazioni spaziali (COR), finalizzato alle future operazioni spaziali. Ritiene che in un breve arco temporale tale strumento potrà avere una effettiva capacità operativa in un dominio essenziale, dal punto di vista sia civile che militare, come lo spazio.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno 2020 relativo a contributi ad associazioni combattentistiche e d'arma (n. 214)

(Parere al Ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazione)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 17 novembre.

La presidente PINOTTI ricorda che il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione è fissato al 23 novembre. Ricorda che nel corso della precedente seduta diversi senatori avevano sollevato l'esigenza per la Commissione di avere più strumenti per valutare l'azione delle associazioni combattentistiche e d'arma.

Il sottosegretario TOFALO ricorda l'orientamento emerso in seno all'esecutivo di voler definire in modo più circostanziato il perimetro entro cui ammettere le associazioni combattentistiche e d'arma ai contributi, identificando in modo più puntuale i criteri di ripartizione dei contributi, puntando, in particolare, a diminuire la quota relativa ai contributi fissi e ad aumentare, viceversa, quella derivante dai progetti.

Il relatore CASTIELLO *(M5S)*, nel prendere atto delle indicazioni emerse in sede di discussione generale, propone alla Commissione di formulare un parere favorevole sullo schema di decreto ministeriale in esame, con l'osservazione mirante a rinnovare l'invito a poter disporre di tutta la documentazione necessaria per poter valutare la congruità delle somme assegnate alle singole associazioni, in particolare il rendiconto dell'attività svolta nell'ultimo anno per cui si chiedono i contributi, i progetti realizzati e l'ultimo bilancio approvato.

La senatrice RAUTI *(FdI)* interviene in dichiarazione di voto, ricordando come già nel 2018 il suo Gruppo di appartenenza avesse espresso l'auspicio che fossero premiate le associazioni realmente attive sui temi della difesa, e, viceversa, penalizzate quelle caratterizzate da una connota-

zione politica, spesso in posizioni critiche verso le Forze armate. Anche nel 2019, peraltro, da parte del suo Gruppo era stata richiesta maggiore attenzione al controllo delle associazioni e delle loro attività, in particolare in ordine alle loro risorse e al numero dei loro iscritti, e alla qualità e quantità dei progetti presentati. Evidenzia come la distribuzione dei contributi configuri una certa sproporzione a scapito delle associazioni d'arma rispetto a quelle combattentistiche. Preannuncia pertanto il proprio voto contrario sul provvedimento in esame, non certo con l'intento di voler penalizzare le associazioni meritevoli, ma per stigmatizzare i meccanismi attuati per l'erogazione dei contributi e il mancato rispetto delle indicazioni del Parlamento.

Il senatore CANDURA *(L-SP-PSd'Az)*, pur preannunciando un voto favorevole sul provvedimento in discussione, esprime talune critiche sul meccanismo di erogazione dei contributi per i progetti, che richiederebbe l'individuazione di criteri più puntuali. Stigmatizza peraltro il comportamento di talune associazioni, mosse più da intendimenti di natura politica che da finalità meritevoli di sostegno.

Il senatore ORTIS *(M5S)* preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo di appartenenza, esprimendo l'auspicio che possano essere superate le criticità emerse in sede di discussione generale.

Il senatore VATTUONE *(PD)* preannuncia il voto favorevole del suo Gruppo, auspicando anch'egli il superamento di criticità sui meccanismi di controllo già stigmatizzate in passato. Peraltro sottolinea il valore sociale che rivestono le attività delle associazioni combattentistiche. Esprime peraltro fiducia sugli intendimenti palesati dal sottosegretario in relazione alla volontà di definire in modo più puntuale i criteri di ripartizione dei contributi.

Previa verifica del numero legale, la proposta di parere favorevole con osservazione del relatore (pubblicata in allegato), infine approvata dalla Commissione.

Schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 07/2020, relativo all'approvvigionamento di 100 veicoli nuova blindo centauro per le unità dell'Esercito italiano, comprensivi di supporto logistico decennale (n. 216)

(Parere al Ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera *b)*, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. Esame e rinvio)

La presidente PINOTTI rileva che, in relazione al programma in esame, nell'atto inviato alle Camere è presente un errore materiale, su cui chiede riferisca direttamente il Governo.

Il sottosegretario CALVISI interviene per ricostruire l'articolato *iter* di approvazione del Programma in parola, che poteva non facilitare l'immediata comprensione dei contenuti del programma, anche a causa di due errori materiali, sfuggiti nella versione iniziale della bozza del decreto inizialmente inviato alle Camere e ai quali è stato prontamente posto rimedio. Evidenzia come a tale scopo si sia prontamente provveduto alla modifica della scheda allegata allo schema di decreto, dove l'erronea indicazione relativa all'approvvigionamento, in seconda tranche, di «63 veicoli» è stata coerentemente riportata a «56 veicoli», mentre le ulteriori acquisizioni, indicate in «55 macchine», sono state riportate a «44 macchine». Ricorda come la fornitura per l'Esercito di 50 esemplari di Veicolo blindato CENTAURO II veniva inizialmente approvata con il decreto SMD 01/2016 (su cui questa Commissione ha espresso favorevole parere l'8 novembre 2016, che prevedeva l'acquisizione di 50 macchine (11 di pre-serie e 39 di serie), per un onere complessivo pari a 530 milioni di euro). Stante la fase ancora iniziale della maturità tecnologica del sistema d'arma, la Forza Armata ha acquisito, sino ad oggi, solamente 10 esemplari, per un totale di circa 160 milioni di euro. Ne deriva che l'autorizzazione Parlamentare residuale, per il citato decreto, copre, ad oggi, l'acquisizione di ulteriori 40 macchine, con un onere finanziario approvato di circa 370 milioni di euro. Il decreto in trattazione reca l'autorizzazione all'acquisizione di 100 veicoli, dei quali 56 con una copertura finanziaria assicurata di 788,95 milioni di euro ed ulteriori 44 macchine per le quali la copertura finanziaria (stimata in ulteriori 700 milioni di euro circa, compreso l'adeguamento condizioni economiche le supporto logistico) che andrà ricercata nella evoluzione della pianificazione.

La relatrice RAUTI *(FdI)* ricorda che il programma si configura come continuazione di un programma precedente, in questo caso il programma SMD 01/2016.

L'obiettivo è di dotare l'Esercito di piattaforme idonee a svolgere un'ampia gamma di missioni nell'intero spettro dei conflitti, in contesti che richiedono flessibilità, mobilità e protezione, e capace di svolgere compiti di esplorazione (incluse le possibilità di operare in maniera continuativa e adattiva, di muoversi con elevata rapidità, di schierarsi secondo criteri di semplicità ed economia, di manovrare in maniera diradata, di facilitare la manovra delle forze amiche, di mantenere un adeguato livello di protezione degli equipaggi elevato) e di sicurezza (per costituire posti di osservazione e allarme e fare da scorta ai convogli). Rileva in particolare come tali piattaforme siano state concepite anche per resistere ad ordigni esplosivi improvvisati e ad operare in scenari asimmetrici.

Il programma prevede la produzione e la consegna fino ad un massimo di 100 piattaforme nuova blindo Centauro e del relativo supporto logistico decennale, comprensivo della formazione del personale, delle attrezzature di officina per la manutenzione e dell'acquisizione di tensostrutture officina.

Ricorda che il fabbisogno complessivo dell'Esercito è stato valutato in 150 macchine. Le prime 50 sono state autorizzate nel 2016. Di queste solo 10, però, sono state già acquisite, nel 2018. Il finanziamento approvato allora, infatti, pari a 530 milioni, non è stato poi sufficiente a completare la prima parte del programma, anche per una serie di adeguamenti di costo riferite ad alcune evoluzioni tecnologiche (come i sistemi di guida a visione indiretta e la possibilità di utilizzare munizionamento programmabile) e alla ridefinizione degli oneri legati al supporto logistico. Con il provvedimento in esame, quindi, oltre ad avviare la seconda fase del progetto, si dovrebbe completare anche la prima fase, relativa all'acquisto delle prime macchine.

La scheda illustrativa allegata al testo evidenzia alcuni aspetti correlati alle capacità e ai requisiti dei veicoli. Viene precisato come la nuova piattaforma, che recepisce le innovazioni tecnologiche derivanti dallo sviluppo dello scafo del «VBM 8x8 Freccia» e le integra con una torre modulare di nuova concezione, potrà essere impiegata anche in teatri operativi caratterizzati da elevati livelli di minaccia. La nuova blindo Centauro è destinata ad accogliere un equipaggio di 4 persone, è equipaggiata con un cannone da 120mm, disporrà di adeguati livelli di protezione balistica, sarà dotata di sofisticate elettro-ottiche di puntamento e di sistemi di comunicazione, comando e navigazione di ultima generazione, nonché di dotazioni che le consentiranno spiccata manovrabilità e mobilità.

Come per il programma precedentemente esaminato, le piattaforme dovranno altresì rispondere a requisiti di interoperabilità con i mezzi in dotazione o in via di acquisizione nell'ambito della Forza Armata ed in ambito interforze e NATO, e rispondere agli standard di riferimento del progetto «Forza NEC».

Per quanto attiene ai profili industriali, la scheda illustrativa precisa che il programma interessa prevalentemente i settori della meccanica e dell'elettronica, con la Società Consortile Iveco-OTO Melara come capofila. Le aree geografiche coinvolte nella produzione saranno soprattutto quelle di La Spezia, Bolzano e Vittorio Veneto, con interessamento anche dei siti produttivi di Firenze, Genova e Pomezia per la realizzazione dei sistemi ottici e di comando e controllo. L'indotto, a sua volta, coinvolgerà piccole e medie imprese del Piemonte, della Lombardia, della Toscana, del Lazio e del centro-sud.

Relativamente agli aspetti contrattuali, come per l'atto precedente, la scheda illustrativa richiama la disciplina generale relativa al *procurement* militare, includendo il riferimento al Codice dei Contratti, ai relativi regolamenti di attuazione generale e speciale del settore della Difesa e decreto legislativo n. 208 del 201, di recepimento della direttiva europea n. 81 del 2009.

Con riguardo ai profili finanziari, il programma prevede un onere complessivo stimato in circa 1 miliardo e 470 milioni di euro (alle condizioni economiche 2020), con quote di finanziamento a partire dal 2023 e fino al 2030. L'atto in esame non finanzia però interamente questa somma, ma provvede alla copertura di circa 789 milioni di euro

(788,95). Anche in questo caso si tratta di fondi del Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (sui capitoli 7485-7-10-11). A questa somma vanno aggiunti i fondi autorizzati nel 2016 e non ancora spesi, che sono 317 milioni, e si arriva dunque alla somma di 1159,95 milioni di euro. Questa cifra è ritenuta idonea all'acquisizione di 56 veicoli, completi di supporto logistico.

Una volta approvato il finanziamento in esame, per il completamento del progetto saranno ancora necessari 681 milioni di euro, per l'acquisizione di ulteriori 44 macchine. Per questa nuova tranche saranno dunque necessari altri interventi di rifinanziamento.

Rileva che il Documento programmatico pluriennale 2020-2022 (pag. 86) per il programma in esame stima un fabbisogno complessivo di due miliardi, con un diverso cronoprogramma.

Conclude esprimendo un avviso favorevole al progetto.

Interviene in sede di discussione generale il senatore VATTUONE *(PD)* che, nel dichiararsi d'accordo sul merito dello schema di decreto ministeriale in esame, auspica una sua rapida approvazione.

A tale auspicio si associano la presidente PINOTTI e la senatrice RAUTI *(FdI)*.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 06/2020, relativo al completamento di progettazione e qualifica del nuovo elicottero da esplorazione e scorta (N.E.E.S.) (n. 215)

(Parere al Ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera *b)*, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. Esame e rinvio)

Il relatore MININNO *(M5S)* ricorda che la Commissione è chiamata a formulare un parere, ai sensi dell'articolo 536 del Codice dell'ordinamento militare, sullo schema di decreto del Ministro della Difesa concernente il programma pluriennale per il completamento di progettazione e qualifica del nuovo elicottero da esplorazione e scorta (N.E.E.S.).

Il programma, denominato SMD 06/2020, è la continuazione del precedente programma SMD 02/2016, ed è finalizzato all'adeguamento tecnologico (dalla configurazione finale a quella operativa), di tre elicotteri prodotti nella fase precedente, alla produzione e consegna di ulteriori quattro elicotteri con supporto logistico integrato, e all'avvio dei relativi corsi di formazione per il personale pilota e tecnico.

La relazione tecnica specifica come la disponibilità di unità aeromeccanizzate dotate di elicotteri da esplorazione e scorta costituisca per l'Esercito un requisito irrinunciabile per operare in modo efficace negli attuali scenari operativi, caratterizzati da minacce ibride e dalla presenza di organizzazioni non statuali molto strutturate. Tali mezzi consentono infatti

di garantire tempestive e aderenti capacità di reazione, senza incorrere nei condizionamenti imposti dal terreno, specialmente in contesti ove siano presenti truppe in contatto. L'ammodernamento della componente punta in sostanza a sviluppare ed acquisire una piattaforma ad ala rotante in grado di assicurare maggiori prestazioni in termini di sopravvivenza, capacità di ingaggio selettivo, connettività digitalizzata, autonomia, velocità e proiettabilità rispetto all'elicottero attualmente in servizio, nonché continuità operativa, un'adeguata capacità di pianificazione di missioni e simulazione di volo.

Più in dettaglio, la scheda illustrativa allegata al testo, rimarca come i 48 Elicotteri da Esplorazione e Scorta attualmente a disposizione dell'Esercito italiano, gli Agusta Westland AW-129, siano ormai affetti da crescente obsolescenza e destinati ad essere dismessi a decorrere dal 2020. L'obiettivo del presente programma è quello di garantire la continuità di tali strumenti mediante lo sviluppo e l'acquisizione di una nuova piattaforma con prestazioni incrementate, progettata per operare in tutti gli ambienti, anche con condizioni climatiche estreme, garantire una bassa osservabilità elettromagnetica e infrarossa e ingaggiare obiettivi con elevata precisione anche a lunghe distanze.

Fra le principali caratteristiche del nuovo mezzo ci sono un'autonomia di volo non inferiore alle 3 ore, un carico utile addizionato (fino auspicabilmente a 1.600 kg), armamenti specifici come un cannone da 20 mm, missile guidato «Spike» e razzi da 70 mm, e sistemi di comunicazione estremamente sofisticati.

Le piattaforme dovranno altresì rispondere a requisiti di interoperabilità con i mezzi in dotazione o in via di acquisizione nell'ambito della Forza Armata ed in ambito interforze e NATO, e rispondere agli *standard* di riferimento del progetto «Forza NEC», ovvero di quel progetto congiunto Difesa-Industria, nato per abbattere i tempi di comunicazione e di acquisizione delle informazioni per mezzo di nuove tecnologie informatiche.

Per quanto attiene ai profili industriali, la relazione illustrativa precisa che il programma interessa prevalentemente i settori nazionali aerospaziale, meccanico ed elettronico e più in generale dell'alta tecnologia, nonché ricerca e sviluppo. Le aree geografiche coinvolte nella produzione saranno soprattutto Lombardia e poi Lazio, Puglia e Campania. La relazione evidenzia come il programma comporti il coinvolgimento di oltre 200 realtà nazionali, tra fornitori, diretti e indiretti, comprese le piccole e medie imprese dell'indotto e centri di studio e di ricerca universitari. Viene altresì stimato un ritorno industriale per effetto dell'acquisizione di *know how* e proprietà intellettuali, della crescita e del sostegno di fornitori e subfornitori e di sinergie con programmi per prodotti «*dual-use*».

Con riguardo ai profili finanziari, viene specificato che il programma, destinato a concludersi nel 2027, ha un onere previsionale complessivo stimato in circa 2.770 milioni di euro. Di questa somma una prima parte, poco più di 487 milioni, era stata già finanziata nel 2016.

La spesa relativa alla seconda fase, oggetto del presente Decreto, è pari a 680,02 milioni di euro, e graverà sui capitoli del settore investimento del Ministero dello Sviluppo economico, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, sui capitoli 7485-7 e 7421-25-26-27. In particolare sono previsti oneri – secondo un cronoprogramma dei pagamenti che viene descritto come meramente indicativo – per 14,5 milioni di euro nel 2020, per 71,7 milioni nel 2021, per 108,8 milioni nel 2022, per 105 milioni ciascuno nel 2023 e nel 2024, per 112,5 milioni nel 2025, per 93,52 milioni nel 2026 e – infine – per 69 milioni nel 2027.

A tal riguardo si rileva che il Documento programmatico pluriennale 2020-2022 (pag. 87), con riferimento al programma in esame, pur con la stessa cifra dell'investimento complessivo, presenta un cronoprogramma di spesa con cifre sensibilmente più alte rispetto a quello dello schema di decreto ora all'esame della Commissione.

La scheda illustrativa dell'Atto di Governo in esame specifica, in ogni caso, che la ripartizione della spesa per ciascun esercizio potrà essere rimodulata in funzione dell'effettiva esigibilità contrattuale dei pagamenti come emergente al completamento dell'attività tecnico-amministrativa, e compatibilmente con gli effetti sui saldi di finanza pubblica. È prevista altresì la possibilità per l'Amministrazione di adottare eventuali misure di ottimizzazione della spesa e forme contrattuali che, nel rispetto dei termini di cui ai rispettivi decreti approvativi, siano utili a massimizzare la sua forza contrattuale e le discendenti migliori condizioni di acquisto.

Sempre con riferimento ai costi, la stessa relazione illustrativa evidenzia come per il completamento del progetto – che prevede lo sviluppo e l'acquisizione fino a 48 elicotteri, da realizzarsi mediante successivi e dedicati interventi di rifinanziamento – si renderebbero necessari ulteriori 1.602,92 milioni di euro.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

(991) ***Tatjana ROJC ed altri. – Disposizioni per la riabilitazione storica degli appartenenti alle Forze armate italiane condannati alla fucilazione dai tribunali militari di guerra nel corso della prima Guerra mondiale***

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 21 ottobre.

La presidente PINOTTI *(PD)*, relatrice, dà conto del lavoro svolto dal Comitato ristretto, costituito nella seduta del 21 ottobre scorso e riunitosi il 10 e il 17 novembre. Il Comitato ha valutato in modo unanime l'opportunità di affrontare il tema con lo strumento di un atto di indirizzo politico della Commissione. Tale risoluzione potrebbe contenere alcuni impegni, precisi e cogenti, secondo le indicazioni emerse nel lavoro svolto dalla Commissione.

A tal riguardo precisa come la Presidente del Senato abbia già autorizzato la Commissione a svolgere un Affare assegnato avente lo stesso titolo del disegno di legge n. 991. Propone dunque di continuare il lavoro in sede di Commissione plenaria, nell'ambito di questo Affare assegnato. Ricorda che, ai sensi dell'art. 50 del Regolamento, a conclusione di un affare assegnato le Commissioni possono votare risoluzioni «intese ad esprimere il loro pensiero e gli indirizzi che ne derivano». Le risoluzioni possono essere sottoposte all'Aula su richiesta del Governo o di un terzo dei componenti della Commissione. Auspica che tale passaggio possa realizzarsi rispetto ad un testo il più possibile condiviso.

Ricorda come la Commissione abbia già svolto un certo lavoro istruttorio sul tema svolgendo anche alcune audizioni. Utili spunti possono derivare anche dai lavori della Commissione difesa della scorsa legislatura e da altri significativi approfondimenti svolti in passato, come quello realizzato dal Comitato presieduto dall'ex Ministro Parisi. Propone di acquisire tutto questo lavoro pregresso nell'affare assegnato e di lavorare ad una bozza di risoluzione, da approvare in tempi rapidi, anche per dare una risposta alle sollecitazioni dei territori più segnati dalle vicende in esame.

Il senatore CANDURA *(L-SP-PSd'Az)* ricorda come la proposta emersa in sede di Comitato ristretto abbia trovato sostegno da parte dei rappresentati di tutti i Gruppi. Evidenzia come vada in ogni caso definito in modo puntuale il contenuto della risoluzione e auspica la sua possibile approvazione anche in Aula.

La presidente PINOTTI propone quindi alla Commissione di procedere secondo le modalità emerse in sede di Comitato ristretto, sicura della fattiva collaborazione da parte del Governo.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 18,15.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 214

La Commissione difesa,

esaminato l'atto del Governo in titolo,

esprime parere favorevole, con la seguente osservazione:

si rinnova l'invito a poter disporre di tutta la documentazione necessaria per poter valutare la congruità delle somme assegnate alle singole associazioni, in particolare il rendiconto dell'attività svolta nell'ultimo anno per cui si chiedono i contributi, i progetti realizzati e l'ultimo bilancio approvato.

BILANCIO (5ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

349ª Seduta

Presidenza del Presidente
PESCO

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Misiani.

La seduta inizia alle ore 11,15.

IN SEDE CONSULTIVA

(1571) ***Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare («legge SalvaMare»)***, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 13ª Commissione sugli emendamenti. Esame. Parere in parte non ostativo e in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Rinvio dell'esame dei restanti emendamenti)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana dell'11 novembre.

La relatrice GALLICCHIO *(M5S)* illustra gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che gli emendamenti riferiti all'articolo 2, risulta necessario acquisire la relazione tecnica sulle proposte 2.4, 2.7, 2.23 e 2.24. Comportano maggiori oneri le proposte 2.15, 2.22 e 2.27. Occorre valutare, in relazione al testo, le proposte 2.12, 2.14 e 2.14 (testo 2). Occorre valutare l'inserimento di una clausola di invarianza finanziaria nelle proposte 2.13 e 2.13 (testo 2). Occorre valutare la portata finanziaria dell'emendamento 2.21 che attribuisce ai comuni interessati dalle previsioni dell'articolo 2 il compito di provvedere alla raccolta dei dati di monitoraggio riguardanti il volume, la quantità e la qualità dei rifiuti accidentalmente pescati. Occorre altresì valutare la portata finanziaria dell'emendamento 2.21 (testo 2), che attribuisce il

compito di provvedere alla raccolta dei dati di monitoraggio anche alle autorità di sistema portuale. Per quanto riguarda l'emendamento 2.26, occorre valutarne la portata finanziaria, con riferimento alle risorse necessarie ad attuare gli interventi ivi previsti. Occorre valutare la portata finanziaria dell'emendamento 2.30 che conferisce ai comuni la facoltà di ridurre la tariffa per lo smaltimento dei rifiuti di bordo prodotti dalle imbarcazioni da pesca.

Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 3, occorre valutare la portata finanziaria della proposta 3.4, che attribuisce alle autorità di bacino il compito di avviare iniziative e programmi di contrasto dell'inquinamento da rifiuti delle acque interne. Risulta necessario acquisire la relazione tecnica sugli emendamenti 3.6 e 3.0.1.

Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 4, occorre valutare la portata finanziaria della proposta 4.3 che consente ai comuni delle isole minori di stabilire esenzioni o riduzioni del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria in favore dei commercianti e degli artigiani ai quali è vietata la distribuzione o la commercializzazione di prodotti di plastica monouso.

Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 5, occorre valutare gli effetti finanziari derivanti dalla proposta 5.3 interamente sostitutiva del comma 3 dell'articolo 5. Occorre valutare la portata finanziaria dell'emendamento 5.0.1 che prevede la realizzazione, da parte del Ministero dell'ambiente, del piano nazionale per lo sbarramento dei fiumi, con finanziamento annuale a carico della legge di bilancio. Occorre valutare la portata finanziaria degli emendamenti 5.0.1 (testo 2) e 5.0.1 (testo 3) che attribuiscono alle autorità di distretto il compito di introdurre, nei propri atti di pianificazione, misure sperimentali nei corsi d'acqua dirette alla cattura dei rifiuti galleggianti compatibili con le esigenze idrauliche e di tutela degli ecosistemi. Risulta necessario acquisire la relazione tecnica sulla proposta 5.0.2. Chiede conferma del carattere ordinamentale dell'emendamento 5.0.3 recante norme in materia di dragaggi.

Per quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 10, risulta necessario acquisire la relazione tecnica sulle proposte 10.5 e 10.0.3. Occorre valutare la portata finanziaria dell'emendamento 10.0.3 (testo 2) che introduce un credito di imposta in favore degli imprenditori ittici che acquistano prodotti ittici biodegradabili o compostabili. Comporta maggiori oneri l'emendamento 10.0.6.

Pe quanto riguarda gli emendamenti riferiti all'articolo 11, occorre valutare la portata finanziaria della proposta 11.0.1 recante disposizioni per la Laguna di Venezia. Chiede conferma del carattere ordinamentale della proposta 11.0.2 recante criteri generali per la disciplina degli impianti di acquacoltura e piscicoltura.

Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti, ivi incluse le proposte 1.1 (testo 2), 2.18 (testo 2), 2.100, 3.1 (testo 2), 11.0.2 (testo 2) e 12.1 (testo 2).

Il vice ministro MISIANI, con riferimento agli emendamenti all'articolo 2, esprime parere contrario, per assenza di relazione tecnica, sulle proposte 2.4 e 2.7. Per quanto riguarda l'emendamento 2.23, rappresenta l'avviso contrario del Dipartimento delle finanze, mentre evidenzia la necessità di acquisire la relazione tecnica sulla proposta 2.24.

Concorda poi con la relatrice sulla onerosità degli emendamenti 2.15, 2.22 e 2.27.

In merito all'emendamento 2.12, formula una valutazione non ostativa, mentre esprime un avviso contrario, per mancanza di relazione tecnica, sugli emendamenti 2.14 e 2.14 (testo 2).

Altresì, evidenzia la necessità di acquisire la relazione tecnica sulle proposte 2.13 e 2.13 (testo 2), mentre formula un avviso contrario sull'emendamento 2.21 per inidoneità della copertura.

Dopo aver chiesto di accantonare l'esame dell'emendamento 2.21 (testo 2), esprime quindi un avviso contrario sull'emendamento 2.26 per mancanza di relazione tecnica e sull'emendamento 2.13 per incongruità della copertura.

La relatrice GALLICCHIO *(M5S)* chiede di tenere accantonato l'esame degli emendamenti 2.13 (testo 2) e 2.14 (testo 2) per un approfondimento istruttorio.

Il senatore TOSATO *(L-SP-PSd'Az)* chiede quali siano le motivazioni alla base della contrarietà espressa sulle proposte 2.4, 2.24 e 2.15.

Il vice ministro MISIANI ribadisce la necessità di acquisire la relazione tecnica sull'emendamento 2.24, mentre, per quanto riguarda la proposta 2.24, osserva che, ferma restando la necessità della relazione tecnica, la copertura è inidonea per assenza di sufficienti disponibilità sul Fondo per gli investimenti strutturali di politica economica (FISPE).

Per quanto riguarda l'emendamento 2.15, concorda con la Commissione circa il fatto che la proposta determina maggiori oneri.

Il PRESIDENTE si sofferma sulla portata finanziaria dell'emendamento 2.4, rilevando la necessità di disporre di apposita relazione tecnica.

Il senatore TOSATO *(L-SP-PSd'Az)* chiede di valutare l'espressione di un parere di semplice contrarietà sull'emendamento 2.4, osservando come eventuali costi siano comunque coperti dal meccanismo tariffario, che comporterebbe, quindi, oneri non a carico delle finanze pubbliche, bensì dell'utenza. Peraltro, la realizzazione di impianti di gestione di rifiuti potrebbe anche, con ogni probabilità, favorire il miglioramento dei costi di gestione, con benefici anche di carattere finanziario.

La senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)* chiede l'accantonamento degli emendamenti 2.4 e 2.24, stante il fatto che l'avviso contrario trova motivazione nell'assenza di relazione tecnica.

Il vice ministro MISIANI esprime quindi un avviso contrario sull'emendamento 3.4 per assenza di relazione tecnica e inidoneità della copertura.

Concorda poi con la Commissione sulla necessità di acquisire la relazione tecnica anche in merito all'emendamento 3.6, che peraltro reca profili di onerosità, nonché sulla proposta 3.0.1.

La senatrice FERRERO *(L-SP-PSd'Az)* osserva come il disegno di legge in esame abbia un impianto positivo e condivisibile, in quanto la finalità del provvedimento consiste nel recupero e nella gestione dei rifiuti raccolti in mare.

Tuttavia, il disegno di legge è strutturato in termini di invarianza di oneri per la finanza pubblica, poiché gli eventuali costi trovano copertura attraverso rimodulazioni tariffarie. Ne deriva che ogni proposta emendativa, anche di carattere migliorativo, determina necessariamente un costo, con effetti sulla finanza pubblica.

Auspica un approfondimento su tale aspetto, anche per evitare che ogni miglioramento del disegno di legge venga scaricato sui cittadini attraverso il meccanismo tariffario. Peraltro, l'emendamento 3.6 contiene proposte di grande ragionevolezza.

Il vice ministro MISIANI fa presente che, ai fini della copertura di eventuali proposte emendative, si potrebbero utilizzare i fondi speciali accantonati presso il Ministero dell'ambiente.

La relatrice GALLICCHIO *(M5S)* chiede di tenere accantonato l'esame dell'emendamento 3.4.

Con riguardo agli emendamenti riferiti agli articoli 4 e 5, il vice ministro MISIANI esprime un avviso contrario sulla proposta 4.3 per assenza di relazione tecnica, analogamente all'emendamento 5.3.

In merito all'emendamento 5.0.1, esprime un avviso contrario, in quanto determinerebbe un vincolo di finanziamento annuale a carico della legge di bilancio.

Chiede poi di accantonare l'esame delle proposte 5.0.1 (testo 2) e 5.0.1 (testo 3), mentre concorda con la necessità di acquisire la relazione tecnica sull'emendamento 5.0.2 che, tra l'altro, presenta profili finanziari negativi in termini di riduzione delle entrate da canoni demaniali e profili di criticità legati al meccanismo dei trasferimenti finanziari alle regioni.

Rappresenta poi la necessità di acquisire la relazione tecnica sull'emendamento 5.0.3.

Il senatore TOSATO *(L-SP-PSd'Az)* chiede di accantonare l'esame dell'emendamento 5.0.3.

Con riferimento agli emendamenti riferiti articoli 10 e 11, il vice ministro MISIANI rappresenta la necessità di acquisire la relazione tecnica

sulle proposte 10.5 e 10.0.3, sulle quali sussiste comunque un avviso contrario del Dipartimento delle finanze.

Con riguardo all'emendamento 10.0.3 (testo 2), rappresenta la contrarietà del Dipartimento delle finanze, mentre rileva che l'emendamento 10.0.6 comporta maggiori oneri.

In merito agli emendamenti 11.0.1 e 11.0.2, rappresenta la necessità di acquisire la relazione tecnica.

Chiede poi di accantonare l'esame delle proposte 1.1 (testo 2), 2.18 (testo 2), 2.100, 3.1 (testo 2), 11.0.2 (testo 2) e 12.1 (testo 2).

Oltre agli emendamenti segnalati dalla relatrice, rappresenta la sussistenza di profili di criticità finanziaria circa gli emendamenti 2.5, 2.6, 2.10, 2.11, 2.25, 2.28, 2.29, 2.0.1, 3.5, 10.0.2, 10.0.4 e 10.0.5.

Il PRESIDENTE reputa opportuno sospendere l'esame degli ulteriori emendamenti segnalati dal rappresentante del Governo, per consentire alla Commissione un adeguato approfondimento.

Alla luce del dibattito svoltosi, la relatrice GALLICCHIO propone quindi l'approvazione del seguente parere «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 2.7, 2.13, 2.14, 2.15, 2.21, 2.22, 2.23, 2.26, 2.27, 2.30, 3.6, 3.0.1, 4.3, 5.3, 5.0.1, 5.0.2, 10.5, 10.0.3, 10.0.3 (testo 2), 10.0.6, 11.0.1 e 11.0.2. Il parere è non ostativo sui restanti emendamenti, fatta eccezione per le proposte 1.1 (testo 2), 2.4, 2.5, 2.6, 2.10, 2.11, 2.13 (testo 2), 2.14 (testo 2), 2.18 (testo 2), 2.21 (testo 2), 2.24, 2.25, 2.28, 2.29, 2.100, 2.0.1, 3.1 (testo 2), 3.4, 3.5, 5.0.1 (testo 2), 5.0.1 (testo 3), 5.0.3, 10.0.2, 10.0.4, 10.0.5, 11.0.2 (testo 2) e 12.1 (testo 2), il cui esame resta sospeso.».

La proposta di parere, messa in votazione, risulta approvata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1894) ***Deputati MULÈ ed altri. – Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di Coronavirus***, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mulè ed altri; Elena Murelli ed altri; Martina ed altri; Stefania Mammì ed altri; Roberto Rossini ed altri

(Parere alla 1ª Commissione sugli emendamenti. Esame e rinvio)

La relatrice GALLICCHIO *(M5S)* illustra gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che occorre valutare gli eventuali profili finanziari della proposta 1.1, nella parte in cui contempla iniziative di solidarietà sociale e inserisce nel titolo un riferimento a un Fondo di solidarietà per le vittime di COVID-19 che non trova riscontro nel testo. Occorre valutare i profili finanziari e conta-

bili dell'emendamento 2.1, che istituisce un Fondo di solidarietà per le vittime di COVID-19, alimentato da trattenute volontarie sulle retribuzioni dei lavoratori pubblici e privati, che non appare comunque in linea con le regole di contabilità, mancando di una dotazione iniziale.

In relazione alla proposta 4.1, in tema di iniziative civiche e di studio delle istituzioni scolastiche, occorre valutare la sostituzione della parola: «promuovono», con le seguenti: «possono promuovere».

Con riguardo all'emendamento 4.0.1, che istituisce borse di studio a favore degli orfani del personale sanitario, occorre valutare la portata finanziaria del comma 1, con particolare riguardo agli aspetti applicativi, e avere conferma della disponibilità delle risorse poste a copertura, a valere sul Fondo per le esigenze indifferibili, che allo stato appare capiente.

Comporta maggiori oneri la proposta 5.0.1, per mancata quantificazione degli effetti finanziari e inidoneità della copertura.

Non vi sono osservazioni sui restanti emendamenti.

Il vice ministro MISIANI si riserva di acquisire gli elementi di risposta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1658) ***VERDUCCI ed altri. – Dichiarazione di monumento nazionale dell'ex campo di prigionia di Servigliano***

(Parere alla 7ª Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana dell'11 novembre.

Il rappresentante del GOVERNO si riserva di acquisire i necessari elementi istruttori.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1977) ***NENCINI ed altri. – Celebrazioni per il sessantesimo anniversario della scomparsa di Luigi Einaudi***

(Parere alla 7ª Commissione. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana dell'11 novembre.

Il rappresentante del GOVERNO si riserva di acquisire i necessari elementi istruttori.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1994) ***Conversione in legge del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19***

(Parere alle Commissioni 5ª e 6ª riunite. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana dell'11 novembre.

Il vice ministro MISIANI mette a disposizione una nota istruttoria sui profili finanziari del provvedimento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(189) ***Maria RIZZOTTI ed altri. – Introduzione dell'articolo 580-*bis *del codice penale, concernente il reato di istigazione al ricorso a pratiche alimentari idonee a provocare l'anoressia o la bulimia, nonché disposizioni in materia di prevenzione e di cura di tali patologie e degli altri disturbi del comportamento alimentare***

(Parere alla 12ª Commissione sul testo e sugli emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta dell'11 giugno 2019.

Il vice ministro MISIANI si riserva di fornire i necessari elementi istruttori.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(641) ***Michela MONTEVECCHI ed altri. – Modifiche al decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, in materia di formazione del personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola dell'infanzia***

(Parere alla 7ª Commissione sul testo e sugli emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 9 luglio.

Il rappresentante del GOVERNO mette a disposizione una nota di approfondimento sui profili finanziari del disegno di legge.

Il relatore ZULIANI *(L-SP-PSd'Az)*, ferma restando la condivisione del merito della proposta, sottolinea la necessità di adeguare il disegno di legge all'attuale contesto emergenziale, con inevitabile aggiornamento dei relativi costi finanziari.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1762) ***Valeria VALENTE ed altri. – Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere***

(Parere alla 1ª Commissione sul testo e sugli emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana dell'11 novembre.

Il vice ministro MISIANI fa presente che è in corso, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, l'approfondimento istruttorio sul disegno di legge in esame e che permane al momento una criticità di carattere finanziario sull'articolo 5. Auspica pertanto che si riesca in tempi ravvicinati a risolvere i problemi ancora in essere.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica relativa alla revisione della metodologia dei fabbisogni *standard* dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti (n. 199)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana dell'11 novembre.

Il rappresentante del GOVERNO fornisce rassicurazioni circa l'assenza di criticità di carattere finanziario.

La relatrice ACCOTO *(M5S)*, alla luce delle rassicurazioni fornite dal GOVERNO, propone l'approvazione di un parere non ostativo (pubblicato in allegato).

Verificata la presenza del prescritto numero legale, la Commissione approva la proposta di parere avanzata dalla relatrice.

La seduta termina alle ore 11,55.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 199

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato lo schema di decreto in titolo, alla luce delle rassicurazioni fornite dal Governo, esprime parere non ostativo.

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 138

Presidenza del Presidente
NENCINI

Orario: dalle ore 9,35 alle ore 12,10

AUDIZIONI INFORMALI DI RAPPRESENTANTI DELL'ASSOCIAZIONE UNIONE TEATRI DI ROMA (UTR), DEL COMITATO NAZIONALE DANZA ARTE SPETTACOLO (CO.N.D.A.S.), DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DANZA ATTIVITÀ DI FORMAZIONE (AIDAF), DELL'ASSODANZA ITALIA (ADI), DEL FORUM ARTE E SPETTACOLO (FAS), DELLA CISAL SACS – SINDACATO ARTE CULTURA E SPETTACOLO, DELLA FEDERAZIONE PER LA TUTELA DEI CONTENUTI AUDIOVISIVI E MULTIMEDIALI (FAPAV), DELL'ASSOCIAZIONE FONOGRAFICI ITALIANI (AFI), DEL SOUNDREEF E DELL'ASSOARTISTI-CONFESERCENTI, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, SULLE MISURE DI SOSTEGNO AL SETTORE DELLO SPETTACOLO PER FRONTEGGIARE LE GRAVI DIFFICOLTÀ DERIVANTI DALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 70

Presidenza del Presidente
COLTORTI

Orario: dalle ore 10,05 alle ore 10,30

AUDIZIONE INFORMALE, SULL'IMPIANTO FUNIVIARIO DI SAVONA, DEL DOTTOR ANGELO MAUTONE, DIRETTORE GENERALE PER I SISTEMI DI TRASPORTO AD IMPIANTI FISSI E IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE – MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 71

Presidenza del Presidente
COLTORTI

Orario: dalle ore 11 alle ore 12,30

AUDIZIONI INFORMALI DI RAPPRESENTANTI DI AOPA ITALIA (AIRCRAFT OWNERS AND PILOTS ASSOCIATIONS), AVIOPORTOLANO S.R.L. E VFR AVIATION, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'AFFARE ASSEGNATO N. 427 (PROBLEMATICHE ATTINENTI IL VOLO DA DIPORTO O SPORTIVO – VDS – E IL VOLO TURISTICO)

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 193

Presidenza del Vice Presidente
BATTISTONI

Orario: dalle ore 10,05 alle ore 10,40

AUDIZIONE INFORMALE DELL'AVVOCATO GIUSEPPE CAMMAROTO, UFFICIO LEGALE NAZIONALE CODACONS, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 1197 (VALORIZZAZIONE DELLA FILIERA PRODUTTIVA DEL LATTE D'ASINA ITALIANO)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 194

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Orario: dalle ore 11 alle ore 11,45

AUDIZIONE INFORMALE DEL DOTTOR PIERLUIGI CHRISTOPHE ORUNESU, CEO EUROLACTIS, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 1197 (VALORIZZAZIONE DELLA FILIERA PRODUTTIVA DEL LATTE D'ASINA ITALIANO)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 195

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Orario: dalle ore 12 alle ore 12,30

AUDIZIONE INFORMALE DEL DOTTOR LORENZO TOSI – SOCIETÀ AGREA VERONA, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE ALL'AFFARE ASSEGNATO N. 147 (AFFARE SUL FENOMENO DELLA COSIDDETTA «MORIA DEL KIWI»)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 196

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Orario: dalle ore 14 alle ore 15

AUDIZIONE INFORMALE DELL'AVVOCATO CESARE TAPPARO, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'AFFARE ASSEGNATO N. 214 (PROBLEMATICHE DI MERCATO DEL LATTE VACCINO IN ITALIA)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 197

Presidenza della Vice Presidente
BITI

Orario: dalle ore 15,05 alle ore 15,40

AUDIZIONE INFORMALE DEL DOTTOR VALENTINO DI PISA, PRESIDENTE FEDAGROMERCATI, INTERVENUTO IN VIDEOCONFERENZA, IN RELAZIONE ALL'AFFARE ASSEGNATO N. 493 (PROBLEMATICHE INERENTI ALLA CRISI DELLE FILIERE AGRICOLE CAUSATE DALL'EMERGENZA DA COVID-19)

Plenaria

147ª Seduta

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Interviene il sottosegretario di Stato per le politiche agricole alimentari e forestali L'Abbate.

La seduta inizia alle ore 16.

IN SEDE REDIGENTE

(988) ***Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico***, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Maria Chiara Gadda ed altri; Susanna Cenni e Antonella Incerti; Parentela ed altri; Golinelli ed altri

(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 17 novembre.

Il presidente VALLARDI avverte che è stata presentata una riformulazione dell'emendamento 1.1 (testo 2), pubblicata in allegato. Ricorda che nella seduta di ieri si era stabilito di procedere in data odierna con

la votazione degli emendamenti. Tuttavia, considerato l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea e al fine di consentire di effettuare ulteriori approfondimenti sulle proposte emendative presentate, propone di dedicare la seduta odierna alla votazione di un limitato numero di emendamenti o, in alternativa, di rimandare l'inizio delle votazioni alla prossima settimana. Poiché non è ancora noto il calendario dei lavori dell'Assemblea per la prossima settimana, qualora questa iniziasse i propri lavori alle ore 16,30 di martedì prossimo, si potrebbe ipotizzare di convocare la Commissione alle ore 14 dello stesso martedì, in modo tale di avere tempo sufficiente per la votazione di tutti gli emendamenti.

Il senatore LA PIETRA *(FdI)* ritiene preferibile rinviare alla settimana prossima l'inizio della votazione degli emendamenti.

In senso analogo si esprime anche il senatore BERGESIO *(L-SP-PSd'Az)* che, alla luce soprattutto del parere della 14ª Commissione, la quale ha chiesto di rimodulare l'articolo 18 del disegno di legge esprimendo altresì parere contrario su un emendamento del proprio Gruppo, ritiene necessario disporre di un tempo aggiuntivo per effettuare i necessari approfondimenti prima delle votazioni.

Il senatore TARICCO *(PD)*, prendendo atto delle necessità manifestata da più parti di effettuare maggiori approfondimenti, concorda sul rinvio della votazione alla settimana prossima. Sottolinea comunque che i testi recentemente presentati da parte del relatore sono in gran parte finalizzati ad accogliere i rilievi formulati dalle varie Commissioni interpellate.

Anche la senatrice FATTORI *(Misto)* concorda sul rinvio della votazione alla settimana prossima, sottolineando tuttavia l'opportunità di chiudere definitivamente l'esame del provvedimento senza ulteriori rinvii, trattandosi di un testo ormai ampiamente dibattuto in Commissione.

Il relatore MOLLAME *(M5S)* concorda sul rinvio alla settimana prossima della votazione degli emendamenti, ritenendo tuttavia necessario non procrastinare ulteriormente la conclusione dell'esame del provvedimento.

Il senatore DE VECCHIS *(L-SP-PSd'Az)* comunica di voler aggiungere la propria firma a tutti gli emendamenti presentati dal Gruppo della Lega.

Anche la senatrice CALIGIURI *(FIBP-UDC)* concorda sull'opportunità di un rinvio. Fa notare altresì che il parere sul testo e sugli emendamenti è stato trasmesso da parte della 14ª Commissione soltanto a fine ottobre, pertanto la necessità di un approfondimento sulle proposte emendative non deriva assolutamente da una volontà di prendere tempo.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,10.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 988

Art. 1.

1.1 (testo 2)
TARICCO, BITI

Al comma 1, alinea, sopprimere le seguenti parole: «con l'esclusione del sistema dei controlli»,

Conseguentemente all'articolo 18 aggiungere il seguente:

«Art. 18-*bis*.

(Delega al Governo per la revisione, armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli per la produzione agricola e agroalimentare biologica)

1. Al fine di procedere ad una revisione della normativa in materia di armonizzazione e razionalizzazione sui controlli per la produzione agricola e agroalimentare biologica, il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi con i quali provvede a migliorare le garanzie di terzietà dei soggetti autorizzati al controllo, anche eventualmente attraverso una ridefinizione delle deleghe al controllo concesse dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, e a rivedere l'impianto del sistema sanzionatorio connesso nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) revisione, aggiornamento e rafforzamento del sistema dei controlli, in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, di cui al decreto legislativo 23 febbraio 2018, n.20;

b) adozione di misure volte ad assicurare una maggiore trasparenza e tutela della concorrenza attraverso la definizione di strumenti di superamento e soluzione dei conflitti di interessi esistenti tra controllori e controllati;

c) rafforzamento delle norme e strumenti di tutela dei consumatori attraverso la previsione dell'obbligo di fornitura di informazioni circa la

provenienza, la qualità e la tracciabilità dei prodotti biologici, anche attraverso l'impiego di piattaforme digitali;

d) riordino della disciplina della lotta contro le frodi agroalimentari attraverso la ricognizione delle norme vigenti, la loro semplificazione e compiuta ridefinizione dei confini fra fattispecie delittuose, contravvenzionali e di illecito amministrativo previste in materia, con contestuale revisione della disciplina sanzionatoria vigente.

2. Con i medesimi decreti, sono altresì definite le sanzioni, compresa l'eventuale revoca, per l'improprio utilizzo del marchio di cui all'articolo 6, al fine della tutela dei consumatori.

3. I decreti legislativi sono adottati senza maggiori oneri per la finanza pubbica su proposta del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza dei pareri. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, con le procedure di cui al presente comma, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.».

1.1

TARICCO, BITI

Al comma 1, alinea, sopprimere le seguenti parole: «con l'esclusione del sistema dei controlli».

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 198

Presidenza del Presidente
VALLARDI

Orario: dalle ore 16,10 alle ore 16,15

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 150

Presidenza del Presidente
GIROTTO

Orario: dalle ore 9,35 alle ore 11,40

AUDIZIONI INFORMALI DEL PRESIDENTE NAZIONALE DEL SINDACATO ITALIANO BALNEARI, DEL PRESIDENTE DI ASSOBALNEARI, DEL PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA GUIDE AMBIENTALI ESCURSIONISTICHE (AIGAE) E DEL PRESIDENTE DI FEDERBALNEARI, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'AFFARE ASSEGNATO N. 401 (I SISTEMI DI SOSTEGNO E DI PROMOZIONE DEI SERVIZI TURISTICI E LE FILIERE PRODUTTIVE ASSOCIATE ALLA VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO)

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 151

Presidenza del Presidente
GIROTTO

Orario: dalle ore 15 alle ore 16,15

AUDIZIONI INFORMALI DI RAPPRESENTANTI DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, DEL DIRETTORE GENERALE DELL'AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE E DEL DIRETTORE GENERALE DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DISTRIBUZIONE TURISTICA (AIDiT), INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'AFFARE ASSEGNATO N. 401 (I SISTEMI DI SOSTEGNO E DI PROMOZIONE DEI SERVIZI TURISTICI E LE FILIERE PRODUTTIVE ASSOCIATE ALLA VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO)

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO, PREVIDENZA SOCIALE (11ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

216ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente
CARBONE

Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Di Piazza.

La seduta inizia alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazioni

Il sottosegretario DI PIAZZA, rispondendo all'interrogazione 3-01391, specifica che la vertenza occupazionale relativa alla Faist Componenti S.p.A., unità operativa di Lanciano, risulta definita con l'accordo del 15 giugno 2020 tra l'azienda e le organizzazioni sindacali, di cui ricapitola i termini, che ha comportato la risoluzione dei rapporti di lavoro.

Rammenta quindi l'approvazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del programma per crisi aziendale, la cui efficacia, successivamente alla sospensione dovuta all'attuale emergenza sanitaria, durerà fino al 21 novembre 2021.

Conclude fornendo rassicurazioni circa l'attenzione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali riserva alla situazione aziendale della società Faist Componenti e ai lavoratori coinvolti.

Intervenendo in replica, il senatore D'ALFONSO *(PD)* mette in evidenza l'attualità della questione posta in conseguenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la quale richiede interventi tempestivi e sostanziali, in particolare a fronte della condotta poco lineare della parte datoriale. Rileva a tale proposito la necessità di un impegno non limitato al ricorso

agli ammortizzatori sociali e si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta fornita dal rappresentante del Governo.

Rispondendo quindi all'interrogazione n. 3-01430 del senatore D'Alfonso ed altri, il sottosegretario DI PIAZZA delinea il quadro economico-aziendale che ha determinato la decisione della società Hera di avviare la procedura di licenziamento collettivo nei confronti di 135 dipendenti, operanti negli ipermercati situati nel territorio abruzzese.

In relazione ai dipendenti operanti presso l 'ipermercato di Città Sant'Angelo e interessati dalla procedura, precisa quindi che sulla base delle misure disposte dal Governo in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 i licenziamenti sono stati sospesi ed è stata attivata la cassa integrazione. Attualmente, tutti i dipendenti risultano impiegati e beneficiano a rotazione degli ammortizzatori sociali. Sono state inoltre avviate le procedure volte ad agevolare il prepensionamento o la ricollocazione dei lavoratori.

Riferisce poi che l'ipermercato situato a Colonnella è stato acquisito da un imprenditore privato che ha mantenuto inalterati i livelli occupazionali.

In conclusione, garantisce la massima attenzione del Governo e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali rispetto all'individuazione delle soluzioni più idonee per i lavoratori e per la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Il senatore D'ALFONSO *(PD)* pone in evidenza l'anomalia del processo di razionalizzazione attuato dal gruppo Conad Adriatico, in un contesto caratterizzato dall'apertura di nuove strutture commerciali di grandi dimensioni e a fronte di un costo per le risorse umane particolarmente limitato, pari al nove per cento del fatturato, così da rendere imprescindibile la ricerca di soluzioni volte a tutelare i livelli occupazionali raggiunti. In conclusione, si dichiara parzialmente soddisfatto.

Il PRESIDENTE dichiara infine conclusa la procedura informativa.

IN SEDE REFERENTE

(1892) ***Deputati DELRIO ed altri. – Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale***, approvato dalla Camera dei deputati

(472) ***NANNICINI ed altri. – Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e la dote unica per i servizi***, fatto proprio dal Gruppo parlamentare Partito Democratico, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 14 ottobre.

La senatrice NISINI *(L-SP-PSd'Az)* fa presente che il disegno di legge n. 1892, già adottato quale testo base, suscita perplessità in ordine all'effettiva universalità della fruizione dell'assegno unico, in forza della dotazione finanziaria e della soppressione, avvenuta alla Camera, della dote unica. Considera pertanto utile svolgere un breve ciclo di audizioni, prima di procedere alla fase emendativa.

La senatrice FEDELI *(PD)* invita a tenere conto in modo particolare dell'unanimità del voto da parte della Camera dei deputati, presso la quale, ricorda, sono state svolte audizioni, i cui contenuti possono essere acquisiti dai Commissari per compiere ulteriori approfondimenti. Richiama quindi l'attenzione sull'esigenza di garantire che nessun soggetto attualmente fruitore di misure di sostegno resti escluso in conseguenza dell'approvazione della disciplina in esame. Sottolinea inoltre la necessità di evitare interruzioni nell'erogazione delle misure di sostegno in conseguenza dell'approvazione del disegno di legge in esame e sollecita attenzione particolare nei confronti delle donne separate con figli a carico.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* menziona un recente studio dell'ISTAT dal quale emerge la possibilità che un numero elevato di famiglie con figli perda l'accesso alle misure di favore attualmente fruite. Pertanto, pur riconoscendo la generalità del consenso nei confronti del testo base, auspica tuttavia lo svolgimento di un numero limitato di audizioni, segnalando innanzitutto quella del Presidente dell'ISTAT e dell'Associazione nazionale famiglie numerose, da svolgere in tempi brevi, al fine di non rallentare l'*iter*. Sottolinea che tali audizioni fornirebbero spunti validi anche in relazione all'esame dei futuri schemi di decreto legislativo.

La senatrice NISINI *(L-SP-PSd'Az)* prende brevemente di nuovo la parola per precisare che il voto unanime della Camera dei deputati era stato preceduto dalla bocciatura di diversi emendamenti migliorativi del testo, sollecitati da soggetti associativi e finalizzati a una più calibrata definizione della platea dei beneficiari, nonché a garantire l'universalità effettiva della misura.

Il relatore LAUS *(PD)* specifica che l'unanimità registrata presso l'altro ramo del Parlamento deriva da un lavoro particolarmente ampio che ha consentito l'individuazione di una soluzione di sintesi equilibrata. Pur comprendendo la tensione dei Gruppi di opposizione nei confronti della possibilità di apportare ulteriori miglioramenti al testo, al fine di non cagionare un allungamento dei tempi del procedimento legislativo e, pertanto, di valorizzare l'iniziativa parlamentare alla base del provvedimento, suggerisce di dedicare un impegno forte e condiviso a orientare il successivo operato del legislatore delegato per mezzo di specifici atti di indirizzo. Ricorda quindi la partecipazione delle associazioni rappresentative delle famiglie in quanto soggetti consultati in fase di verifica dell'impatto della nuova disciplina.

Ribadito l'apporto particolarmente significativo che può essere garantito dalle forze parlamentari attraverso il dialogo e la conseguente individuazione di atti di indirizzo efficaci rivolti al Governo, propone infine le ore 10 di venerdì 20 novembre quale termine per la presentazione di eventuali emendamenti.

La senatrice NISINI *(L-SP-PSd'Az)* ritiene che la proposta del relatore contraddica la proclamata volontà di apertura al dialogo, particolarmente tenuto conto che la richiesta di svolgere audizioni è esclusivamente funzionale al miglioramento del testo in esame, quando il voto favorevole del Gruppo Lega della Camera dei deputati è stato una manifestazione di apertura rispetto alla maggioranza. Sottolinea quindi la necessità di opportuni approfondimenti, in particolare con riferimento alla questione delle risorse destinate al sostegno alle famiglie, che le audizioni proposte potrebbero utilmente chiarire.

La senatrice DRAGO *(Misto)* rileva la necessità di un intervento strutturale a favore delle famiglie, volto anche a garantire sostegno a lavoratori autonomi e titolari di partita IVA. Considera imprescindibile a tale fine un superamento dello strumento dell'ISEE e fa pertanto presente l'opportunità di migliorare il testo in esame per mezzo di emendamenti mirati. Paventa infine il rischio che taluni soggetti risultino penalizzati in conseguenza della soppressione di specifici benefici fiscali.

Rilevato che sarebbe più congruo porre il termine per la presentazione degli emendamenti nella giornata di mercoledì 25 novembre, successivamente a un rapido ciclo di audizioni, il senatore Emanuele PELLEGRINI *(L-SP-PSd'Az)* ritiene che il termine proposto dal relatore, in assenza di audizioni, precluda la possibilità di individuare spunti di analisi su aspetti specifici del provvedimento, utili anche nella prospettiva dell'esame dei successivi atti del Governo. Tale impoverimento delle possibilità di trattazione del Senato è a suo giudizio inconciliabile con la valorizzazione della centralità del Parlamento richiamata dal relatore.

Il relatore LAUS *(PD)* manifesta contrarietà rispetto allo svolgimento di audizioni in considerazione dell'inopportunità di modificare il testo già licenziato all'unanimità dalla Camera, con la conseguenza di un allungamento deleterio dei tempi. Ribadisce peraltro la possibilità di valorizzare l'apporto del Senato per mezzo di ordini del giorno volti a orientare l'operato del Governo.

Il PRESIDENTE, accedendo a una proposta del relatore LAUS *(PD)*, dispone quindi una breve sospensione della seduta.

La seduta, sospesa alle ore 15,30, riprende alle ore 15,35.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* fa presente che la richiesta di svolgimento di audizioni è finalizzata alla modulazione degli stessi atti d'indirizzo richiamati dal relatore, occorrendo tra l'altro disporre di indicazioni in ordine al testo trasmesso dalla Camera, mentre le audizioni tenutesi presso l'atro ramo del Parlamento hanno necessariamente avuto ad oggetto l'articolato iniziale. Propone quindi lo svolgimento di un breve ciclo di audizioni nella giornata di lunedì 23 novembre, limitato anche a una sola ora, e la fissazione al mercoledì successivo del termine per la presentazione degli emendamenti. In mancanza di accordo, chiede che tale proposta venga sottoposta al voto della Commissione.

Il relatore LAUS *(PD)* puntualizza che l'accordo con i Gruppi di opposizione non può prescindere dall'impegno alla rinuncia alla presentazione di emendamenti; in caso contrario il termine per la presentazione degli stessi non può che essere posto nella giornata di venerdì 20 novembre.

La senatrice NISINI *(L-SP-PSd'Az)* osserva che non è ammissibile alcuna compressione della facoltà di presentazione di emendamenti.

Il relatore LAUS *(PD)* chiarisce che il suo precedente intervento consisteva in un richiamo all'impegno politico a non presentare proposte emendative.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* fa presente la propria intenzione di presentare, anziché emendamenti, esclusivamente ordini del giorno, che potrebbero essere opportunamente redatti sulla base delle audizioni dei due soggetti segnalati in precedenza, senza peraltro che l'accordo politico possa comportare limitazioni della potestà emendativa di ciascun senatore. Giudica inoltre incomprensibile la chiusura della maggioranza rispetto a una proposta non ostruzionistica, ma tesa unicamente a un approfondimento rapido, per quanto imprescindibile.

Il presidente CARBONE, verificata la presenza del numero legale, pone quindi in votazione la proposta di svolgere un breve ciclo di audizioni nella giornata di lunedì 23 novembre e a fissare al mercoledì successivo il termine per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno, che viene respinta.

Viene successivamente posta in votazione la proposta di porre il termine per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno alle ore 10 di venerdì 20 novembre, formulata dal relatore.

La Commissione approva.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.

IGIENE E SANITÀ (12ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 157

Presidenza della Presidente
PARENTE

Orario: dalle ore 10 alle ore 11,30

AUDIZIONI INFORMALI, IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DELL'AFFARE ASSEGNATO «POTENZIAMENTO E RIQUALIFICAZIONE DELLA MEDICINA TERRITORIALE NELL'EPOCA POST *COVID» (ATTO N. 569)*

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 158

Presidenza della Presidente
PARENTE

Orario: dalle ore 14,05 alle ore 15,20

AUDIZIONI INFORMALI, IN VIDEOCONFERENZA, NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1660 (SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA)

TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13ª)

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

177ª Seduta

Presidenza della Presidente
MORONESE

Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare Morassut.

La seduta inizia alle ore 10,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(2013) ***Conversione in legge del decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19***
(Parere alle Commissioni 5ª e 6ª riunite. Esame e rinvio)

Introduce l'esame il relatore LANIECE *(Aut (SVP-PATT, UV))* osservando preliminarmente che il decreto-legge iscritto all'ordine del girono mira a rafforzare le misure di sostegno economico per le attività già colpite dall'emergenza epidemiologica e dalle conseguenti misure restrittive a livello locale e nazionale. Si sofferma quindi sulle disposizioni connesse con profili di interesse della Commissione.

Nel dettaglio, l'articolo 1, comma 1, sostituisce l'elenco richiamato dall'articolo 1 del decreto-legge n. 137 del 2020 (c.d. «decreto ristori»), allo scopo di estendere la platea dei soggetti beneficiari del contributo a fondo perduto ivi previsto.

L'articolo 2 riconosce quindi un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti che, alla data del 25 ottobre 2020, dichiarano di svolgere come attività prevalente una di quelle riferite ai codici di classificazione delle attività economiche ATECO riportati nell'Allegato 2 richiamato dalla disposizione in esame e hanno il domicilio fiscale o la sede operativa nelle regioni cosiddette zone rosse.

Si prevede poi, con l'articolo 4 per i soggetti esercenti attività d'impresa che svolgono la loro attività produttiva nei territori interessati dalle misure di contenimento, la possibilità di usufruire di un credito d'imposta nella misura del 60 per cento dell'ammontare mensile del canone di locazione di immobili a uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività industriale, commerciale o artigianale e del 30 per cento dell'ammontare mensile dei canoni per affitto d'azienda, ai sensi dell'articolo 4.

L'articolo 5 estende la cancellazione della seconda rata IMU per l'anno 2020 ad ulteriori categorie di immobili, con riferimento allo svolgimento di attività di vendita al dettaglio e servizi alla persona, a condizione che i relativi proprietari siano anche gestori delle attività esercitate e si trovino nei comuni delle aree con scenario di massima gravità e livello di rischio alto, individuate con ordinanze del Ministro della salute.

Con l'articolo 8, prosegue l'oratore, si prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un Fondo con una dotazione di 340 milioni di euro per l'anno 2020 e 70 milioni di euro per l'anno 2021, che rappresenta un limite di spesa, per far fronte agli oneri derivanti dall'estensione delle misure previste, prevedendo inoltre, ai soli fini degli articoli 1 e 2, la possibilità di individuare, con uno o più decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ulteriori codici ATECO riferiti a quelli riportati negli Allegati 1 e 2 al decreto in esame, con riferimento a settori economici aventi diritto al contributo di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 e all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge in conversione, a condizione che tali settori siano stati gravemente pregiudicati dalle misure restrittive introdotte. Il comma 6 dell'articolo dispone quindi che le misure di sostegno disciplinate dagli articoli 1, 2, 4 e 5 del decreto-legge si applicano nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste dal Quadro temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'emergenza da COVID-19 (cosiddetto *Temporary Framework)*, della Commissione europea.

Tra le disposizioni recate dal decreto-legge in esame pone successivamente l'accento sull'articolo 15, che istituisce, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il «Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore» con una dotazione per il 2021 pari a 70 milioni di euro, rivolto alle organizzazioni di Terzo settore che non svolgono attività di impresa, ovvero alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale, nonché alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

L'articolo 17 sostituisce quindi gli allegati del decreto legislativo n. 81 del 2008 concernenti le misure di sicurezza sul lavoro relative agli «agenti biologici classificati». Tali allegati concernono, rispettivamente, le attività nei laboratori o nei locali destinati ad animali da laboratorio e le attività nei processi industriali che comportino l'uso dell'agente biologico o un'esposizione allo stesso. La nuova versione degli allegati mutua il contenuto dell'ultima versione degli allegati V e VI della direttiva 2000/54/CE. Sul punto poc'anzi descritto, l'oratore ricorda inoltre che i citati

allegati V e VI sono stati per intero novellati dalla direttiva (UE) 2019/1833 e che tali novelle devono essere recepite dagli Stati membri entro il 20 novembre 2021, mentre tale termine è anticipato al 24 novembre 2020 per quanto riguarda l'applicazione concernente il virus SARS-CoV-2.

L'articolo 18 reca invece modifiche all'articolo 42 *bis* del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, in materia di sospensione dei versamenti tributari, contributivi e assistenziali dovuti dai soggetti con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa nel territorio del comune di Lampedusa e Linosa. Sul punto l'oratore rammenta che l'articolo 42 *bis* del citato decreto-legge n.104 ha recato la sospensione dei versamenti tributari e contributivi, nonché interventi finanziari a favore delle imprese del settore turistico, agricolo e della pesca, per Lampedusa e Linosa. Si prevede infine che i benefici si applichino nel rispetto delle condizioni e dei limiti previsti dall'ordinamento dell'Unione europea per gli aiuti di Stato.

Segnala inoltre l'articolo 21, che riconosce alle aziende appartenenti alle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché agli imprenditori agricoli professionali, ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, per la quota a carico dei datori di lavoro per la mensilità relativa a dicembre 2020.

Il successivo articolo 22 concede poi alle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli riconosciute ed alle loro associazioni un contributo per far fronte alla riduzione del valore della produzione commercializzata verificatasi nel periodo di vigenza dello stato di emergenza rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente. L'articolo, in particolare, sostituisce l'articolo 58 *bis* del decreto legge n. 104 del 2020 (convertito con legge n. 126 del 2020), che nella previgente formulazione aveva istituito nello stato di previsione del MIPAAF il Fondo per la promozione dei prodotti di quarta gamma. Il contributo è concesso, nel limite complessivo di spesa di 20 milioni di euro per il 2020, per la raccolta prima della maturazione o la mancata raccolta dei prodotti ortofrutticoli destinati alla quarta gamma ed alla prima gamma evoluta ed è pari alla differenza tra l'ammontare del fatturato del periodo da marzo a luglio 2019 e l'ammontare del fatturato dello stesso periodo del 2020. Il contributo è quindi ripartito dalle organizzazioni ed associazioni beneficiarie tra i soci produttori in ragione della riduzione di prodotto conferito e, nel caso di superamento del limite complessivo di spesa, l'importo del contributo è ridotto proporzionalmente tra i soggetti beneficiari. La definizione dei criteri e delle modalità di attuazione dell'articolo in esame, nonché la procedura di revoca del contributo ove non sia rispettata la condizione relativa alla ripartizione del contributo tra i soci produttori è infine demandata a un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali da adottare sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. Il contributo è inoltre concesso nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

L'articolo 30, infine, introduce il nuovo comma 16-*bis* nell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020, stabilendo la pubblicazione dei risultati del monitoraggio relativo all'emergenza epidemiologica e definendo una procedura di individuazione delle regioni quali territori destinatari di misure restrittive.

La presidente MORONESE propone di fissare per la giornata odierna, alle ore 18, il termine per far pervenire, da parte dei Gruppi, eventuali osservazioni di cui il relatore potrà tener conto ai fini della predisposizione di uno schema di parere.

La Commissione conviene.

La PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale.

Il senatore PAZZAGLINI *(L-SP-PSd'Az)* si sofferma problematicamente sull'articolo 8 del decreto-legge, in particolare laddove si subordina alla sussistenza di un grave pregiudizio derivante dalle misure restrittive introdotte l'accesso ai contributi da parte dei settori economici corrispondenti agli ulteriori codici ATECO da individuare con successivi decreti. L'applicazione pratica di un criterio così generico potrebbe infatti dar luogo a gravi ed ingiustificate sperequazioni e sarebbe opportuno che il parere del relatore recepisse una specifica osservazione sul punto, al fine di sensibilizzare il Governo per una più efficace tutela delle attività produttive. L'oratore precisa infine che la tematica ha carattere squisitamente oggettivo, prescindendo da qualsiasi considerazione di natura politica.

Da un punto di vista più generale, critica quindi l'impostazione politica alla base del decreto-legge. Altri tipi di attività infatti, come quelle con finalità sociale, non debbono soddisfare specifici requisiti per accedere ai contributi. Inoltre, con specifico riferimento alle misure in favore delle località di Lampedusa e Linosa, si dovrebbe aver riguardo anche alle cause di fondo alla base del disagio di quelle zone, sottoposte ad una forte flusso migratorio.

Dopo aver rimarcato la disponibilità del proprio Gruppo per un dibattito costruttivo, in linea, peraltro, con le ultime dichiarazioni rilasciate dal Capo dello Stato, conclude osservando che non appare inoltre opportuno richiedere, per l'accesso agli aiuti, il requisito della riduzione del fatturato alle attività situate nelle zone terremotate, già pesantemente compromesse dagli eventi sismici. Sotto questo aspetto, sono stati peraltro presentati, presso le Commissioni di merito, specifici emendamenti, di cui si auspica l'accoglimento.

Anche ad avviso della senatrice GALLONE *(FIBP-UDC)* il requisito della sussistenza del grave pregiudizio di cui all'articolo 8 del decreto-legge potrebbe dar luogo a valutazioni eccessivamente discrezionali e a conseguenti, ingiustificate, disparità di trattamento. Ciò soprattutto nell'at-

tuale contesto, che richiede un sostegno generale per tutte le attività produttive.

Ribadisce quindi la disponibilità delle forze politiche di centro-destra per un dialogo costruttivo.

La senatrice TESTOR *(L-SP-PSd'Az)*, nell'associarsi alle considerazioni già svolte dai senatori Pazzaglini e Gallone, osserva preliminarmente che l'attuale necessità di strumenti straordinari per il sostegno alle attività produttive è anche frutto delle cattive politiche poste in essere dal Governo nel periodo estivo, che hanno fatto giungere il Paese decisamente impreparato di fronte alla seconda ondata dell'epidemia.

Con riferimento, quindi, all'individuazione delle imprese da sostenere attraverso l'estensione dei codici ATECO rilevanti – ai sensi del già richiamato articolo 8 – sottolinea che le modalità prescelte potrebbero escludere numerose aziende operanti negli indotti industriali, operando ingiustificate discriminazioni.

Sotto questo ed altri profili (come, ad esempio, il requisito del fatturato), le proposte emendative presentate dalla sua parte politica presso le Commissioni di merito andrebbero debitamente valutate dal Governo, in quanto volte a sostegno di tutte le attività produttive, ossia di un elemento fondamentale per la ripartenza del Paese. Spicca, sotto questo profilo, il settore turistico, che, proprio nel periodo invernale, può dar luogo ad un importante indotto occupazionale.

Conclude lamentando l'inerzia del Ministero degli Esteri nel raccordarsi con i Paesi di origine dei flussi migratori al fine di un contenimento di questi ultimi.

La senatrice PAVANELLI *(M5S)* – nel rilevare che i profili di competenza della Commissione sul decreto-legge iscritto all'ordine del giorno appaiono comunque particolarmente circoscritti – pone l'accento sull'importante sforzo profuso dal Governo per sostenere le attività produttive e commerciali, soprattutto in una situazione connotata – a causa del continuo evolversi dell'emergenza epidemiologica – da particolare fluidità.

Il senatore FERRAZZI *(PD)* osserva che il decreto-legge iscritto all'ordine del giorno si colloca nell'alveo di un ampio quadro di interventi, con il quale Governo ha mobilitato oltre 100 miliardi di euro a sostegno del Paese. L'intervento del Governo, peraltro, si connota per straordinaria rapidità: molti soggetti (sia singoli, sia aziende), sono stati oggetto di aiuti solleciti e gli stessi contributi hanno registrato aumenti significativi.

L'oratore osserva quindi che il provvedimento all'esame della Commissione non ha natura selettiva. Al contrario, mira a sostenere la più ampia cerchia possibile di soggetti. Non va inoltre sottovalutato il fatto che è stato possibile approntare un'ingente quantità di risorse grazie al massiccio acquisto di titoli italiani da parte della Banca centrale europea, che ha consentito al Paese di finanziarsi a bassi tassi di interesse.

Con riferimento, quindi, all'articolo 8 del decreto-legge, osserva che la norma va comunque valutata nella sua intera portata: si tratta infatti di valutare ipotesi specifiche di soggetti che non sono rientrati nei precedenti programmi di aiuti.

Per quanto attiene, infine, alle risorse destinate alle località di Lampedusa e Linosa, osserva che la tematica è del tutto svincolata dalla gestione dei flussi migratori. Il decreto-legge, infatti, considera esclusivamente gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica, sostenendo, nel caso di specie, i settori del turismo e della pesca.

La senatrice LA MURA *(M5S)* pone l'accento sulle obiettive difficoltà causate dalla situazione emergenziale in cui versa il Paese, ponendo l'accento sulla particolare rapidità di risposta del Governo, che, nel poco tempo avuto a disposizione, ha cercato di fare tutto il possibile per apprestare forme di tutela ampie ed inclusive.

Si associa la senatrice L'ABBATE *(M5S)*, rimarcando la celerità e la bontà delle misure poste in essere dall'Esecutivo, volte a tutelare indistintamente tutte le fasce economiche e sociali.

Non essendovi altri iscritti a parlare, la PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE REDIGENTE

(1571) ***Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare («legge SalvaMare»)***, approvato dalla Camera dei deputati

(674) ***MANTERO ed altri. – Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per il recupero di rifiuti in mare***

(1503) ***IANNONE ed altri. – Disposizioni per il recupero dei rifiuti solidi dispersi in mare e per la protezione dell'ecosistema marino***

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Prosegue la discussione congiunta, sospesa nella seduta pomeridiana del 10 novembre.

La presidente MORONESE rileva la mancanza dei pareri delle Commissioni Bilancio (su emendamenti) e Politiche dell'Unione europea (su ulteriori emendamenti).

Comunica quindi che gli emendamenti 2.21, 5.0.1, 10.0.3 e 11.0.2 sono stati riformulati negli emendamenti 2.21 (testo 2), 5.0.1 (testo 2) e successivamente 5.0.1 (testo 3), 10.0.3 (testo 2) e 11.0.2 (testo 2), pubblicati in allegato. Avverte poi che l'emendamento 2.13 (testo 2) è stato riferito all'articolo 7 e rinumerato come emendamento 7.100, pubblicato in

allegato. La relatrice ha inoltre presentato il nuovo emendamento 2.100, pubblicato in allegato.

Rammenta, infine, che le proposte 2.26 e 10.0.2 sono state ritirate dai rispettivi proponenti, con contestuale presentazione degli ordini del giorno G/1571/4/13 e G/1571/5/13, pubblicati in allegato.

La senatrice PAVANELLI *(M5S)* ritira l'emendamento 10.0.3 (Testo 2)

La senatrice GALLONE *(FIBP-UDC)* trasforma l'emendamento 2.6 nell'ordine del giorno G/1571/6/13, pubblicato in allegato, che ne recepisce i contenuti.

Il senatore PAZZAGLINI *(L-SP-PSd'Az)* aggiunge all'ordine del giorno G/1571/6/13 la propria firma e quella dei restanti membri del Gruppo di appartenenza in Commissione.

La senatrice Assuntela MESSINA *(PD)* ritira quindi gli emendamenti 5.2, 11.1 e 11.12

Fa poi propria la proposta 11.5, dichiarando, quindi, di ritirarla.

Il seguito della discussione congiunta è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 11.

ORDINI DEL GIORNO ED EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1571

G/1571/4/13 (*già* em. 2.26)

De Carlo, Nastri, Iannone

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare ("legge SalvaMare")»;

premesso che:

le modalità di gestione dei rifiuti accidentalmente pescati in mare risulta essere un elemento di peculiare e strategica importanza per la salvaguardia delle acque territoriali italiane e non solo, occorre prevedere un piano strutturale di interventi tempestivo, che sia condiviso dai Ministeri di competenza e che controlli, monitori e regoli la gestione dei rifiuti, sviluppando inoltre un sistema di incentivi a sostegno del comparto ittico, fortemente e inevitabilmente coinvolto nell'operazione di pulizia del mare«.

impegna il Governo a:

prevedere un piano strutturale di interventi, elaborato di concerto dal Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, da realizzarsi anche attraverso progetti pilota, che preveda un protocollo di raccolta dei rifiuti e monitoraggio del medesimo protocollo, nonché un sistema di incentivazione per il comparto ittico. Il piano, elaborato con il supporto di una Commissione a composizione pubblica e privata, è aggiornato con cadenza biennale.

G/1571/5/13 (*già* em. 10.0.2)
IL RELATORE

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare ("legge SalvaMare")»

premesso che:

il provvedimento in esame prevede misure volte a favorire il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e la promozione dell'economia circolare;

appare necessario cogliere l'opportunità di questo provvedimento per ridurre al minimo l'impatto che determinati prodotti in plastica hanno sull'ambiente;

l'allegato A del disegno di legge di delegazione europea 2019 reca, al punto 19 dell'elenco delle direttive da recepire, la direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente;

la direttiva prevede agli articoli 4 e 5, rispettivamente, misure per la riduzione del consumo e restrizioni all'immissione sul mercato di determinati prodotti di plastica monouso, tra i quali contenitori per alimenti;

in particolare, l'articolo 5 prevede il divieto di immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato della direttiva, tra i quali sono ricompresi anche i contenitori per alimenti in polistirene espanso, definiti quali recipienti, scatole con o senza coperchio, usati per alimenti:

a) destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto;

b) generalmente consumati direttamente dal recipiente;

c) pronti per il consumo senza ulteriore preparazione, per esempio cottura, bollitura o riscaldamento, compresi i contenitori per alimenti tipo *fast food* o per altri pasti pronti per il consumo immediato, a eccezione di contenitori per bevande, piatti, pacchetti e involucri contenenti alimenti;

considerato che:

usualmente i contenitori in polistirene espanso vengono concepiti non per arrivare direttamente al consumatore finale, ma per servire altre filiere produttive attraverso l'utilizzo di appositi imballaggi per il settore alimentare, che in ragione delle specifiche capacità di isolamento termico sono utilizzati in particolare per la filiera ittica, ortofrutticola, il comparto caseario e quello dei prodotti freddi, semifreddi, surgelati;

impegna il Governo:

a valutare l'opportunità, nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di pla-

stica sull'ambiente, di prevedere il divieto, di utilizzo in tutte le fasi del prelievo, del trasporto e della commercializzazione dei prodotti ittici delle cassette di polistirolo a favore di strumenti alternativi biodegradabili e compostabili.

G/1571/6/13 (*già* em. 2.6)

GALLONE, ARRIGONI, BRIZIARELLI, BRUZZONE, PAZZAGLINI, TESTOR

Il Senato,

premesso che:

il provvedimento in esame reca disposizioni in materia di promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare;

l'articolo 5 del decreto legislativo n. 182/2003 disciplina, in via generale, il Piano di raccolta e piano di gestione dei rifiuti, disciplinando altresì le modalità di consultazione dei soggetti e degli operatori interessati;

il decreto legislativo n. 182 del 2003, attuativo della direttiva 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi ed i residui del carico, è in via di modificazione in sede di recepimento della direttiva 883/2019/UE, ai sensi del disegno di legge di delegazione europea 2019, all'esame della Camera dei Deputati;

a tal proposito la disciplina prevista all'articolo 5 dovrà essere adeguata alla nuova normativa europea;

ai sensi dell'articolo 8 della Direttiva UE 2019/883, «gli Stati membri provvedono alla raccolta dei dati di monitoraggio riguardanti il volume e la quantità dei rifiuti accidentalmente pescati e li trasmettono alla Commissione»;

impegna il governo:

a valutare l'opportunità di prevedere, in sede di recepimento della direttiva 883/2019/UE, che per ciascun porto sia predisposto e attuato un adeguato piano di raccolta e di gestione dei rifiuti, previa consultazione delle parti interessate, tra cui, in particolare, gli utenti del porto o i loro rappresentanti, le autorità locali competenti, gli operatori dell'impianto portuale di raccolta, le organizzazioni che attuano gli obblighi di responsabilità estesi del produttore e i rappresentanti della società civile.

Art. 2.

2.21 (testo 2)
GALLONE, PAPATHEU, ROSSI, Alfredo MESSINA

Dopo il comma 5, aggiungere i seguenti:

«5-*bis*. I Comuni e le autorità di sistema portuale interessati dalle disposizioni di cui al presente articolo, provvedono alla raccolta dei dati di monitoraggio riguardanti il volume, quantità e qualità dei rifiuti accidentalmente pescati, anche ai fini della relazione alle Camere di cui all'articolo 9 della presente legge.

5-*ter*. Quale contributo statale per le nuove incombenze in capo ai Comuni interessati dalle misure previste dal presente articolo, con particolare riguardo a quelli più piccoli, sono stanziati 200 mila euro dall'anno 2020. A copertura dei suddetti oneri si provvede mediante riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto ai fini del bilancio 2020-2022 nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno 2020, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero».

2.100
IL RELATORE

All'articolo 2, comma 8, dopo le parole: «misure premiali» *aggiungere le seguenti:* «di tipo non finanziario».

Art. 5.

5.0.1 (testo 3)
Assuntela MESSINA, FERRAZZI

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

«Art. 5-*bis*.

(Misure per la raccolta dei rifiuti galleggianti nei fiumi)

1. Al fine di ridurre l'impatto dell'inquinamento marino derivante dai fiumi, le Autorità di Distretto introducono, nei propri atti di pianifica-

zione, misure sperimentali nei corsi d'acqua dirette alla cattura dei rifiuti galleggianti compatibili con le esigenze idrauliche e di tutela degli ecosistemi, alla cui attuazione si provvede anche mediante il programma di cui al comma 2.

2. In relazione alle misure di cui al comma 1, entro il 31 dicembre 2021 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avvia un Programma sperimentale triennale di recupero delle plastiche nei fiumi maggiormente interessati da tale forma di inquinamento, anche mediante la messa in opera di strumenti galleggianti.

3. Per le attività di cui al comma 2 è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. Agli oneri di cui al presente comma si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022 nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

5.0.1 (testo 2)
Assuntela MESSINA, FERRAZZI

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

«Art. 5-*bis*.

(Misure per la raccolta dei rifiuti nei fiumi)

1. Al fine di ridurre l'impatto dell'inquinamento marino derivante dai fiumi, le Autorità di Distretto introducono, nei propri atti di pianificazione, misure sperimentali nei corsi d'acqua dirette alla cattura dei rifiuti compatibili con le esigenze idrauliche e di tutela degli ecosistemi, alla cui attuazione si provvede anche mediante il programma di cui al comma 2 nonché attraverso lo strumento dei contratti di fiume di cui all'articolo 59 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

2. In relazione alle misure di cui al comma 1, entro il 31 dicembre 2021 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avvia un Programma sperimentale triennale di recupero delle plastiche nei fiumi maggiormente interessati da tale forma di inquinamento, anche mediante la messa in opera di strumenti fissi o mobili.

3. Per le attività di cui al comma 2 è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. Agli oneri di cui al presente comma si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto,

ai fini del bilancio triennale 2020-2022 nell'ambito del programma "fondi di riserva e speciali" della missione "fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

4. All'articolo 59 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, dopo le parole "salvaguardia dal rischio idraulico" sono aggiunte le seguenti "e la promozione di iniziative per la raccolta di rifiuti galleggianti nel rispetto delle funzioni ecosistemiche dei corpi idrici"».

Art. 7.

7.100 ***(già* 2.13)**
MORONESE

Dopo il comma 1 aggiungere il seguente:

«1-*bis*. Al fine di dare adeguata informazione agli operatori del settore circa le modalità di conferimento dei rifiuti accidentalmente pescati o volontariamente raccolti, sono previste forme di pubblicità e sensibilizzazione a cura dell'Autorità di sistema portuale o a cura dei Comuni territorialmente competenti nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani ai sensi dell'articolo 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche attraverso protocolli tecnici che assicurino la mappatura e la pubblicità delle aree adibite alla raccolta e la massima semplificazione per i pescatori e per gli operatori del settore».

Art. 10.

10.0.3 (testo 2)
PAVANELLI

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

«Art. 10-*bis*.

(Disposizioni per i contenitori di prodotti ittici)

1. Al fine di promuovere l'utilizzo di contenitori biodegradabili e compostabili per prodotti ittici freschi o surgelati, utilizzati in mare e in terraferma, per l'anno 2021 è riconosciuto un credito di imposta pari al

30 per cento per l'acquisto da parte degli imprenditori ittici di contenitori per prodotti ittici biodegradabili e compostabili.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro novale modalità attuative per il riconoscimento e la fruizione dell'agevolazione fiscale di cui al presente comma. Il credito d'imposta di cui al comma 1 è riconosciuto fino all'importo massimo annuale di 1.000 euro per ciascun beneficiario, nel limite complessivo di 0,5 milioni di euro per l'anno 2021 e 250.000 euro per l'anno 2022.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a 0,5 milioni di euro per l'anno 2021 e 250.000 euro per l'anno 2022 si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.».

Art. 11.

11.0.2 (testo 2)
MORONESE

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

«Art. 11-*bis*.

(Termine per l'emanazione del decreto previsto all'articolo 111 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)

1. Il decreto previsto all'articolo 111 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 è emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 56

Presidenza della Presidente
MORONESE

Orario: dalle ore 14,05 alle ore 16,20

AUDIZIONI INFORMALI DI RAPPRESENTANTI DI CONFCOMMERCIO-IMPRESE PER L'ITALIA, DI LEGAMBIENTE E DELL'ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE (ISPRA), INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 1131 E CONNESSI (RIGENERAZIONE URBANA)

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le questioni regionali

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria
(1ª antimeridiana)

Presidenza della Presidente
Emanuela CORDA

La seduta inizia alle ore 8,30.

AUDIZIONI

Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, sui rapporti tra lo Stato e le regioni in conseguenza delle recenti evoluzioni dell'emergenza coronavirus

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione)

Emanuela CORDA, *presidente,* avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce quindi l'audizione.

Francesco BOCCIA, *Ministro per gli affari regionali e le autonomie*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti ed osservazioni i deputati Davide GARIGLIO *(PD)*, Emanuela ROSSINI *(MISTO-MIN.LING.)* e Antonio FEDERICO *(M5S)*, nonché i senatori Sonia FREGOLENT *(L-SP-PSd'Az)* Tiziana Carmela Rosaria DRAGO *(M5S)*, Francesco MOLLAME *(M5S)* e Bianca Laura GRANATO *(M5S)*.

Francesco BOCCIA, *Ministro per gli affari regionali e le autonomie*, risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Emanuela CORDA, *presidente*, ringrazia il Ministro per l'esauriente relazione svolta e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 10,30.

Plenaria

(2ª antimeridiana)

Presidenza della Presidente
Emanuela CORDA

La seduta inizia alle ore 10,30.

IN SEDE CONSULTIVA

DL 137/2020: Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

S. 1994 Governo

(Parere alle Commissioni 5ª e 6ª del Senato)

(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e un'osservazione)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'11 novembre 2020.

Il deputato Bernardo MARINO *(M5S)*, *relatore*, con riferimento alle richieste di chiarimento avanzate nella precedente seduta, osserva come effettivamente il decreto-legge n. 149 del 2020 (cd. ristori-*bis)* abbia integrato ed esplicitamente modificato il contenuto del provvedimento in esame; in particolare, per quanto riguarda le modifiche esplicite, all'articolo 1 viene sostituito l'allegato che indica i codici ATECO delle attività che sono oggetto del contributo a fondo perduto previsto; le risorse stanziate sono inoltre incrementate e viene conseguentemente abrogato il comma 2 dell'articolo 1 che prevedeva la possibilità di individuare ulteriori codici ATECO con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; è stato abrogato l'articolo 7 che stanziava risorse per le imprese delle filiere agricola, della pesca e dell'acquacoltura; in luogo di tali risorse l'articolo 21 prevede un esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali; viene abrogato il comma 7 dell'articolo 12 che definiva i termini per la richiesta di accesso alla cassa integrazione, che sono sostituiti dai nuovi termini di cui all'articolo 12 del decreto «ristori-*bis*»; peraltro risulta già presentato l'emendamento 1.1000 del Governo che fa confluire il contenuto del decreto-legge «ristori-*bis*» nel de-

creto-legge «ristori». Rileva pertanto di aver approntato alla proposta di parere le necessarie modifiche, in particolare espungendo il riferimento all'articolo 7, abrogato.

Per quanto concerne quanto rilevato dai colleghi Laniece e Rossini nella seduta dell'11 novembre scorso, circa l'esclusione della Valle d'Aosta e delle province di Trento e di Bolzano dalla possibilità di utilizzare lo stanziamento per l'acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali per la fruizione delle attività di didattica digitale integrata, riconosce come effettivamente il decreto del Ministro dell'istruzione del 2 novembre 2020 che ha già ripartito le risorse dell'articolo 21 abbia escluso la Valle d'Aosta e le province di Trento e di Bolzano; in materia occorre però ricordare come sia la Valle d'Aosta sia le province di Trento e di Bolzano abbiano una competenza esclusiva in materia di istruzione e dunque come il finanziamento del sistema d'istruzione sia totalmente a carico di tali enti; cionondimeno concorda sull'esigenza di segnalare alle Commissioni di merito la necessità di prevedere misure di sostegno nel settore, nell'ambito dell'emergenza in corso, anche per questi territori e dichiara di aver provveduto, in tal senso, ad integrare la proposta di parere. Formula quindi una proposta di parere favorevole con condizioni e un'osservazione *(vedi allegato 1).*

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

DL 149/2020: Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

S. 2013 Governo

(Parere alle Commissioni 5ª e 6ª del Senato)

(Esame e conclusione – Parere favorevole con una condizione)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Bernardo MARINO *(M5S)*, *relatore*, ricorda che il provvedimento integra e modifica il contenuto del decreto-legge ristori (decreto-legge n. 137 del 2020, anch'esso attualmente all'esame del Senato S. 1994). Per quanto concerne le modifiche esplicite, come già segnalato, all'articolo 1 viene sostituito l'allegato che indica i codici ATECO delle attività che sono oggetto del contributo a fondo perduto previsto; le risorse stanziate sono inoltre incrementate e viene conseguentemente abrogato il comma 2 dell'articolo 1 che prevedeva la possibilità di individuare ulteriori codici ATECO con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; l'articolo 21 abroga l'articolo 7 che stanziava risorse per le imprese delle filiere agricola, della pesca e dell'acquacoltura; in luogo di tali risorse l'articolo 21 prevede un esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali; l'articolo 12 abroga il comma 7 dell'articolo 12 che definiva i termini per la richiesta di accesso alla cassa integrazione,

che sono sostituiti dai nuovi termini di cui all'articolo 12 del decreto «ristori-*bis*»; peraltro risulta già presentato l'emendamento 1.1000 del Governo che fa confluire il contenuto del decreto-legge «ristori-*bis*» nel decreto-legge «ristori».

Per quanto attiene all'ambito di competenza della Commissione, rileva preliminarmente che il provvedimento appare riconducibile principalmente alle materie di competenza legislativa esclusiva statale sistema tributario e contabile dello Stato, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli altri enti pubblici, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, previdenza sociale, profilassi internazionale, norme generali dell'istruzione (articolo 117, secondo comma, lettere *e)*, *g)*, *l)*, *o)*, *q)* ed *s)*, della Costituzione); alle materie di competenza concorrente istruzione, tutela della salute, sostegno all'innovazione dei sistemi produttivi, ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali (articolo 117, terzo comma, della Costituzione) e alle materie di residuale competenza regionale pesca e agricoltura (articolo 117, quarto comma, della Costituzione).

Descrive quindi sinteticamente il contenuto del provvedimento, rinviando per ulteriori elementi alla documentazione predisposta dagli uffici.

L'articolo 1 sostituisce l'allegato 1 al decreto ristori per estendere la platea dei soggetti beneficiari del contributo a fondo perduto ivi previsto. In particolare, al suddetto elenco sono aggiunti alcuni codici ATECO con le relative percentuali di calcolo del contributo a fondo perduto, per tutto il territorio nazionale. Inoltre, incrementa di 11,1 milioni di euro per il 2020 il Fondo di ristoro.

L'articolo 2 riconosce un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti che: alla data del 25 ottobre 2020 hanno la partita IVA attiva; dichiarano, ai sensi dell'articolo 35 del DPR n. 633/1972 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), di svolgere come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 2 al provvedimento in esame; hanno il domicilio fiscale o la sede operativa nelle aree del territorio nazionale, caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto (c.d. zone rosse), individuate con ordinanze del Ministro della salute adottate ai sensi dell'articolo 3 DPCM 3 novembre 2020 e dell'articolo 30 del provvedimento in esame.

L'articolo 3 dispone l'applicazione in relazione ai contributi a fondo perduto previsti dal presente decreto-legge nonché dal decreto-legge n. 137 del 2020, del protocollo d'intesa per la prevenzione di infiltrazioni criminali sottoscritto congiuntamente dal Ministero dell'interno, dal Ministero dell'economia e finanze, dall'Agenzia delle entrate.

L'articolo 4 estende ad alcuni specifici settori (commercio al dettaglio e servizi alla persona) nonché ad alcune imprese (agenzie di viaggio e *tour operator)* operanti nelle cd. zone rosse il credito d'imposta previsto per i canoni di locazione e di affitto d'azienda, per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2020.

L'articolo 5 estende la cancellazione della seconda rata IMU per l'anno 2020 ad ulteriori categorie di immobili in possesso di determinati

requisiti e che si trovino nei comuni delle aree con scenario di massima gravità e livello di rischio alto, individuate con ordinanze del Ministro della salute.

L'articolo 6 estende a tutti i soggetti ISA operanti in determinati settori economici, con domicilio fiscale o sede operativa in zona rossa, nonché esercenti l'attività di gestione di ristoranti in zona arancione, la proroga al 30 aprile 2021 del termine di versamento della seconda o unica rata dell'acconto delle imposte sui redditi e dell'Irap.

L'articolo 7 dispone la sospensione dei termini dei versamenti che scadono nel mese di novembre 2020.

L'articolo 8 rinvia alle ordinanze del Ministro della salute per la classificazione e l'aggiornamento delle aree caratterizzate da uno scenario di elevata o massima gravità e da un livello di rischio alto (comma 1), rinviando altresì a un fondo appositamente istituito per la copertura degli oneri derivanti dall'estensione delle misure di cui ad alcuni articoli del provvedimento in esame (comma 2). L'articolo consente inoltre di impiegare per le regolazioni contabili le risorse del medesimo fondo di cui sopra, autorizzando il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare le variazioni di bilancio rese necessarie da eventuali maggiori esigenze (comma 3).

L'articolo 9 integra le disposizioni dell'articolo 4 del decreto-legge n. 34 del 2020 relativamente alle prestazioni acquistate dal servizio sanitario nazionale, nel periodo emergenziale, da strutture private accreditate, prevedendo forme di ristoro per le strutture sanitarie accreditate in possesso di determinati requisiti.

L'articolo 10, al fine di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19, autorizza per l'anno 2021 l'arruolamento, a domanda, di personale dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare in servizio a tempo determinato, con una ferma della durata di un anno, non prorogabile, e posto alle dipendenze funzionali dell'Ispettorato generale della Sanità militare.

L'articolo 11 estende la sospensione dei termini per i versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti nel mese di novembre 2020 – già prevista dal decreto Ristori per i datori di lavoro privati appartenenti ai settori interessati dalle misure restrittive previste dal DPCM del 24 ottobre 2020 – anche ai datori di lavoro privati appartenenti a determinati settori produttivi o operanti in determinate zone.

L'articolo 12 reca alcune modifiche alla disciplina degli interventi di integrazione salariale con causale COVID-19 (trattamenti ordinari di integrazione salariale, assegni ordinari di integrazione salariale e trattamenti di integrazione salariale in deroga). Le modifiche concernono: un differimento di termini nelle procedure relative ai trattamenti in oggetto (comma 1); un'estensione dell'ambito di applicazione dei medesimi trattamenti, con l'introduzione del riferimento ai lavoratori alle dipendenze del datore di lavoro al 9 novembre 2020 (comma 2). In relazione a tali modifiche, vengono posti specifici limiti di spesa (comma 3), con conseguente norma di copertura finanziaria (comma 4).

L'articolo 13 nei commi da 1 a 4 definisce uno specifico limite di spesa per il congedo – con indennità e riconoscimento della contribuzione figurativa – per i lavoratori dipendenti genitori di alunni, in relazione a fattispecie di sospensione, in alcune regioni, dell'attività didattica in presenza nelle scuole secondarie di primo grado, nonché – in caso di figli con disabilità in situazione di gravità accertata – in relazione anche ad altre fattispecie di sospensione dell'attività didattica in presenza o a ipotesi di chiusura dei centri diurni a carattere assistenziale. Tale stanziamento costituisce uno stanziamento autonomo e separato rispetto a quello posto dall'articolo 21-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, come da ultimo modificato dall'articolo 22 del decreto ristori.

L'articolo 14, limitatamente ad alcune zone caratterizzate da un livello di rischio epidemiologico alto, riconosce il diritto a fruire della corresponsione di uno o più *bonus* per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* o di servizi integrativi per l'infanzia.

L'articolo 15 istituisce, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il «Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore» con una dotazione per il 2021 pari a 70 milioni di euro. Il Fondo è espressamente rivolto alle organizzazioni di Terzo settore che non svolgono attività di impresa, ovvero alle organizzazioni di volontariato, alle associazioni di promozione sociale, nonché alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. I criteri di ripartizione delle risorse del Fondo saranno fissati con decreto interministeriale Lavoro/MEF, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

L'articolo 16 autorizza per l'anno 2020 la spesa di 5 milioni di euro, da trasferire all'INPS, al fine di consentire ai beneficiari delle prestazioni agevolate di ricevere l'assistenza dei Centri di assistenza fiscale (CAF) nella presentazione delle dichiarazioni sostitutive uniche ai fini ISEE.

L'articolo 17 sostituisce gli allegati XVII e XVIII del decreto legislativo n. 81 del 2008, concernenti le misure di sicurezza sul lavoro relative agli «agenti biologici classificati».

L'articolo 18 estende anzitutto il differimento della scadenza dei versamenti tributari, contributivi e assistenziali dovuti dai soggetti con domicilio fiscale, sede legale o sede operativa nel territorio del comune di Lampedusa e Linosa ai versamenti scaduti nelle annualità 2018 e 2019.

L'articolo 19 proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 l'applicazione della norma transitoria che consente all'INAIL di conferire incarichi di lavoro autonomo, a tempo determinato, a 200 medici specialisti ed a 100 infermieri.

L'articolo 20 amplia le possibilità di utilizzo di uno stanziamento già disposto per l'assegno ordinario di integrazione salariale con causale COVID-19 a carico dei due Fondi di solidarietà bilaterali non istituiti presso l'INPS.

L'articolo 21 riconosce alle aziende appartenenti alle filiere agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché agli imprenditori agricoli professionali, ai coltivatori diretti, ai mezzadri e ai coloni, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione dei premi

e contributi dovuti all'INAIL, per la quota a carico dei datori di lavoro per la mensilità relativa a dicembre 2020.

L'articolo 22 concede alle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli riconosciute ed alle loro associazioni un contributo per far fronte alla riduzione del valore della produzione commercializzata verificatasi nel periodo di vigenza dello stato di emergenza rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente. La misura intende fare fronte alla crisi di mercato dei prodotti ortofrutticoli di quarta gamma e di quelli della cosiddetta prima gamma evoluta, ossia freschi, confezionati, non lavati e pronti per il consumo, conseguente alla diffusione del virus COVID-19. Il contributo è concesso, nel limite complessivo di spesa di 20 milioni di euro per il 2020, per la raccolta prima della maturazione o la mancata raccolta dei prodotti ortofrutticoli destinati alla quarta gamma ed alla prima gamma evoluta.

L'articolo prevede anche che il decreto del Ministro delle politiche agricole chiamato ad attuare i contributi per i prodotti ortofrutticoli di quarta gamma sia adottato «sentite le regioni e le province autonome»; al riguardo rileva che si tratta di una formulazione «atecnica» in quanto usualmente il coinvolgimento delle regioni è assicurato attraverso la previsione del parere o dell'intesa della Conferenza Stato-regioni. Nel caso in esame, inoltre, trattandosi di un intervento in materia di competenza residuale delle regioni, l'agricoltura, appare idonea la previsione dell'intesa.

L'articolo 23 interviene sul giudizio penale di appello consentendo, fino al 31 gennaio 2021, che la decisione sia assunta sulla base di un giudizio cartolare, che si svolge in camera di consiglio, con modalità da remoto e senza la partecipazione di pubblici ministeri e difensori delle parti.

L'articolo 24 prevede, fino al 31 gennaio 2021, la sospensione dei giudizi penali durante il tempo in cui l'udienza debba essere rinviata per assenza, dovuta al Covid-19, di testimoni, consulenti tecnici, periti o imputati.

L'articolo 25 estende, in primo luogo, la possibilità di svolgere con modalità da remoto le prove orali del concorso per esame a 300 posti per notaio (bandito con decreto dirigenziale 16 novembre 2018) e dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato (bandito con decreto del Ministro della giustizia 11 giugno 2019). La disposizione interviene poi in materia di elezione degli organi territoriali e nazionali degli ordini professionali consentendone lo svolgimento con modalità telematiche.

L'articolo 26 differisce di ulteriori 6 mesi (dal 19 novembre 2020 al 19 maggio 2021) la data di entrata in vigore della nuova disciplina in materia di azione di classe e di tutela inibitoria collettiva.

L'articolo 27 estende, fino al 31 gennaio 2021, il periodo di riferimento in relazione al quale le imprese possono usufruire del Fondo per le aziende di trasporto pubblico locale per i minori ricavi tariffari realizzati nel periodo di emergenza Covid-19. La dotazione del Fondo viene inoltre rifinanziata per l'anno 2021 per 300 milioni di euro, dei quali una quota fino a 100 milioni per il finanziamento di servizi aggiuntivi

di trasporto pubblico locale, anche destinato a studenti. Il comma 3 dell'articolo 27 prevede correttamente l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti chiamato a ripartire le risorse per il trasporto pubblico locale stanziate dall'articolo.

L'articolo 28 opera alcune modifiche e integrazioni alla disciplina del decreto-legge ristori in materia di indennità dei lavoratori sportivi.

L'articolo 29 destina al Fondo istituito dal decreto-legge n. 137 del 2020 – ora ridenominato Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche – l'autorizzazione di spesa prevista dal decreto-legge n. 34 del 2020 a favore delle (sole) associazioni sportive dilettantistiche iscritte nell'apposito registro tenuto dal CONI.

Di particolare rilievo risulta l'articolo 30 che, introducendo un comma 16-*bis* nell'articolo 1 del decreto-legge n. 33 del 2020, disciplina la pubblicazione dei risultati del monitoraggio relativo all'emergenza epidemiologica e definisce una procedura di individuazione delle regioni destinatarie di misure restrittive. In particolare, si «legifica» il meccanismo introdotto con il DPCM del 3 novembre che consente, con ordinanza del Ministro della salute di individuare le regioni a maggior rischio epidemiologico e alle quali possono essere applicate, con DPCM, misure di contenimento dell'epidemia COVID-19 ulteriori – ma pur sempre tra quelle previste dal decreto-legge n. 19 del 2020 – rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale.

Ai fini dell'emanazione delle ordinanze è prevista la consultazione dei presidenti delle regioni interessate. L'articolo 31 reca la copertura finanziaria, l'articolo 32 dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Emanuela CORDA, *presidente*, chiede al relatore se intende formulare la proposta di parere nella seduta odierna o intende valutare l'ipotesi di un rinvio, anche in considerazione del numero significativo di assenze, anche dei gruppi di opposizione, nella seduta odierna.

Il deputato Bernardo MARINO *(M5S)*, *relatore*, avverte di aver predisposto una proposta di parere e ritiene che, se non sono pervenute alla presidenza richieste di rinvio, si possa procedere all'espressione del parere.

Il deputato Antonio FEDERICO *(M5S)*, intervenendo sull'ordine dei lavori, ritiene opportuno procedere nella seduta odierna alla votazione del parere, in considerazione delle difficoltà di individuare a quando rinviare l'espressione del parere, in questa fase caratterizzata dall'obbligo di rispettare specifiche prescrizioni anti-contagio nell'organizzazione delle sedute, in particolare con riferimento all'ampiezza delle sale e alla durata delle

sedute. Segnala poi che nella scorsa seduta era stato concordato di rinviare l'espressione del parere sul cd. «dl ristori» proprio per esaminarlo questa settimana insieme al dl ristori-*bis* oggetto dell'attuale discussione; inoltre, come ha già ricordato il relatore, è già stato presentato l'emendamento del governo che fa confluire il provvedimento in esame nel dl ristori; infine risulta già scaduto il termine per la presentazione del parere allo stesso dl ristori, per cui un rinvio dell'espressione del parere potrebbe rendere lo stesso tardivo.

La senatrice Tiziana DRAGO *(Misto)* ritiene invece opportuno un rinvio dell'esame; in alternativa, andrebbe consentito la partecipazione alla seduta e alla votazione da remoto.

Emanuela CORDA, *presidente*, ricorda che la pronuncia della Giunta del Regolamento della Camera dello scorso 4 novembre – che trova applicazione anche in tutte le commissioni bicamerali presiedute da deputati – non consente la partecipazione da remoto a sedute che prevedano votazioni. Precisa poi di non aver ricevuto dai rappresentanti di gruppo alcuna richiesta di non procedere a votazioni nella seduta odierna.

Il deputato Bernardo MARINO *(M5S)*, *relatore*, formula quindi una proposta di parere favorevole con una condizione *(vedi allegato 2).*

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

DL 130/2020: Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale

C. 2727 Governo

(Parere alla I Commissione della Camera)

(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole con una condizione)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell'11 novembre 2020.

Emanuela CORDA, *presidente,* avverte che la relatrice, la senatrice Abate, risulta impossibilitata a partecipare alla seduta odierna, chiede pertanto al deputato Federico di assumerne le funzioni.

Il deputato Antonio FEDERICO, *relatore*, formula una proposta di parere favorevole con una condizione *(vedi allegato 3).*

La Commissione approva la proposta di parere.

DL 125/2020: Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020

C. 2779 Governo, approvato dal Senato

(Parere Alla XII Commissione della Camera)

(Esame e conclusione – Parere favorevole)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Bernardo MARINO *(M5S)*, *relatore*, ricorda che la Commissione ha già esaminato il provvedimento nel corso dell'esame del Senato, esprimendo un parere favorevole nella seduta del 27 ottobre 2020.

Dichiara che si soffermerà, pertanto, solo sulle modificazioni apportate dal Senato. A tale riguardo segnala preliminarmente che il Senato ha fatto confluire nel provvedimento altri due decreti-legge, il decreto-legge n. 129 del 2020 in materia di riscossione elettorale e il decreto-legge n. 148 del 2020 in materia di differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020.

Per quanto concerne l'ambito di competenza della Commissione, il provvedimento appare quindi riconducibile alle materie «ordinamento civile» e «profilassi internazionale», entrambe attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *l)* e *q)*, della Costituzione; rileva inoltre la materia «tutela della salute», attribuita alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; le disposizioni già presenti nei decreti-legge n. 129 e n. 148 sono riconducibili, rispettivamente, alle materie di competenza legislativa esclusiva «sistema tributario e contabile dello Stato» e «legislazione elettorale» di Comuni, Province e Città metropolitane (articolo 117, secondo comma, lettere *e)* e *p)* della Costituzione); per altre disposizioni inserite nel testo assume rilievo infine la materia, sempre di competenza legislativa esclusiva statale, «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (articolo 117, secondo comma, lettera *g)* della Costituzione).

Nel corso dell'*iter* al Senato, all'articolo 1 è stata inserita la previsione della proroga al 31 dicembre 2021 e comunque fino al termine dello stato d'emergenza della disposizione dell'articolo 90, commi 3 e 4 del decreto-legge «rilancio» in materia di lavoro agile.

Sempre all'articolo 1, il comma 4-*bis* dispone che, qualora i mandati dei componenti dei medesimi organi siano scaduti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame, si procede al loro rinnovo entro il 31 gennaio 2021. Il comma 4-*ter*, introdotto al Senato, pospone al 31 marzo 2021 il termine per ottemperare all'obbligo di trasmissione di dati per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Il comma 4-*quater*, introdotto al Senato, posticipa al 30 aprile 2021 il termine di validità dei documenti di riconoscimento e di identità con scadenza dal 31 gennaio 2020 (data, si ricorda, della dichiarazione dello stato di emergenza da Covid-19). Resta ferma, invece, la data di scadenza indicata nel documento ai fini dell'espatrio. I commi aggiuntivi da 4-*quinquies* a 4-*septies* – introdotti al Senato – prorogano al 31 gennaio 2021 il termine per la pubblicazione, da parte dei comuni, sul sito del Dipartimento delle finanze del MEF, delle aliquote e dei regolamenti concernenti i tributi comunali. È altresì prorogata al 31 dicembre 2020 la data entro la quale il comune deve inserire il prospetto delle aliquote IMU e il relativo regolamento sul Portale del federalismo fiscale. Resta fermo il termine per il versamento della seconda rata IMU al 16 dicembre 2020. Il comma 4-*octies* ha disposto la proroga al 31 dicembre 2020 del termine previsto dall'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, concernente l'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione degli uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ivi compresi quelli di diretta collaborazione. I commi 4-*novies* e 4-*decies* differiscono al 31 marzo 2021 il termine per enti del Terzo settore di adeguamento del proprio statuto alle disposizioni inderogabili del Codice del terzo settore (con facoltà di modifica statutaria mediante procedimento semplificato). Analoga specifica previsione è dettata per le imprese sociali. Il nuovo comma 4-*undecies*, introdotto al Senato, modifica l'articolo 36 del decreto-legge n. 34 del 2019, posticipando al 31 gennaio 2021 il termine per l'adozione dei regolamenti per definire le condizioni e le modalità di svolgimento di una sperimentazione per le attività che perseguono l'innovazione di servizi e prodotti finanziari, creditizi e assicurativi mediante l'utilizzo nuove tecnologie. Il comma 4-*duodecies*, introdotto al Senato, propone l'applicazione alle società *in house*, dal 17 marzo 2020 al 15 dicembre 2020, della disciplina prevista dal codice civile in materia di cessazione degli organi amministrativi e di controllo, in luogo della disciplina prevista dalla legislazione vigente nella stessa materia per le società a partecipazione pubblica. I commi da 4-*terdecies* a 4-*septiesdecies* dell'articolo 1, introdotti nel corso dell'esame del provvedimento in prima lettura, dispongono il differimento, per il corrente anno, delle consultazioni elettorali riguardanti i comuni i cui organi sono stati sciolti per infiltrazione mafiosa, nonché di quelle relative ai consigli metropolitani, ai presidenti di provincia e ai consigli provinciali. In quest'ultimo caso si tratta delle disposizioni già contenute nel decreto-legge n. 148 del 2020,

che viene abrogato dal disegno di legge di conversione. Il comma 4-*duodevicies*, introdotto al Senato, prevede, in considerazione delle difficoltà gestionali derivanti dall'emergenza epidemiologica provocata dal Covid-19, la proroga di ulteriori 12 mesi dello stato di emergenza relativo agli eccezionali eventi meteorologici verificatisi, a partire dal 2 ottobre 2018, in dieci Regioni e nelle due province autonome di Trento e Bolzano.

L'articolo 1-*bis*, introdotto al Senato, reca nei commi da 1 a 3 proroghe di termini in materia di riscossione. Essi riproducono le disposizioni del decreto-legge n. 129 del 2020, di cui si prevede l'abrogazione, con salvezza degli effetti (articolo 1, comma 2, del disegno di legge di conversione).

I commi da 4 a 6 dell'articolo 1-*bis*, introdotto dal Senato, prevedono la sospensione di adempimenti e versamenti nei confronti degli armatori delle imbarcazioni sequestrate da autorità libiche il 1º settembre 2020.

L'articolo 1-*ter* – inserito dal Senato – proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 il termine temporale per le possibilità di alcune assunzioni – da parte di pubbliche amministrazioni – derivanti da cessazioni dall'impiego verificatesi in alcuni anni. La proroga concerne sia il termine per procedere all'assunzione sia quello per il rilascio della relativa autorizzazione (ove prevista).

Il comma 1-*bis* dell'articolo 2 prevede che i lavoratori del settore pubblico e privato possano utilizzare i propri dispositivi telematici e telefonici durante l'orario di lavoro, anche in deroga ai regolamenti aziendali e ai fini della fruizione dell'app Immuni durante il medesimo orario, fino alla conclusione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19.

I commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'articolo 1 concernono gli accordi di ristrutturazione dei debiti delle imprese insolventi e i concordati preventivi.

L'articolo 3-*bis* reca la proroga degli effetti di certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati.

L'articolo 4-*bis*, introdotto al Senato, attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di verificare, mediante apposita istruttoria, la sussistenza di eventuali effetti distorsivi o di posizioni comunque lesive del pluralismo nei casi in cui un soggetto si trovi ad operare, contemporaneamente, nei mercati delle comunicazioni elettroniche e in un mercato diverso, ricadente nel sistema integrato delle comunicazioni (SIC).

L'articolo 5-*bis*, modificando l'articolo 66, sesto comma delle disposizioni attuative del codice civile, interviene sul quorum necessario per consentire la partecipazione alle assemblee condominiali in modalità di videoconferenza (si passa dall'unanimità alla maggioranza).

Conclusivamente, il provvedimento non appare presentare profili problematici per quello che attiene l'ambito di competenza della Commissione. Formula pertanto una proposta di parere favorevole *(vedi allegato 4).*

La Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle ore 10,55.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di presidenza si è riunito dalle ore 10,55 alle ore 11.

ALLEGATO 1

Conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (S. 1994 Governo)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge S. 1994, di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19;

rilevato che:

il provvedimento appare riconducibile principalmente alle materie di competenza legislativa esclusiva statale sistema tributario e contabile dello Stato, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli altri enti pubblici, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, previdenza sociale, profilassi internazionale, norme generali dell'istruzione (articolo 117, secondo comma, lettere *e)*, *g)*, *l)*, *o)*, *q)* ed *s)*, della Costituzione); alle materie di competenza concorrente istruzione, tutela della salute, sostegno all'innovazione dei sistemi produttivi, ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali (articolo 117, terzo comma) e alle materie di residuale competenza regionale pesca e agricoltura (articolo 117, quarto comma);

preso atto delle modifiche apportate al testo dal decreto-legge n. 149 del 2020 (cd. «DL ristori-*bis*»);

l'articolo 3, comma 2, prevede un provvedimento del Capo del Dipartimento per lo *Sport* per la ripartizione delle risorse del fondo per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche istituito dal medesimo articolo; al riguardo, alla luce del carattere concorrente della competenza legislativa coinvolta, l'ordinamento sportivo, appare opportuno, ai fini dell'adozione del provvedimento, inserire la previsione di forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, quali l'intesa;

l'articolo 21, comma 3, prevede un decreto del Ministro dell'istruzione per la ripartizione tra le istituzioni scolastiche delle risorse aggiuntive stanziate dall'articolo per l'acquisto di dispositivi e strumenti digitali individuali; al riguardo, alla luce del fatto che risultano coinvolte sia una

competenza legislativa esclusiva statale (norme generali dell'istruzione) sia una competenza legislativa concorrente (istruzione), appare opportuno prevedere, ai fini dell'adozione del decreto, forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, quali il parere;

sempre con riferimento all'articolo 21 appare in ogni caso necessario tenere conto delle esigenze dei territori fin qui esclusi dalla ripartizione delle risorse per la scuola digitale, quali la Valle d'Aosta e le province di Trento e di Bolzano;

l'articolo 33 attribuisce alle regioni a statuto speciale la facoltà di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità, in deroga alla normativa vigente; tale facoltà non sembra quindi essere concessa alle province autonome di Trento e di Bolzano; al riguardo, si osserva che nella relazione illustrativa, oltre a non rinvenirsi alcuna motivazione circa tale esclusione, si opera un riferimento alle «Autonomie speciali», che si presta a ricomprendere anche le province autonome; andrebbe pertanto valutata l'opportunità di integrare l'articolo con un riferimento esplicito alle province autonome di Trento e di Bolzano;

richiamate infine le proposte di integrazione del testo proposte dall'ANCI nell'audizione di fronte alle commissioni competenti in sede referente del 5 novembre 2020, proposte che appaiono meritevoli della massima considerazione, in particolare con riferimento alla necessità di rafforzare la possibilità di utilizzare i sostegni economici già decisi per un più ampio periodo di tempo; di ampliare al 2021 tutte le facilitazioni di carattere contabile che hanno permesso una gestione finanziaria e contabile più snella e flessibile; di favorire la ristrutturazione del debito locale e di promuovere il rilancio degli investimenti locali, anche dotando gli enti locali di adeguate figure professionali

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

Con le seguenti condizioni:

all'articolo 3, comma 2, dopo le parole: «sono stabiliti» aggiungere le seguenti: «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»

all'articolo 21, comma 3, dopo le parole: «Ministro dell'istruzione» aggiungere le seguenti: «, da adottare sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»

con riferimento all'articolo 21, provvedano altresì le Commissioni di merito ad individuare meccanismi atti a garantire che nell'attuazione della disposizione si tengano in adeguato conto anche le esigenze dei territori fin qui esclusi dal riparto delle risorse per le innovazioni digitali nell'istruzione, quali la Valle d'Aosta e le province di Trento e di Bolzano;

provvedano le Commissioni di merito a tenere in massima considerazione le proposte di integrazione del testo avanzate dall'ANCI nell'audizione del 5 novembre 2020;

e con la seguente osservazione:

valutino le Commissioni di merito l'opportunità di aggiungere, all'articolo 33, comma1, dopo le parole: «le Regioni a statuto speciale» le seguenti: «e le province autonome di Trento e di Bolzano».

ALLEGATO 2

DL 149/2020: ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (S. 2013 Governo)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge S. 2013, di conversione del decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

rilevato che:

il provvedimento appare riconducibile principalmente alle materie di competenza legislativa esclusiva statale sistema tributario e contabile dello Stato, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli altri enti pubblici, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, previdenza sociale, profilassi internazionale, norme generali dell'istruzione (articolo 117, secondo comma, lettere *e)*, *g)*, *l)*, *o)*, *q)* ed *s)*, della Costituzione); alle materie di competenza concorrente istruzione, tutela della salute, sostegno all'innovazione dei sistemi produttivi, ordinamento sportivo, valorizzazione dei beni culturali (articolo 117, terzo comma) e alle materie di residuale competenza regionale pesca e agricoltura (articolo 117, quarto comma);

in questo quadro, sono previste alcune forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali; in particolare, il comma 2 dell'articolo 15 prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro chiamato a ripartire le risorse del fondo straordinario per il sostegno degli enti del terzo settore istituito dall'articolo; il comma 3 dell'articolo 27 prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti chiamato a ripartire le risorse per il trasporto pubblico locale stanziate dall'articolo;

anche il comma 1 dell'articolo 22, prevede che il decreto del Ministro delle politiche agricole chiamato a attuare i contributi per i prodotti ortofrutticoli di quarta gamma sia adottato «sentite le regioni e le province autonome»; al riguardo si osserva però l'opportunità di prevedere piuttosto l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni;

la consultazione dei presidenti di regioni interessati è infine prevista all'articolo 30 ai fini dell'emanazione delle ordinanze del Ministro della salute che individuano le regioni a maggior rischio epidemiologico e alle quali possono essere applicate misure di contenimento dell'epidemia COVID-19 ulteriori rispetto a quelle applicabili sull'intero territorio nazionale;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

Con la seguente condizione:

all'articolo 22, comma 1, capoverso comma 3, sostituire le parole: «sentite le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» con le seguenti: «previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

ALLEGATO 3

DL 130/2020: Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (C. 2727 Governo)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 2727, di conversione del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale;

rilevato che:

il provvedimento appare principalmente riconducibile alle materie di competenza legislativa esclusiva statale diritto di asilo, immigrazione, sicurezza dello Stato, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, cittadinanza, ordinamento civile e penale (di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *g)*, *i)* ed *l)* della Costituzione); assume anche rilievo, con riferimento in particolare agli articoli 4 e 5, la competenza concorrente in materia di tutela della salute (articolo 117, terzo comma) e la competenza residuale regionale in materia di politiche sociali (articolo 117, quarto comma);

in questo quadro, il provvedimento prevede, all'articolo 4, comma 1, lettera *c)*, che il decreto del Ministro dell'interno chiamato a definire i requisiti igienico-sanitari dei centri di prima accoglienza sia adottato sentita la Conferenza unificata; inoltre il piano nazionale di integrazione, del quale l'articolo 5 integra le finalità, è adottato da un tavolo cui partecipano rappresentanti delle regioni, dell'UPI e dell'ANCI;

appare opportuno valutare attentamente sia le proposte relative all'aggiornamento del piano nazionale di integrazione elaborate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nella seduta del 23 aprile 2020 sia le proposte di integrazione al testo formulate dall'ANCI nell'au-

dizione di fronte alla I Commissione Affari costituzionali del 5 novembre 2020, con particolare riferimento alla possibilità di deroga ai vincoli per le assunzioni del personale dei comuni impiegato negli interventi e servizi per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

Con la seguente condizione:

provveda la Commissione di merito ad una valutazione attenta delle proposte relative all'aggiornamento del piano nazionale di integrazione elaborate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nella seduta del 23 aprile 2020 e delle proposte di integrazione al testo formulate dall'ANCI.

ALLEGATO 4

Conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione elettorale (C. 2779, approvato dal Senato Governo)

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge C. 2779, di conversione del decreto-legge n. 125 del 2020;

richiamato il parere già espresso sul provvedimento nel corso dell'esame del Senato, nella seduta del 27 ottobre 2020;

rilevato che:

nel corso dell'iter al Senato sono confluiti nel provvedimento altri due decreti-legge, il decreto-legge n. 129 del 2020 in materia di riscossione elettorale e il decreto-legge n. 148 del 2020 in materia di differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020;

il provvedimento appare riconducibile alle materie «ordinamento civile» e «profilassi internazionale», entrambe attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *l)* e *q)*, della Costituzione; rileva inoltre la materia «tutela della salute», attribuita alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; le disposizioni già presenti nei decreti-legge n. 129 e n. 148 sono riconducibili, rispettivamente, alle materie di competenza legislativa esclusiva «sistema tributario e contabile dello Stato» e «legislazione elettorale» di Comuni, Province e Città metropolitane (articolo 117, secondo comma, lettere *e)* e *p)*; per altre disposizioni inserite nel testo assumono rilievo infine le materie, sempre di competenza legislativa esclusiva statale, «tutela della concorrenza» e «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (articolo 117, secondo comma, lettere *e)* e *g)* e la materia di competenza concorrente ordinamento della comunicazione (articolo 117, terzo comma);

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Mercoledì 18 novembre 2020

Comitato IV

Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme

Riunione n. 10

Coordinatore: ENDRIZZI *(M5S)*

Orario: dalle ore 14,15 alle ore 17,05

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA sull'anagrafe tributaria

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

Presidenza del Presidente
Ugo PAROLO

La seduta inizia alle ore 8,45.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Ugo PAROLO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, la trasmissione in diretta *streaming* sulla *web-tv* e, successivamente, sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione in videoconferenza del direttore dell'Agenzia delle Entrate, Ernesto Maria Ruffini, sull'applicazione delle misure per la riqualificazione energetica e sismica previste per il rilancio dell'edilizia dal D.L. 19 maggio 2020, n. 34
(Svolgimento e conclusione)

Ugo PAROLO, *presidente*, introduce l'audizione.

Ernesto Maria RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle Entrate*, svolge una relazione sui temi oggetto della sua audizione.

Intervengono, per porre domande, formulare osservazioni e richiedere chiarimenti, Ugo PAROLO, *presidente*, i senatori Andrea DE BERTOLDI *(FDI)*, Mauro Maria MARINO *(IV)* e Emiliano FENU *(M5S)*.

Ernesto Maria RUFFINI, *direttore dell'Agenzia delle Entrate*, risponde, a più riprese, alle considerazioni e ai quesiti posti, fornendo ulteriori elementi di informazione e valutazione.

Ugo PAROLO, *presidente*, ringrazia il direttore dell'Agenzia delle Entrate Ruffini per la relazione svolta. Ringrazia i colleghi intervenuti e dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 10.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 10 alle ore 10,05.

COMITATO PARLAMENTARE

di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

Presidenza del Presidente
Eugenio ZOFFILI

La seduta inizia alle ore 14,05.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Eugenio ZOFFILI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione in diretta *streaming*, con modalità sperimentale, sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

INDAGINE CONOSCITIVA

Indagine conoscitiva «Gestione del fenomeno migratorio nell'area Schengen, con particolare riferimento all'attualità dell'Accordo di Schengen, nonché al controllo e alla prevenzione delle attività transnazionali legate al traffico di migranti e alla tratta di persone»

Audizione del direttore del Servizio per la cooperazione internazionale di polizia (SCIP), generale Giuseppe Spina

(Svolgimento e conclusione)

Eugenio ZOFFILI, *presidente*, introduce l'audizione.

Giuseppe SPINA, *direttore del servizio per la cooperazione internazionale di polizia,* svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre domande e richiedere chiarimenti i senatori Tony Chike IWOBI *(L-SP-PSd'Az)*, a più riprese, Cristiano ZULIANI *(L-SP-PSd'Az)* e Elena TESTOR *(L-SP-PSd'Az)*.

Giuseppe SPINA, *direttore del servizio per la cooperazione internazionale di polizia (SCIP)*, replica, a più riprese, alle considerazioni e ai quesiti posti.

Eugenio ZOFFILI, *presidente*, ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,25.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

COMMISSIONE PARLAMENTARE per l'infanzia e l'adolescenza

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

47ª Seduta

Presidenza della Presidente
RONZULLI

La seduta inizia alle ore 12,55.

SULLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA DIFFUSIONE DEL VIRUS COVID-19

La PRESIDENTE ricorda a tutti i presenti che è obbligatorio indossare correttamente durante tutta la seduta, interventi compresi, le mascherine protettive e filtranti. È inoltre obbligatorio mantenere sempre la distanza interpersonale di sicurezza di almeno un metro. Durante la seduta è consentito prendere la parola senza l'utilizzo della mascherina solo nella postazione a ciò riservata.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La PRESIDENTE avverte che della seduta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Non essendovi osservazioni contrarie tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

VARIAZIONE NELLA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

La PRESIDENTE comunica innanzitutto che è entrata a far parte della Commissione l'onorevole Giuseppina Occhionero, in sostituzione

dell'onorevole Michela Rostan. Le dà quindi il benvenuto a nome di tutta la Commissione.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti: esame del documento conclusivo. Approvazione del documento conclusivo: *Doc*. XVII-*bis*, n. 4

Prosegue la procedura informativa, sospesa nella seduta del 14 ottobre.

La PRESIDENTE avverte che nella seduta odierna la Commissione è chiamata ad esaminare il documento conclusivo della indagine conoscitiva sulle forme di violenza tra minori e ai danni di bambini e adolescenti.

Ricorda di aver inoltrato via mail, qualche settimana fa, a tutti i componenti della Commissione una proposta di documento conclusivo. Su tale documento sono pervenuti alcuni rilievi da parte dell'onorevole Grippa e dell'onorevole Siani. Questi rilievi sono stati recepiti nello schema di documento conclusivo oggi in esame *(pubblicato in allegato).*

Dichiara quindi aperto il dibattito.

Nel prendere atto che non vi sono richieste di intervento in discussione, avverte che si passerà direttamente alle dichiarazioni di voto sullo schema di documento conclusivo.

Prende quindi la parola l'onorevole SIANI *(PD)* il quale osserva come il documento in esame sia un utile strumento non solo per chi intenda studiare il fenomeno della violenza, ma anche per coloro che quotidianamente, a vario titolo, si trovano a doversi confrontare con queste tematiche.

In merito alle proprie richieste di modifica formulate con riguardo al documento conclusivo inviato per mail, osserva come esse mirino sostanzialmente a precisare quanto contenuto già nel testo. Particolarmente importante è, a suo parere, vista la complessità del documento, l'inserimento di una premessa di sintesi.

Si sofferma quindi sulle indicazioni e sugli interventi indicati dalla Commissione per fronteggiare i fenomeni violenti tra e ai danni di minori. Fra le proposte segnala in primo luogo l'istituzione di un osservatorio in grado di fornire dati epidemiologici precisi e tempestivi sul fenomeno. Altrettanto importante è l'incentivazione di programmi di intervento precoci, possibilmente nei primi mille giorni di vita del bambino, e rivolti in particolar modo alle famiglie fragili e immaginate, e la realizzazione di una nuova *governance* che riunifichi i vari osservatori e rimoduli le competenze in materia di minori vittime di violenza.

Inoltre – ricorda sempre l'onorevole Siani – la Commissione chiede che vengano sviluppati programmi specifici di formazione per educatori, insegnanti, medici, pediatri, che nei pronto soccorsi vengano adottati protocolli sanitari specifici per individuare i segni clinici caratteristici dell'abuso e maltrattamento; che vengano sviluppati programmi di educazione per un corretto uso del *web* e che venga garantita la sicurezza in rete e che si istituisca la figura dello psicologo scolastico.

La violenza ai danni dei minori si associa non infrequentemente a situazioni di fragilità genitoriale e a contesti familiari complicati, segnati da povertà socio-economica, ma anche educativa. È innegabile infatti che una famiglia sana, con sani principi, con genitori che danno l'esempio e accompagnano i figli nel loro ingresso nella società è sicuramente un fattore protettivo importante per il bambino. In questo contesto, un ruolo di rilievo, soprattutto nei casi di situazioni di fragilità genitoriale, deve essere riconosciuto all'istituto dell'*home visiting*. L'*home visiting* oltre ad essere un importante strumento di sostegno ad ampio raggio alla genitorialità, può rivelarsi uno strumento cruciale per identificare in maniera precoce eventuali segnali di disagio intrafamiliare che possono risultare di pregiudizio al pieno e positivo sviluppo dei bambini e delle bambine, quando non essere addirittura, indicativi di una condizione di trascuratezza o di vero e proprio maltrattamento intrafamiliare.

Ricorda ancora l'importanza di contrastare l'abbandono scolastico anche attraverso un aumento dell'offerta di asili nido per consentire almeno al 33 per cento dei bambini in tutto il Paese, superando le attuali differenze fra aree regionali, di poter frequentare servizi per l'infanzia e asili nido di qualità. La frequentazione dei servizi per l'infanzia infatti, secondo dati scientifici, assicura migliori *performance* scolastiche già alle scuole elementari. Conclude dichiarando il voto favorevole del proprio gruppo.

Prende quindi la parola l'onorevole Maria SPENA *(FI)* che evidenzia che il voto che la Commissione è chiamata ad esprimere oggi, in esito all'indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti rappresenta senz'altro un punto fondamentale della preziosa attività svolta nel corso degli ultimi anni. Dalla data di costituzione della Commissione, ovvero il 14 novembre 2018, sono stati ascoltati autorevoli soggetti, provenienti sia dal mondo delle istituzioni che dalla società civile; sono state approvate relazioni e documenti e sono state svolti sopralluoghi e missioni. Tutte le attività svolte hanno portato, grazie al fondamentale contributo di ciascuno componente ed in particolare della Presidente Ronzulli, sempre attenta e sensibile a determinate tematiche, alla votazione di questo ulteriore documento in merito al quale annuncia il voto favorevole del gruppo di Forza Italia.

Si tratta di un documento che si pone in linea di continuità con quello approvato il 29 ottobre 2019 sui fenomeni del bullismo e del *cyberbullismo* e che ha avuto una grande risonanza sia tra le istituzioni, ma anche all'interno delle scuole. Si è trattato di un documento che sta rappresentando un utile supporto, in termini di prevenzione, anche per gli operatori

del mondo della scuola e in particolare per i dirigenti scolastici che nella loro attività possono trovarsi a dover affrontare questi fenomeni. Auspica quindi che anche il documento che la Commissione si accinge a votare possa diventare uno strumento utile per chi opera nel mondo dei giovani ma anche una «guida» per i genitori, soprattutto i più giovani.

Purtroppo, ancora oggi, i fenomeni di violenza a danno dei più indifesi, dei bambini sono di frequente attualità. Le ultime tragedie avvenute in Sicilia, in cui è stata tolta la vita a due neonati, si sono caratterizzate per una innaturalità e brutalità senza precedenti, che non può essere trascurata. Queste vicende, infatti, devono accendere un «faro» anche per orientare l'attività del legislatore al fine di evitare che tali episodi si possano ripetere.

Si sofferma quindi su alcune delle audizioni svolte nell'ambito della indagine conoscitiva. Nello specifico ricorda che, come hanno rilevato alcuni magistrati minorili, in particolare il dottor Cutrona del Tribunale per i minorenni di Perugia e la dottoressa Latella, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, dietro il disagio giovanile o la mancata introiezione dei valori del vivere civile, si nasconda la sostanziale assenza o inadeguatezza educativa dei genitori. Il fatto di non sentirsi amati o accolti dai genitori o, peggio ancora, di essere vittima di violenza da parte di costoro, crea nel minore una crescente sofferenza, che esplode poi nell'adolescenza. A ciò si aggiunga il fatto che come sottolineato dalla dottoressa Magda Di Renzo, psicologa e psicoterapeuta dell'età evolutiva, l'incremento di comportamenti violenti tra minori, soprattutto tra bambini, sembra essere legata anche al clima competitivo nel quale molti di loro vivono fin dall'età prescolare. L'eccessivo numero di attività che i bambini sono chiamati a svolgere finisce per pregiudicarne il regolare e sereno sviluppo, ingenerando stati di angoscia e inadeguatezza.

Non si può più sottacere, poi, il ruolo che assumono i *social* per i giovani e tra le attività rischiose per i minori *online* vi sono sicuramente quelle collegate alla «sfera sessuale». A tal proposito, nel documento conclusivo è stata, infatti, inserita una apposita sezione sui rischi collegati alla sfera sessuale. Ricorda infine che l'introduzione, con la cosiddetta legge sul codice rosso, nel codice penale del reato di «*revenge porn*», è stata possibile grazie anche al contributo di Forza Italia. Tale reato rappresenta un primo importante passo nella direzione della prevenzione della violenza. Conclude dichiarando il voto favorevole del proprio Gruppo.

L'onorevole Maria Laura MANTOVANI *(M5S)* annuncia il voto favorevole del gruppo Movimento 5 Stelle sulla proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle forme di violenza tra i minori e ai danni di bambini adolescenti. Rileva che questa indagine su una tematica sicuramente molto importante e delicata per lo sviluppo della personalità dei bambini è stata oltremodo resa interessante ed efficace nel contesto della straordinaria situazione sanitaria del nostro Paese. Il documento abbastanza complesso affronta una tematica di grande attualità e fornisce

molti dati utili, dai quali ogni politica di intervento seria non può prescindere.

Particolarmente apprezzabile è stata la costituzione del Gruppo Covid che con le sue attività sta affiancando il lavoro dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e adolescenza. Altrettanto apprezzabile è il compito di elaborazione di azioni, strategie e politiche a favore della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel quadro del contrasto alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica, sia nel corso dell'attuale periodo emergenziale sia nelle fasi successive, al fine di contrastare l'insorgere di ogni forma di disagio, isolamento, discriminazione o ineguaglianza a danno delle persone di minore età. Sottolinea quindi l'importanza sia che questo documento possa essere divulgato quanto più possibile affinché i suoi contenuti possano punto di riferimento per le famiglie, gli enti e gli organismi che devono tutelare l'integrità dei bambini e salvaguardarli ogni forma di violenza.

L'onorevole Rossella MURONI *(LEU)* esprime vivo apprezzamento per il lavoro svolto dalla Commissione. Il documento che ci si appresta a votare reca una approfondita disamina del tema della violenza, fornendo peraltro ulteriori stimoli per l'attività futura della Commissione. Dopo aver ribadito la piena condivisione del merito del documento, annuncia il voto favorevole del proprio Gruppo.

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

L'onorevole Maria Teresa BELLUCCI *(FDI)*, nel preannunciare il voto favorevole del proprio Gruppo, si complimenta con la presidente e con tutta la Commissione per il proficuo lavoro svolto. Il documento in esame affronta il tema della violenza ai danni dei minori che costituisce la più grave lesione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Abusi e maltrattamenti scuotono le sensibilità individuali. Le forme di violenza sono varie e realizzate con modalità diverse. Viva preoccupazione desta l'impatto della rete sui fenomeni di abuso e maltrattamento ai danni dei minori. Si sofferma quindi sulle conseguenze negative della crisi epidemiologica sulla violenza. Le misure di contenimento e le limitazioni della libertà di circolazione hanno, da un lato, contribuito ad aumentare la violenza domestica e, dall'altro, ha aggravato l'incidenza della criminalità in rete e dei provenienti dal *web*. La rete è diventata per molti bambini ed adolescenti la fonte di indicibili nefandezze, di ricatti e di violenze.

Affronta poi il tema del diritto dei minori ad essere ascoltati. Si tratta di un diritto non adeguatamente riconosciuto nel nostro ordinamento, che, a ben vedere, permette solo ai minori con un'età superiore ai dodici anni di essere ascoltati nei giudizi e nei procedimenti che li riguardano. Altrettanto grave è l'assenza di metodologie uniche per il loro ascolto. Occorrono metodologie uniformi in grado di assicurare il supremo interesse dei bambini. Si augura quindi che il documento in esame possa essere portato a conoscenza anche delle commissioni permanenti di Camera e Senato al

fine di orientare l'attività legislativa, facendo in modo che, a differenza di quanto si è verificato nel caso del bullismo e del *cyberbullismo*, possano essere approvati provvedimenti quanto più in linea possibile con le indicazioni della Commissione bicamerale.

Il senatore PILLON *(L-SP-PSd'Az)* dichiara il voto favorevole del proprio Gruppo sul documento, che reca una attenta e puntuale analisi del fenomeno della violenza ai danni dei minori e tra bambini ed adolescenti.

La PRESIDENTE, non essendovi ulteriori richieste di intervento, pone quindi in votazione lo schema di documento conclusivo, che, previa verifica del numero legale, è approvato all'unanimità. Dichiara quindi conclusa l'indagine conoscitiva.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

L'onorevole SIANI *(PD)* e l'onorevole Rossella MURONI *(LEU)* sottopongono all'attenzione della Commissione l'opportunità di svolgere un'indagine conoscitiva finalizzata ad analizzare la situazione dei bambini nelle carceri. In proposito l'onorevole SIANI *(PD)* ricorda che lo scorso anno una delegazione della Commissione si è recata in missione all'Icam (Istituto a custodia attenuata per detenute madri) di Lauro.

SULLE CELEBRAZIONI PER LA GIORNATA NAZIONALE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

La PRESIDENTE ricorda che domani, giovedì 19 novembre, a partire dalle ore 10.30 avrà luogo l'evento celebrativo *online* della Giornata nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza, organizzato dal Dipartimento per le politiche della famiglia e dalla nostra Commissione. L'evento potrà essere seguito in diretta *streaming* sul sito del dipartimento e sulla *web* tv del Senato.

La seduta termina alle ore 13,30.

ALLEGATO

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE FORME DI VIOLENZA FRA I MINORI E AI DANNI DI BAMBINI E ADOLESCENTI

(*Doc.* XVII-*bis*, n. 4)

Premessa

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sulla questione connessa alla diffusione della violenza fra i minori, proponendosi di analizzare il contesto di violenza nel quale vivono tanti bambini ed adolescenti, e del quale, anche se non formalmente, finiscono per essere vittima.

La Commissione, nel corso della indagine conoscitiva, che si è sostanziata in lungo ciclo di audizioni e nella acquisizione di documentazione scritta, ha esaminato, senza pretese di esaustività, vista la complessità e poliedricità della tematica, i principali aspetti legati alla violenza sia ai danni di minori che fra bambini e adolescenti.

Le forme di violenza subite dai minori sono molte la Commissione ha quindi ritenuto di analizzarne solo alcune, rinviando ad altro momento la trattazione di alcuni temi, quali ad esempio il maltrattamento e gli abusi ai danni dei minori non accompagnati o dei minori in affido (familiare o etero familiare), od ancora la questione della vittimizzazione dei bambini ed adolescenti nelle cause di separazione particolarmente conflittuali o il tema delle cosiddette *baby star*, cioè di quelle forme di sfruttamento che si celano dietro lo *showbiz*, con baby modelle costrette durante le sfilate a mangiare e bere poco per poter essere performanti al meglio. Su questi temi la Commissione si riserva di effettuare degli approfondimenti ulteriori.

In questo documento ci si soffermerà sui seguenti fenomeni che riguardano la violenza sui minori:

- il fenomeno delle *babygang* e il rapporto tra minori e criminalità organizzata che non è più un fenomeno solo di alcune regioni ma diffuso su tutto il territorio nazionale anche se con differente intensità;
- il maltrattamento e l'abuso;
- la violenza di carattere sessuale e la pedopornografia;
- la prostituzione minorile e il turismo sessuale;
- la violenza sui minori con disabilità.

Infine la Commissione nel capitolo finale avanza precise proposte di intervento per contrastare un fenomeno diffuso e ancora sommerso, proponendo un osservatorio che sia in grado di fornire dati epidemiologici precisi e tempestivi sul fenomeno, ma soprattutto la Commissione ritiene che è quanto mai importante e urgente intervenire sulla prevenzione del fenomeno con

programmi di intervento precoci, possibilmente nei primi mille giorni di vita del bambino, e rivolti in particolar modo alle famiglie fragili e immaginate, una nuova *governance* che riunifichi i vari osservatori e rimoduli le competenze in materia di minori vittime di violenza. Inoltre la Commissione chiede che:

- vengano sviluppati programmi specifici di formazione per educatori, insegnanti, medici, pediatri, che nei pronto soccorsi vengano adottati protocolli sanitari specifici per individuare i segni clinici caratteristici dell'abuso e maltrattamento;
- vengano sviluppati programmi di educazione per un corretto uso del *web* e che venga garantita la sicurezza in rete;
- si istituisca la figura dello psicologo scolastico;
- si contrasti con programmi specifici il fenomeno dell'abbandono scolastico;
- si prevedano nel, nostro ordinamento specifiche misure per contrastare la violenza sui
- minori con disabilità e
- si intervenga sulla disciplina dei reati sessuali ai danni dei minori.

CAPITOLO I

IL PROGRAMMA E LE FINALITÀ DELLA INDAGINE CONOSCITIVA

Le forme di violenza ai danni dei minori possono essere le più varie, fra queste una prima tipologia è rappresentata dalla violenza di carattere sessuale. Sotto questo aspetto viene in rilievo, in primo luogo, il fenomeno della pornografia minorile. La pornografia è una realtà che interessa i minori sotto un duplice profilo: da un lato, come vittime dirette, e quindi come pedopornografia ovvero come diffusione e circolazione di materiale erotico con bambini come oggetto; dall'altro come fruitori di materiale pornografico, in quest'ultimo caso i minori, trasgredendo divieti previsti dalla legislazione vigente, accedono a materiale vietati, con evidenti effetti negativi sul loro sviluppo psico-emotivo. A ciò si aggiunga che la diffusione della rete e degli strumenti ad essa collegati fra i più giovani - dai *social networks* a piattaforme quali *youtube* o *youporn* - ha modificato e amplificato tali fenomeni, aumentandone anche la pericolosità. La pornografia e la pedopornografia virtuale costituiscono, insieme al *cyberbullismo* - fenomeno in relazione al quale la Commissione ha svolto una apposita indagine conoscitiva, giungendo alla approvazione di un lungo ed articolato documento conclusivo - i *cybercrimes* più diffusi a danno dei minori, con ripercussioni preoccupanti sulla formazione e sviluppo degli stessi.

Sempre al più ampio tema della violenza di natura sessuale si possono ricondurre i fenomeni - tra di loro strettamente collegati - della prostituzione minorile e del turismo sessuale. Proprio alle problematiche connesse alla prostituzione minorile le Commissioni per l'infanzia e l'adolescenza delle ultime due legislature hanno dedicato puntuali indagini conoscitive. Le statistiche mostrano però come il fenomeno sia ancora attuale. Un aspetto, particolarmente problematico per via del suo carattere fondamentalmente sommerso è costituito dal turismo sessuale, ovvero dalla organizzazione o dalla partecipazione a viaggi verso destinazioni dove la prostituzione minorile è - seppure formalmente vietata - nei fatti tollerata.

Il clima "di violenza" nel quale vivono i minori è inoltre fortemente influenzato da una parte, dall'uso sempre più diffuso anche tra i più giovani di sostanze stupefacenti e di alcool e,

dall'altra, dalla fruizione di videogiochi e di programmi violenti, i quali finiscono - seppure con modalità diverse - per alterare la stessa percezione della realtà.

Con riguardo alla diffusione di sostanze alcooliche e stupefacenti - e a questa categoria si ritiene opportuno ricondurre anche le cosiddette droghe ultraleggere - è necessario rilevare come essi oltre ad avere effetti nel breve termine, possono, nel caso di uso prolungato influire sulla salute dei minori aumentando il rischio di sviluppare varie patologie.

Relativamente all'accesso a videogiochi e a programmi violenti studi scientifici dimostrano come la violenza vista anche attraverso uno schermo oltre a formare un immaginario pregno di paure e di incertezze per il minore, genera spesso nei bambini comportamenti aggressivi, con conseguenze anche sui meccanismi cognitivi.

Passando al merito del documento finale, esso nel II e nel III capitolo, oltre ad analizzare il fenomeno della violenza tra i minori, con un *focus* sul problema in progressivo aumento delle *baby gang*, si sofferma sulle varie forme di violenza perpetrate ai danni di bambini ed adolescenti: dai reati sessuali ai maltrattamenti e agli abusi commessi in ambito domestico. Una particolare attenzione è stata riservata al tema degli omicidi di minori. Si tratta di un aspetto troppo poco considerato ma che merita di essere affrontato ed in relazione al quale appare necessario individuare interventi di prevenzione. Un ulteriore aspetto sul quale la Commissione si riserva in futuro un approfondimento è rappresentato dalla violenza sui minori con disabilità.

La crisi epidemiologica da Covid-19 che nel corso dell'anno 2020 ha colpito anche il nostro Paese ha avuto delle evidenti ripercussioni sul fenomeno della violenza, da un lato, facendo registrare una impennata nel numero di reati commessi attraverso l'uso della rete e, dall'altro, influendo, a motivo, soprattutto nel periodo di *lockdown*, della costante e prolungata coabitazione, sulla violenza domestica (capitolo IV).

Dalla attività conoscitiva è emerso come, soprattutto a motivo della giovane età delle vittime e al contesto nel quale si consumano in larga parte gli abusi, il fenomeno della violenza sui minori sia fortemente sommerso e sottostimato. Al fine di favorire l'emersione preferibilmente precoce dei casi di violenza un ruolo di indubbio rilievo è svolto, fra gli altri, dal Telefono Azzurro che con le sue varie modalità di accesso consente a tanti minori di

denunciare in modo anonimo gli abusi e dai protocolli sanitari seguiti in alcune strutture di pronto soccorso pediatrici (Capitolo V).

La violenza non è solo un problema sociale, ma è anche una questione di rilevanza economica. A ben vedere, l'analisi di alcuni studi internazionali, acquisiti dalla Commissione, dimostrano come oltre ai costi diretti, legati alle terapie sanitarie e alla cura immediata della vittima di violenza, si registrano costi di lungo termine ben più gravosi. Si è rilevato infatti come i minori maltrattati abbiano percentualmente più possibilità di essere adulti problematici, con lavori precari e poco qualificati. La violenza determina una spirale perniciosa per la società (Capitolo VI).

La politica di prevenzione e di contrasto alla violenza sui minori non può prescindere dai livelli di Governo più vicine ai cittadini, Regioni e Comuni. La Commissione, consapevole del rilievo dell'intervento regionale e della necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale *standard* analoghi, ha ritenuto di inviare una lettera a tutti i Presidenti di Regione e delle Province autonome per acquisire la documentazione relativa agli interventi e alle linee guida adottate nell'ambito delle politiche di contrasto al fenomeno della violenza (Capitolo VII).

Sulla base dell'attività conoscitiva svolta la Commissione ha ritenuto, nel capitolo finale, di formulare alcune proposte di intervento che qui appare opportuno sinteticamente ricordare. E' necessario intervenire sulla *governance*, unificando i vari osservatori e rimodulando le competenze in materia di minori vittime di violenza; occorrono poi misure di sostegno alle famiglie e alla genitorialità fragile; sarebbe opportuno prevedere in tutti i pronto soccorsi in particolare in quelli pediatrici dei protocolli specifici sul modello dei cosiddetti codici rosa, istituendo anche un sistema centralizzato di registrazione degli accessi. Se si vuole assicurare una precoce emersione della violenza o dell'abuso è importante formare adeguatamente gli operatori, dai medici-pediatri ai docenti. Figure professionali formate possono contribuire al riconoscimento dei segni dell'abuso. Dall'indagine è emerso il ruolo che progressivamente anche la rete ha assunto come strumento attraverso il quale portare avanti condotte criminose. Si pensi ai troppo numerosi reati sessuali commessi via *web*. E' importante allora educare al corretto uso del *web* e sensibilizzare sui rischi non solo i bambini e gli adolescenti ma anche gli adulti, i genitori in particolare. Ogni politica di intervento seria non può prescindere da

una piena conoscenza anche statistica del fenomeno, di qui l'importanza di prevedere un sistema di raccolta dei dati specifica che consenta un monitoraggio serio del fenomeno.

Da ultimo il fenomeno della violenza sia quando vede i minori come vittime che quando interessa gli stessi come autori presenta una rilevanza sul piano penale. E' necessario in proposito un ripensamento della legislazione vigente che appare certamente adeguata sul piano della repressione ma in relazione alla quale appaiono necessari interventi sul regime trattamentale dei minori in chiave rieducativa.

CAPITOLO II

MINORI VIOLENTI: VIOLENZA TRA PARI E CRIMINALITÀ MINORILE

II. 1. Alla ricerca delle possibili cause

Attraverso l'indagine conoscitiva la Commissione si è proposta, fra i vari obiettivi, di ricercare alcune delle cause della insorgenza di comportamenti violenti nei minori. Conoscendo, infatti, le cause è possibile individuare non solo gli strumenti più idonei a contrastare la violenza, ma soprattutto i rimedi per prevenirla.

Questo paragrafo, senza pretese di esaustività, data la complessità del tema, dà conto di alcuni dei fattori non solo psicologici, ma anche socio-ambientali, che sembrano contribuire all'emersione sia in bambini che in adolescenti di comportamenti aggressivi, che, in alcuni casi possono sfociare nella commissione di fatti di rilevanza penale.

Da vittima a carnefice: la catena della violenza e le conseguenze epigenetiche

La violenza tra i minori e quella sui minori sono due fenomeni diversi, ma tra loro collegati. Entrambe le forme di violenza sono, infatti, generalmente legate da un rapporto di causa-effetto, secondo una modalità circolare ricorsiva, nel senso che ogni adulto violento è stato - il più delle volte - a suo tempo un minore vittima di violenza. Questi, attraverso la violenza

di vario genere, che esercita nei confronti dei propri figli o altri minori che gli sono intorno, tende inconsapevolmente a riprodurre il proprio stile comportamentale nei minori con cui è in relazione significativa.

Come ha rilevato il Presidente del Tribunale per i minorenni di Perugia, dottor Cutrona, la violenza è un modo di essere e di vivere, che si trasmette di generazione in generazione.

Un impatto che risulta - da alcuni studi scientifici - trovare riscontro anche sul piano epigenetico. Il professor Parano, pediatra e neurologo responsabile dell'Istituto per la ricerca e l'innovazione biomedica- Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) di Catania, infatti ha evidenziato come recenti ed autorevoli studi scientifici confermino che i minori che subiscono abusi, soprattutto se reiterati nel tempo o in fase precoce della loro vita, possono sviluppare specifiche alterazioni di carattere genetico, cosiddette "epigenetiche", in associazione a specifiche patologie neuro-psico-comportamentali, fra le quali il disturbo *post* traumatico da *stress*, la depressione grave, nonché alterazioni specifiche - organiche - del sistema nervoso del minore. Il termine epigenetica - è opportuno ricordare - si riferisce ad una nuova branca della genetica che studia i meccanismi biologici che si verificano "sopra", a monte del DNA e che, a differenza delle mutazioni genetiche, agiscono senza modificarne la sequenza: una modifica del fenotipo senza modifica del genotipo. E' scientificamente provato che i "segni" e le "tracce" dell'abuso rimangono nel DNA del minore, lasciando una "firma genetica", "un'impronta molecolare" - le alterazioni epigenetiche - che ne modificheranno l'espressione genetica del DNA, talvolta con la stessa influenza di una mutazione genetica ereditata dalla nascita. Tali modifiche spesso sono dinamiche e potenzialmente reversibili (ripristino del normale stato epigenetico), tramite l'influenza di numerosi fattori ambientali, incluso terapie specifiche e mirate, e terapie farmacologiche. Talvolta, tuttavia, le modifiche epigenetiche sono talvolta stabili e possono essere trasmesse anche alle generazioni successive. Si tratta del cosiddetto effetto transgenerazionale epigenetico. E' importante quindi prevenire la violenza per interrompere questo pericoloso ciclo.

La crisi delle agenzie educative, soprattutto della famiglia

La violenza fra pari sembra avere sostanzialmente due origini: essere espressione di un disagio personale del giovane violento o, in caso di violenza di gruppo, soprattutto del "*capo*

branco" oppure derivare dalla mancata introiezione di valori morali e/o di capacità di autocontrollo, che non svolgono funzione di freno all'esuberanza adolescenziale. Come hanno rilevato alcuni magistrati minorili, in particolare il dottor Cutrona del Tribunale per i minorenni di Perugia e la dottoressa Giuseppina Latella, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, dietro il disagio giovanile o la mancata introiezione dei valori del vivere civile, si nasconde la sostanziale assenza o inadeguatezza educativa dei genitori, prima di tutto, o comunque, in loro mancanza, degli altri adulti di riferimento. Il fatto di non sentirsi amati o accolti dai genitori o, peggio, di essere vittima di violenza da parte di costoro, crea nel minore una crescente sofferenza, che esplode poi nell'adolescenza. L'adolescenza costituisce una fase di per sé critica nella vita di ogni persona, nella quale il ragazzo o la ragazza non si riconoscono più nel bambino che erano e si trovano nella necessità di ricercare una nuova identità. L'adolescente cerca di costruirsi tale identità, in emulazione od opposizione, attraverso i modelli di figure adulte, reali e/o virtuali, che gli sono noti. L'inadeguatezza degli adulti di riferimento indebolisce quindi la sana crescita dei minori che, alla ricerca di una loro identità, finiscono in molti casi per esprimere questa insoddisfazione attraverso condotte devianti che spaziano dall'uso abituale (o occasionale) di droghe ed alcool fino alla commissione di gravi fatti di reato.

E' evidente quindi che la disgregazione dei nuclei familiari cui si accompagnano spesso carenze sul piano educativo rappresentano i fattori che più di tutti si ricollegano alla violenza minorile. E' necessario recuperare questa funzione delle famiglie, nel quadro di un'alleanza educativa con il mondo della scuola, importante comunità educante. Proprio in questo contesto devono essere lette le iniziative avviate dal Ministero dell'istruzione, e ricordate dall'allora Ministro Bussetti nella sua audizione, finalizzate ad un nuovo Patto di corresponsabilità educativa, fondato sul principio di collaborazione e dialogo di tutte le componenti la comunità scolastica nell'ottica di una rinnovata alleanza tra scuola, famiglia e studenti, in un clima di condivisione che mette al centro l'interesse degli studenti. Un passo importante verso il rilancio di questo strumento, per estenderlo anche alle scuole del primo ciclo, e per una revisione degli istituti della rappresentanza studentesca e della partecipazione scolastica.

Il contesto sociale e la scarsa scolarizzazione

L'insorgenza di fenomeni di violenza da parte di minori, di rilevanza anche penale, sembra associarsi più in generale alla presenza di contesti sociali degradati. La dottoressa Maria De Luzenberger Milnernsheim, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli, ha evidenziato, infatti, come l'illegalità tangibilmente diffusa in certe aree del territorio, fra le quali la Regione Campania, associata ad una grave situazione di povertà sia alla base di molti fenomeni criminali che vedono coinvolti minori. A Napoli e in larga parte dei territori delle province campane sono molte le famiglie che vivono in condizioni del tutto marginali e di grande povertà e sono pochi i servizi pubblici destinati ai minorenni e alle loro famiglie: vari Comuni sono del tutto privi di servizi sociali mentre in altri, come nella città di Napoli, il loro numero è insufficiente ad affrontare la sempre più elevata complessità sociale. In queste zone peraltro ad un generale basso livello di scolarizzazione dei genitori si accompagna anche un elevato tasso di inosservanza dell'obbligo scolastico dei ragazzi, soprattutto dopo il conseguimento del diploma di scuola secondaria di primo grado. La bassa scolarizzazione impedisce in concreto ogni forma di "riscatto sociale", non consentendo al minore di uscire dalla eventuale situazione di marginalità o povertà nella quale è cresciuto. Non a caso non è infrequente che i ragazzi autori di reato abbiano alle spalle percorsi scolastici accidentati o interrotti. Sembra quindi essere evidente una correlazione tra povertà educativa e devianza minorile. Quello della perdurante ed immotivata assenza di un bambino-ragazzo dai banchi di scuola rappresenta un problema particolarmente serio che spesso nasconde gravi forme di maltrattamento e incuria o addirittura il precoce avviamento al lavoro nero o ad attività illecite.

Tablet e smartphone come terza agenzia educativa: i baby sitter della generazione alfa

A fronte della carenza di modelli positivi all'interno delle istituzioni educative tradizionali, famiglia e scuola, i giovani vengono stimolati nel loro naturale istinto conoscitivo ed emulativo dai messaggi provenienti dalla comunicazione mediatica non sempre positiva e istruttiva.

Proprio in ragione dell'impatto che il virtuale ha sullo sviluppo dei più piccoli la professoressa Maria Rita Parsi, psicologa, psicopedagogista e psicoterapeutica, ha evidenziato come il virtuale abbia assunto progressivamente il ruolo di terza agenzia educativa.

Viva preoccupazione per le ricadute comportamentali è stata espressa, quindi, da più di un audito per il troppo precoce utilizzo di *smartphone* e *device* da parte dei bambini. Anche in questo caso tale problematica sembra ricollegata ad una sostanziale abdicazione da parte di molte famiglie del proprio ruolo educativo. Non sono infrequenti i casi in cui *tablet* e cellulari vengono utilizzati dai genitori come strumento consolatorio o mezzo di accudimento. I *device* diventano una sorta di *baby sitter* virtuale. Il bambino anche in età prescolare viene lasciato da solo a guardare video o ad accedere ad *app*, talvolta senza che siano stati attivati da parte degli adulti filtri sui contenuti. L'uso sistematico e incontrollato di questi strumenti si associa, come hanno rilevato alcuni psichiatri dell'età infantile auditi, in forme di vera e propria dipendenza, collegate a crisi psicotiche da astinenza.

Il diritto (negato) di annoiarsi e la competizione esasperata

L'incremento di comportamenti violenti tra minori, soprattutto tra i bambini, sembra essere legata - come ha sottolineato la dottoressa Magda Di Renzo, psicologa e psicoterapeuta dell'età evolutiva - anche al clima competitivo nel quale molti di loro vivono fin dall'età prescolare. L'eccessivo numero di attività che i bambini sono chiamati a svolgere finisce per pregiudicarne il regolare e sereno sviluppo, ingenerando stati di angoscia e inadeguatezza. Condizioni queste che si ripercuotono sulla capacità relazionale e rischiano di degenerare in comportamenti violenti già in tenera età.

Come ha ricordato nella sua audizione l'allora Autorità garante dell'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Albano, sono gli stessi bambini a rivendicare, nell'ambito dei diritti che la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1990 riconosce loro, da un lato il diritto al tempo in famiglia e dall'altro il diritto a giocare liberamente.

Per prevenire e limitare lo sviluppo di comportamenti violenti è necessario quindi restituire ai bambini i loro adeguati tempi di sviluppo, facendo in modo che alla maturità in termini di scolarizzazione si accompagni anche un adeguato sviluppo sul piano affettivo emozionale.

II. 2. Le *baby gang* un fenomeno in pericolosa crescita

Le caratteristiche delle baby gang

Fra le forme più gravi di comportamenti violenti commessi da minori, spesso anche ai danni di coetanei, si inserisce il fenomeno delle cosiddette *baby gang*.

Con *baby gang* si intendono gruppi di adolescenti, poco più che bambini, che riproducono dinamiche tipiche della microcriminalità organizzata. Queste *gang* rappresentano un fenomeno molto ampio e complesso, che non si identifica con quello della criminalità minorile e che deve essere tenuto distinto dal bullismo del quale potrebbe rappresentare un'evoluzione. E' una questione che sicuramente desta allarme sociale non solo per la giovane età dei componenti, ma anche per la particolare aggressività attraverso la quale vengono compiuti i delitti, originati spesso da motivi futili.

Queste *baby gang* si sino rese responsabili di episodi criminali di gravità straordinaria, tale da minare la sicurezza stessa della città costringendo gli altri ragazzi a solidarizzare facendo gruppo per difendersi dalle aggressioni.

Importanti elementi per la comprensione di tale fenomeno e delle caratteristiche che connotano le *baby gang* sono stati acquisiti dalla Commissione con l'audizione del vice direttore generale della pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, prefetto Vittorio Rizzi.

Questi, nel porre in luce le tipicità di questo fenomeno criminale, ha evidenziato come i contesti familiari di provenienza degli appartenenti alle *baby gang* non sempre coincidano con ambienti degradati o problematici; infatti i giovani provengono anche da famiglie di estrazione sociale medio alta e con un buon livello di istruzione. Fanno parte del gruppo oltre ad elementi molto giovani, anche soggetti di diversa etnia, spesso maggiorenni. I consociati al medesimo gruppo seguono sovente riti di iniziazione - come tagliarsi i capelli a zero e compiere determinati atti di teppismo -, indossano e usano distintivi o segni di appartenenza, come ad esempio stemmi, giubbotti, cappellini, orecchini e tatuaggi, e frequentano gli stessi locali. Tra loro sono molto diffusi l'ascolto della musica *trap*, una variante di quella *rap*, e l'uso di sostanze stupefacenti e di alcolici.

Le *baby gang* si connotano poi per il *modus operandi*, il quale contempla l'impiego di una violenza sproporzionata nei confronti delle vittime che vengono individuate nei coetanei (anche in ambito scolastico), negli anziani, nei disabili e nei soggetti ai margini della società. Le azioni compiute si caratterizzano per una particolare efferatezza rispetto ai motivi o alle cause che le originano, quasi sempre del tutto futili.

In proposito, ha sottolineato sempre il prefetto Rizzi, come l'attività svolta dalle Forze di Polizia abbia permesso di evidenziare alcuni tratti salienti di queste bande criminali. In particolare l'utilizzo di una simbologia marcata nei contesti dei gruppi giovanili, con significativi riferimenti alla fratellanza, ai legami di sangue, all'identità di gruppo e allo scontro; l'esaltazione del concetto del gruppo e del forte legame territoriale sviluppata attraverso la "comunicazione sociale", le immagini e le fotografie; la volontà di divulgare, attraverso i *social network*, le azioni compiute dai membri dei gruppi e di pubblicare i fatti avvenuti nel quartiere, veicolando le informazioni mediante la pubblicazione di articoli di cronaca della stampa locale; la forte connotazione territoriale, data dai membri del gruppo, i cui profili richiamano, in maniera esplicita, il forte legame con la città e con il quartiere; i frequenti i richiami ai personaggi del cinema, della televisione o della cronaca protagonisti di vicende di criminalità.

Più in generale le *baby gang* sono guidate da un capo banda (figura carismatica) che affida i compiti ai propri gregari sulla base degli illeciti obiettivi che intende raggiungere. I delitti che vengono maggiormente consumati sono costituiti dai reati contro il patrimonio (furti, danneggiamenti, rapine ed estorsioni) e contro le persone (minacce, percosse, lesioni, stupri e, talvolta, anche omicidi).

Con riguardo alla incidenza territoriale delle *baby gang*, esse risultano diffuse prevalentemente nei grandi agglomerati urbani.

Con specifico riguardo alle vittime delle *baby gang*, sempre il prefetto Rizzi ha segnalato come le stesse si identifichino in soggetti considerati deboli o diversi, sia per le loro caratteristiche fisiche, intellettive, comportamentali che per gli orientamenti religiosi o sessuali. L'obiettivo delle azioni criminali viene preliminarmente individuato, e viene successivamente avvicinato e provocato, nel tentativo di innescare una lite, per motivi

inesistenti. Alla violenza verbale fa seguito la violenza fisica che genera nel malcapitato una condizione psicologica di panico. Le azioni nei confronti della vittima possono essere estemporanee od assumere il carattere della continuità.

L'etnia come elemento di aggregazione

Nelle bande giovanili un elemento di forte aggregazione è rappresentato dall'etnia. La connotazione etnica costituisce il tratto peculiare in particolare delle *baby gang* sudamericane.

Queste bande - ha evidenziato il vice direttore generale della pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale - sono strettamente legate ai flussi migratori regolari che, dalla metà degli anni '90, hanno portato in Italia, dai paesi dell'America Latina (in particolare Ecuador, Perù e Colombia), numerose persone per lo più donne. Le motivazioni alla base di questa tendenza derivavano tra l'altro, dal crescente bisogno di collaborazione domestica (*colf* e badanti) da parte delle famiglie italiane. La predetta migrazione, nel suo stadio iniziale, quasi tutta al femminile, ha prodotto, nel tempo, una crescita esponenziale di presenze di famiglie sudamericane. In tale contesto, i giovani immigrati, giunti nel nostro Paese successivamente alle madri, pur venendo inseriti nelle strutture scolastiche statali, non hanno raggiunto una piena integrazione nel tessuto sociale locale, mantenendo, al contrario, una forte coesione all'interno della comunità etnica di appartenenza.

Questi gruppi di ragazzi hanno iniziato a destare l'attenzione delle Forze di Polizia a seguito della commissione di alcuni episodi criminosi in danno, quasi sempre, di soggetti provenienti dalla loro stessa area geografica. Le indagini svolte hanno così documentato l'esistenza delle cosiddette bande di strada sudamericane, conosciute come *"Pandillas",* operanti in particolare a Genova e a Milano. Le bande, dotate di proprie simbologie, insistono in alcuni quartieri e sono in contrapposizione con altri gruppi della stessa etnia. Al proprio interno tali sodalizi hanno riprodotto la struttura delle gang sudamericane, gerarchicamente organizzate con vari gradi di comando, regole interne, codici d'onore e rituali di ingresso, la creazione di proprie simbologie, che vanno dalla gestualità, ai graffiti, rintracciabili sui muri della città nelle aree di maggiore frequentazione (come ad esempio sui treni delle linee metropolitane), fino all'abbigliamento o agli inconfondibili monili. Tali bande sono in continua evoluzione nel numero e nelle alleanze e risultano caratterizzate dalla fluidità tipica delle organizzazioni

criminali internazionali, in ragione del costante arrivo dal Sudamerica di nuovi affiliati e dalla rapidità di comunicazione mediante i *social network*. Tra queste ultime le più numerose e organizzate sono "Latin Kings" formate principalmente da giovani ecuadoregni, "Trinitarios" da dominicani, "Netas" portoricani, "Mara Salvatrucha 13" e "18th Street Gang" (denominata anche *Barrio 18)* composte prevalentemente da salvadoregni. I gruppi sudamericani sono generalmente dediti alla commissione di reati contro il patrimonio e la persona nonché allo spaccio di stupefacenti.

Sempre con riguardo all'elemento etnico attive sul piano nazionale risultano le "bande giovanili cinesi". Questi *baby gang* presenti principalmente nelle aree del Nord (Brescia, Torino, Padova, Venezia, Bologna e Reggio Emilia) e Centro Italia (Prato) e, nell'ultimo periodo, soprattutto a Milano, dove si è assistito alla loro crescente operatività, che si è espressa nella consumazione di significative attività delittuose. Tali aggregazioni sono composte sia da appartenenti alla cosiddetta "seconda generazione" che da giovani connazionali immigrati che, giunti in Italia, vivono in condizioni di sostanziale emarginazione non disponendo ancora di un sistema di relazioni e conoscenze che consenta loro di integrarsi nella comunità di riferimento. Perduto progressivamente il carattere di formazioni delinquenziali episodiche e dedite a manifestazioni criminali di basso profilo, i sodalizi in questione si atteggiano, con sempre maggiore frequenza, a strutture criminali stabili, gerarchicamente organizzate su un modello verticistico, che prevede un leader indiscusso, in grado di coordinarle e determinarne le strategie criminali, coadiuvato da uno o più collaboratori e da affiliati incaricati di porre materialmente in essere le attività pianificate. I ruoli apicali delle "bande giovanili cinesi" risultano rivestiti, sempre più spesso, da ultimo, da soggetti maggiorenni. Le consorterie in esame si connotano, inoltre, per la spiccata propensione all'uso della violenza, prevalentemente finalizzata all'affermazione della supremazia su sodalizi omologhi e concorrenti: sono emersi, infatti, nel corso di indagini riguardanti omicidi ed altri gravi reati, violenti scontri per il predominio nella gestione delle attività illecite. L'attività di contrasto ha documentato la consumazione di estorsioni ai danni di imprenditori e commercianti connazionali, funzionali al controllo della locale comunità; i locali pubblici quali Intemet-Point, Karaoke-Center e Night Club, sono spesso utilizzati come basi logistiche per gli appartenenti alla banda. Tra gli altri interessi criminali si evidenziano

la gestione del gioco d'azzardo, lo sfruttamento della prostituzione di giovani connazionali e lo spaccio di stupefacenti (ketamina, ecstasy, shaboo o cocaina).

Aggregazioni giovanili problematiche come "incubatrici" delle baby gang: l'esperienza veneziana

La Commissione ha audito, poi, il prefetto di Venezia, dottor Vittorio Zappalorto, in quanto, in questo territorio, si è assistito, tra la seconda metà del 2018 e l'estate del 2019, ad un significativo aumento di episodi di violenza compiuti da "bande" di giovani.

Si tratta di un fenomeno criminale, strettamente collegato alla presenza di una aggregazione giovanile problematica, e che ha visto il coinvolgimento di minori appartenenti a tutte le classi sociali, accomunati unicamente da "una situazione di abbandono e di trascuratezza da parte delle famiglie di origine". Molte famiglie infatti a motivo della assorbente attività lavorativa svolta non riescono a seguire i minori, che abbandonati a sé stessi, finiscono più facilmente nella rete del branco.

Con riguardo al *modus operandi* le bande del territorio di Venezia presentano le caratteristiche proprie delle *baby gang*. Questi gruppi giovanili infatti, responsabili non solo di piccoli reati contro il patrimonio, ma anche di più gravi reati contro la persona, risultano agire, in branco, il più delle volte motivati da futili e abietti motivi. Un elemento accomunante del gruppo, destinato ad incidere sulla aggressività delle condotte, è rappresentato dal rilevante consumo di sostanze stupefacenti, comunque tabellate, accompagnato da un abuso di bevande alcoliche.

L'elemento etnico non sembra invece in questo caso costituire un fattore aggregante. L'ingresso nelle *gang* di giovani elementi provenienti dai Paesi dell'est europeo, anche di seconda generazione, e da giovani di etnia rom/sinta, ha tuttavia influito sulla "qualità" degli atti compiti: le condotte a ben vedere - ha rilevato il prefetto - "si sono fatte via via più gravi, affiancando alla commissione di reati contro il patrimonio anche reati contro la persona".

Per far fronte a questa emergenza la Prefettura ha ritenuto di avviare iniziative con il coinvolgimento "sinergico" non solo di tutte le istituzioni preposte alla sicurezza del territorio ma anche delle scuole e delle famiglie. Questa importante attività " a rete" ha consentito di

ottenere positivi risultati, consegnando fra gli altri alla Autorità giudiziaria gran parte dei responsabili degli atti criminali.

Più nel dettaglio con riguardo alle iniziative di contrasto la Prefettura ha convocato varie riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, anche alla presenza della Procura presso il Tribunale dei minorenni, per avviare un'attenta analisi del fenomeno, capirne le origini ed affrontarlo con un'attività di squadra delle varie Istituzioni.

Proprio nell'ambito delle attività connesse alla prevenzione dei fenomeni di delinquenza giovanile, è stato poi sottoscritto un Protocollo d'intesa per la prevenzione ed il contrasto delle dipendenze giovanili da sostanze stupefacenti, del bullismo e del *cyberbullismo*, con la Procura generale della Repubblica e la Procura della Repubblica per i minorenni, le Forze dell'ordine, la Polizia postale, le U.L.S.S. della provincia veneziana, l'ufficio scolastico territoriale, la città metropolitana di Venezia e il comune di Venezia.

II. 3. I minori e la criminalità organizzata

Una trattazione a parte merita la questione relativa al coinvolgimento dei giovani in fatti delittuosi di criminalità organizzata. Un fenomeno, questo, che si registra prevalentemente nelle Regioni del mezzogiorno d'Italia, ove le consorterie sono radicate storicamente.

Come ha sottolineato il prefetto Rizzi nel suo intervento gli appartenenti ai gruppi criminali, infatti, si avvalgono dei minorenni anche per la commissione di gravi delitti, come il traffico di stupefacenti e di armi, le estorsioni e gli omicidi.

Le organizzazioni camorristiche, in particolare, utilizzano i minori come bacino di manovalanza da impiegare nella microcriminalità. Tale circostanza, in alcuni casi, stimola nei giovani più inclini a delinquere l'emulazione dei comportamenti criminali che sfocia in azioni delinquenziali, anche violente, compiute da gruppi di fuoco o da piccole bande, composte da giovanissimi, capaci anche di commettere omicidi per eliminare testimoni scomodi o rivali nella *leadership* del gruppo.

In tale ambito si rammentano i casi di "Movida Violenta", vale a dire le risse con sparatorie commesse da alcuni giovani vicino al lungo mare partenopeo di Chiaia nonché il fenomeno

delle "Stese" che si caratterizza attraverso l'esplosione di colpi sparati all'impazzata, per affermare il controllo sul territorio (mediante una strategia del terrore) da parte di giovani appartenenti ai nuovi clan che stanno prendendo il posto delle storiche cosche della camorra (i cui vertici appaiono indeboliti da condanne e arresti). La reazione spontanea delle persone occasionalmente transitanti è, per l'appunto, "la stesa", ossia la loro "distensione" al suolo per evitare di essere raggiunte dai proiettili dei criminali.

Il *modus operandi* volto a realizzare un radicale ricambio generazionale, con l'avvicendamento dei vecchi esponenti di vertice, contempla un uso smodato della violenza, ritenuto indicatore di caratura delinquenziale, nonché il ricorso a modalità di affermazione del potere perseguite innanzitutto con l'eliminazione di appartenenti a clan contrapposti.

In questo contesto si inserisce anche la cosiddetta "Paranza dei bambini" che indica un gruppo criminale omogeneo composto da violenti giovani camorristi che, al fine di darsi un'identità, riconoscersi fra loro e distinguersi dagli avversari, adottano particolari elementi estetici (come barbe lunghe e folte e tatuaggi indicativi dell'appartenenza ad un determinato clan).

La paranza dei bambini

Proprio su questo fenomeno di criminalità minorile di gruppo, la Commissione ha ritenuto di ascoltare, da un lato, il direttore dell'Istituto penale per minorenni di Nisida, dottor Gianluca Guida, e, dall'altro, il direttore della Fondazione centro educativo diocesano *Regina Pacis*, don Gennaro Pagano.

La comprensione delle radici di questa violenza costituisce il punto di partenza per ogni attività di tipo trattamentale. Il direttore del carcere di Nisida ha sottolineato in proposito il tentativo della *equipe* di operatori attivi nella propria struttura detentiva di indagare i modelli sociali e criminali ai quali i minori che delinquono si ispirano. La paranza è quindi sicuramente una forma di *baby gang*, ma con caratteristiche peculiari: essa infatti si connota per la presenza di una vera e propria cultura criminale e per la qualità dell'agito violento. La stessa logica che ispira i comportamenti di molti adolescenti e che li porta a perseguire i migliori risultati in ogni campo, sembra ispirare anche una larga parte di adolescenti che vivono in questi contesti criminali. Con la differenza è che, in questi contesti, mancano

modelli educativi e culturali. La reazione alla frustrazione si sostanzia quindi in atteggiamenti di rabbia. Dalla rabbia il passaggio alla violenza è rapido. Nei giovani della paranza si rinviene una scarsa capacità di relazionarsi con la realtà, alla quale contribuisce anche la diffusione di modelli educativi veicolati dalla televisione, modelli che esaltano il bisogno di affermazione individuale e che però frustrano ogni forma di empatizzazione. Proprio alla luce di tali considerazioni - ha evidenziato sempre il direttore del carcere - nei progetti di recupero minorile si punta molto, nella rielaborazione dell'agito violento, al recupero di un rapporto di empatia con la vittima del reato, intervenendo sulla ecologia delle relazioni e promuovendo la diffusione di nuovi e sani modelli educativi.

Con riguardo ai programmi rieducativi intramurari prezioso è stato il contributo di don Gennaro Pagano, direttore di una Fondazione ecclesiale costituita dalla Diocesi di Pozzuoli e attiva nell'area flegrea del comune di Napoli e della Città metropolitana.

Tale Fondazione gestisce tre centri diurni per minori a rischio, rispettivamente a Napoli (rione Traiano) Pozzuoli e Quarto, porta avanti dei percorsi di accompagnamento psicologico per minori disagiati e famiglie multiproblematiche, gestisce una Comunità alloggio per l'accoglienza dei ragazzi di area penale, Comunità che da tempo collabora con l'Istituto di Nisida.

Proprio alla luce di tale esperienza "sul campo" don Gennaro Pagano ha fatto presente alla Commissione di aver potuto osservare, nel seguire da un punto di vista psicologico alcuni giovani e adolescenti autori di reati violenti contro la persona all'interno e fuori l'Istituto di Nisida, alcune caratteristiche psicologiche ed esistenziali che gli hanno consentito, seppur attraverso un approccio idiografico, di sviluppare un'opinione personale e scientifica circa alcune delle possibili cause sottostanti il fenomeno delle *baby gang*.

Una prima causa sembra, a suo parere, dover essere rintracciata nella strutturazione del tempo. Ogni essere umano ha la necessità di strutturare il proprio tempo, di dargli una direzione, di occuparlo con attività, di gestirlo all'interno di un orizzonte di significato. In molti dei ragazzi autori di reati violenti si registra invece, approfondendo le loro storie, una quasi totale assenza di strutturazione del tempo. La non frequentazione della scuola, la mancanza dell'apporto di altre agenzie educative formali o informali, lo scarso controllo esercitato dalla famiglia - non

di rado multiproblematica - rendono l'adolescente unico gestore del proprio tempo, privo pertanto di quel naturale contenimento temporale e di quell'indispensabile orientamento normativo derivante dal mondo adulto.

Una seconda causa deve essere ravvisata nella difficoltà ambientale: questi giovani difficili sono spesso figli di famiglie difficili provenienti da zone difficili in cui lo Stato e la Società civile più in generale manifestano altrettanta difficoltà ad intervenire in modo efficace.

Infine un'ultima causa alla base del fenomeno delle *baby gang* inserite nei contesti di criminalità organizzata è rappresentata da una difficoltà nella gestione delle pulsioni. La deprivazione educativa vissuta da molti di questi ragazzi li rende assolutamente incompetenti nella funzione autoregolativa degli impulsi, esponendoli al rischio, soprattutto in situazioni gruppali, di cadere nei meccanismi di disimpegno morale, con conseguenti agiti violenti a carattere criminale.

II. 4. Il ruolo della rete nella violenza tra pari

II. 4.1. Alcuni fra i principali rischi della rete

E' innegabile l'impatto che l'avvento della rete ha determinato sulle varie forme di violenza, anche tra minori.

Il cyberbullismo

Di questo tema la Commissione si è già occupata, in parte, nell'ambito della indagine conoscitiva sul bullismo e sul *cyberbullismo*. Quest'ultimo, a ben vedere, rappresenta una tra le forme più aggressive di bullismo. Pur trattandosi nella sostanza di uno stesso fenomeno - connotato dalla comune matrice del carattere vessatorio e ripetuto della condotta in danno del minore - lo strumento telematico influisce non solo sulle forme di manifestazione, ma anche e soprattutto sulla pericolosità sociale del fenomeno stesso.

Più in generale si osserva - come ha sottolineato il direttore del Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni, dottoressa Ciardi - un significativo mutamento dei rapporti

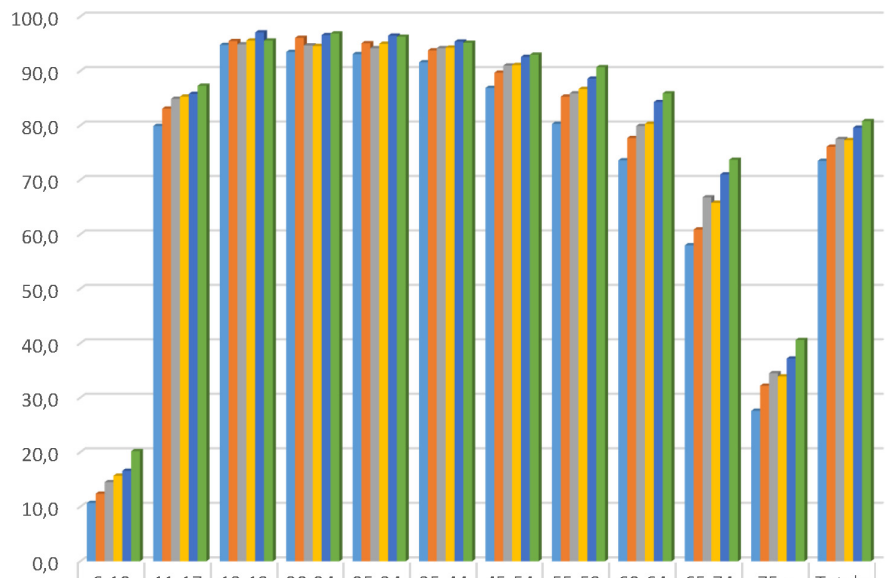
interpersonali da riconnettere alla rete. Attraverso essa, infatti, si realizza una vera e propria "piazza virtuale".

La rete - come in più occasioni la Commissione ha avuto moto di rilevare - offre molte opportunità, ma il suo utilizzo non è scevro da rischi. Questi rischi sono connessi, come accennato con riguardo al *cyberbullismo,* anche all'anonimato che connota *internet* e che fa sentire chiunque, sia gli autori dei reati che le vittime, al sicuro. E ancora *internet*, oltre ad amplificare l'impatto di ogni esternazione individuale, tende a spersonalizzare e filtrare i rapporti, ciò determina che spesso l'autore del reato non ha piena consapevolezza delle conseguenze della propria condotta.

Questa nuova "piazza virtuale" è in continua crescita, come è dimostrato dall'esponenziale incremento del numero di possessori di *smartphone* (attualmente oltre il 70 per cento degli italiani ne possiede uno) e soprattutto dall'altrettanto incisivo aumento degli iscritti ai *social networks*, e in particolare a *whatsapp* e a *instagram*.

A ciò si aggiunga il consistente aumento delle ore trascorse dai bambini e ragazzi davanti ai *computer* e agli altri *devices* nel periodo dell'emergenza epidemiologica, legata al Covid-19. Ore di navigazione in rete sempre più senza il controllo dei genitori, in piena solitudine.

Tabella 1 - Cap. II. 4. Persone di 6 anni e più che usano il cellulare tutti i giorni classe di età - Anni 2014-2019 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)



	6-10	11-17	18-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60-64	65-74	75 e più	Totale
2014	10,7	79,9	94,8	93,5	93,1	91,6	86,9	80,3	73,6	58	27,6	73,5
2015	12,4	83,1	95,5	96,1	95,1	93,8	89,7	85,3	77,7	60,9	32,2	76,1
2016	14,5	84,9	94,9	94,7	94,2	94,2	91,0	85,9	79,9	66,8	34,5	77,5
2017	15,7	85,3	95,6	94,6	95,0	94,3	91,1	86,7	80,3	65,8	33,9	77,3
2018	16,6	85,8	97,1	96,6	96,5	95,4	92,6	88,6	84,3	71	37,2	79,6
2018	20,2	87,3	95,6	96,9	96,3	95,2	93	90,7	85,9	73,7	40,6	80,8

Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana. Allegato statistico 27 marzo 2019

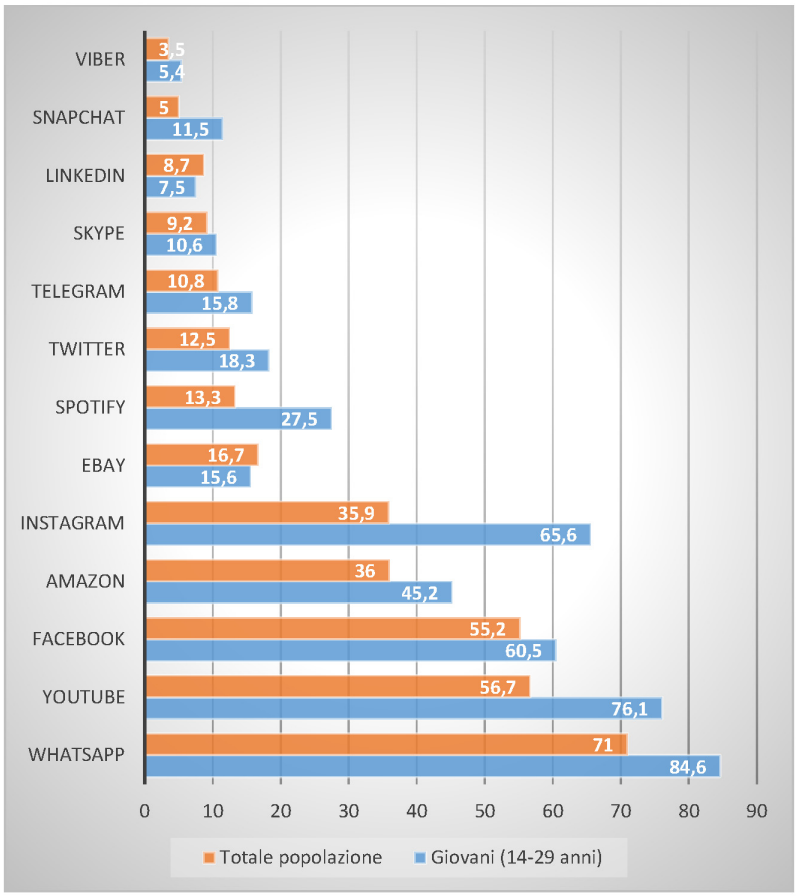
Tabella 2 - Cap.II. 4. Persone di 11-17 anni per frequenza di uso di internet negli ultimi 12 mesi per sesso (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

		Internet tutti i giorni						Internet una o qualche volta a settimana					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maschi	11-13	35,2	41,5	43,3	55,2	56,6	63,4	35,0	29,8	36,2	22,8	24,1	21,9
	14-17	66,5	71,0	71,9	80,0	81,4	81,7	20,3	18,3	16,4	12,5	12,4	10,3
	Totale 11-17	**53,6**	**58,9**	**59,7**	**69,6**	**70,8**	**74,2**	**26,3**	**23,0**	**24,8**	**16,8**	**17,4**	**15,1**
Femmine	11-13	42,2	42,5	47,2	55,7	57,2	63,1	32,5	31,4	30,0	27,8	23,2	23,0
	14-17	70,7	73,9	75,7	79,9	84,9	85,2	19,7	16,2	15,0	11,4	7,2	9,7
	Totale 11-17	**58,9**	**60,7**	**63,5**	**69,6**	**73,2**	**75,8**	**25,0**	**22,6**	**21,4**	**18,4**	**14,0**	**15,4**

Totale	11-13	38,6	42,0	45,2	55,4	56,9	63,3	33,7	30,6	33,1	25,2	23,7	22,5
	14-17	68,6	72,4	73,8	79,9	83,1	83,4	20,0	17,3	15,7	12,0	9,9	10,1
	Totale 11-17	**56,2**	**59,8**	**61,6**	**69,6**	**72,0**	**75,0**	**25,7**	**22,8**	**23,1**	**17,5**	**15,7**	**15,2**

Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana. Allegato statistico 27 marzo 2019

Tabella 3 - Cap. II. 4. Utenza complessiva di social network, piattaforme online e servizi di messaggistica



Fonte: indagine Censis 2019 (Estratto da: documento di aggiornamento depositato dalla dottoressa Nunzia Ciardi, direttore del Servizio di Polizia postale e delle Comunicazioni - Audizione 13 febbraio 2019)

In rete i ragazzi socializzano, giocano, cercano informazioni, ascoltano musica, guardano video e svolgono anche attività didattiche.

A fronte di questi aspetti positivi la rete ha però un lato oscuro: il *web* può diventare infatti un pericoloso veicolo per la commissione di reati o comunque di comportamenti criminali.

I rischi collegati alla sfera sessuale: sexting, sextortion e revenge porn

Tra le attività rischiose per i minori *online* vi sono sicuramente quelle collegate alla "sfera sessuale". Sulle questioni relative ai reati sessuali si rinvia al capitolo successivo (capitolo III). In questa sede si ritiene necessario precisare come una parte di queste condotte criminose vedano come autori anche minori. Recenti indagini condotte dalla Polizia postale hanno portato all'arresto di alcuni amministratori, fra cui minorenni, di canali telegram contenenti immagini denigranti e commenti offensivi. Materiale questo - in molti casi autoprodotto - e frequentemente utilizzato a fini di *revenge porn* e di *sextortion*.

Come ha rilevato l'associazione *Save the children*, nell'articolato documento consegnato alla Commissione, il *sexting* rappresenta un fenomeno in progressiva crescita. Nel *sexting* (combinazione inglese delle parole *sex* e *texting*) due o più minorenni auto-producono e si scambiano, consensualmente, messaggi di testo, immagini o video a contenuto sessuale. Il *sexting* è spesso espressione di esplorazioni in ambito sessuale tipiche dell'adolescenza ed esprime anche l'alto grado di familiarità delle nuove generazioni con le tecnologie digitali, che aprono nuovi canali e modalità, di cui non sempre si ha conoscenza in merito alle implicazioni legali. In adolescenza, tale sperimentazione, anche attraverso le tecnologie, è un fisiologico bisogno che i più giovani dovrebbero poter soddisfare, essendo legato al benessere psicofisico e alla crescita, tuttavia dovrebbero poterlo fare con consapevolezza. Le immagini di nudo o sessualizzate non sono contenuti neutri, anche quando rimangono "custoditi", cioè non vengono diffusi al di fuori dello scambio consensuale, quindi è importante informare, sensibilizzare e formare sia adulti che giovani sulle possibili conseguenze legate alla produzione, invio e condivisioni di immagini di nudo. Alcune di queste conseguenze sono di carattere legale e altre riguardano le ripercussioni emotive di questa pratica. A queste si aggiungono poi le conseguenze devastanti derivanti da una eventuale successiva diffusione non consensuale e allargata di tali immagini. La mancanza di un'intenzione di danneggiare o sfruttare l'altro/a (anche se succede spesso che tale materiale venga successivamente utilizzato con questo scopo come nel caso del cosiddetto "*revenge porn*" o del ricatto a fini di

estorsione) o di commettere un abuso *online* (condivisione non consensuale delle immagini in gruppi e canali a scopo abusanti, anche se la vittima non ne è a conoscenza) non esclude che i comportamenti tipici del *sexting* possano configurare reati connessi con la pedopornografia poiché, secondo il nostro ordinamento, il materiale così scambiato si declina come pedopornografico, quando se ne perde il controllo, cosa che avviene spesso, anche ingenuamente. Secondo il recente parere emesso del Comitato di Lanzarote (l'organismo che monitora l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali), il "*sexting*" tra minori non costituisce una condotta connessa alla "pedopornografia", se destinato esclusivamente all'uso privato dei minori. Il parere specifica tuttavia che i minori costretti a tale condotta dovrebbero essere affidati ai servizi di assistenza alle vittime e non essere perseguiti penalmente. Il parere su immagini e/o video di minori a sfondo sessuale o sessualmente espliciti generati, condivisi o ricevuti da bambini/e, fornisce indicazioni agli Stati membri su come affrontare le sfide poste dal fenomeno relativamente nuovo del "*sexting*", che in Europa è andato notevolmente aumentando negli ultimi anni. Nel 2018, fino a un quarto delle immagini a sfondo sessuale di minori erano originariamente "autoprodotte" da bambini/e, e l'età dei minori coinvolti è in costante diminuzione. La pressione dei pari ("lo fanno tutti o tutte"), ricatti o minacce ("se non lo fai, non mi ami"), problemi di autostima o il sentirsi in dovere nei confronti del proprio *partner* al fine di evitare il senso di colpa, possono essere tutti elementi che portano un ragazzo o una ragazza a cedere a comportamenti che non rispettano i propri tempi o desideri.

Per le ragioni su esposte e le caratteristiche del fenomeno descritto è di tutta evidenza che la risposta di diritto penale al problema non può essere sufficiente. L'introduzione di una fattispecie penale *ad hoc*, quale appunto il reato di "*revenge porn*" previsto dalla legge n. 69 del 19 luglio 2019, la cosiddetta legge sul codice rosso, ha rappresentato un importante passo in avanti, ma di per sé non del tutto risolutivo. E' importante infatti "prevenire" facendo in modo che il ragazzo o la ragazza sia equipaggiato/a con strumenti che gli/le consentano di leggere criticamente quello che vede e/o sperimenta, anche quando si tratta della sua sessualità, per poter, ad esempio, definire i propri confini e riconoscere quando una richiesta esterna li supera. L'educazione alla sessualità e all'affettività è fondamentale, per prevenire

dunque forme di abuso e per permettere bambini/e e ragazzi/e in grado di effettuare scelte che migliorano la qualità della loro vita.

Le challenge

Ulteriori rischi connessi all'uso della rete sono rappresentati dal fenomeno delle cosiddette *challenge*. Fra le più note e pericolose vanno annoverati la cosiddetta Balena blu (o B*lue Whale*) e il gioco *online* chiamato *blackout* (o anche *choking game)* che spinge a provare a privarsi dell'ossigeno fino allo svenimento.

Più in generale una sfida in rete consiste nell'obbedire a una serie di comandi, che spesso vengono impartiti da minori, sempre più pericolosi: si va dal compimento di atti di autolesionismo fino ad arrivare addirittura al suicidio vero e proprio. In altre parole attraverso l'uso della rete comportamenti pericolosi e potenzialmente mortali vengono diffusi e presentati come "giochi" in grado però di condizionare psicologicamente altre persone, talvolta coetanee, più deboli e vulnerabili.

I siti pro mia e pro ana

Altrettanto pericolosi, per i potenziali effetti letali, sono i sempre più diffusi siti pro ana e pro mia. Anche in questo caso la rete ha finito per impattare negativamente su una problematica già grave e nota, quale quella dei disturbi alimentari. Attraverso questi siti- blog - anche in questo caso spesse volte gestiti da minori di età- si impartiscono indicazioni e consigli su come perdere peso, drasticamente, al di fuori di ogni protocollo medico-sanitario.

II. 4.2. Le caratteristiche comuni dei rischi "in rete"

Al di là di considerazioni sul piano della rilevanza penale delle condotte su descritte e della effettiva possibilità di perseguirle, tenuto conto non solo dell'anonimato assicurato molto spesso dalla rete, ma anche dal carattere universale e transnazionale del *web* (che impedisce di perseguire penalmente comportamenti posti in essere da cittadini stranieri in territori esteri) la lunga attività conoscitiva svolta induce a formulare alcuni rilievi.

Youtuber, influencer, tiktoker e potere di emulazione

In primo luogo è evidente il forte potere di emulazione esercitato dai contenuti, soprattutto video, diffusi in "ambienti" tecnologici. In questi ambienti che prendono la forma di canali, collegamenti, *app*, contatti gli adolescenti si incontrano virtualmente e dialogano da soli, lontani dal controllo degli adulti. Il *web* diventa per gli adolescenti anche il principale strumento per sfogare la voglia di ribellione che connota proprio questa fase dello sviluppo. Il carattere a-fisico e fondamentalmente a-territoriale della rete consente ai giovani di intrattenere rapporti e di scambiare esperienze con coetanei anche lontani e mai conosciuti personalmente. La rete da questo punto di vista ha ampliato le possibilità di conoscenza rispetto al tradizionale mondo fisico. *Youtuber, influencer, tiktoker* diventano così non solo amici ma anche modelli da seguire. Modelli che condizionano gusti e preferenze. Modelli che dettano veri e propri stili di vita. Modelli sempre più visivi e sempre meno di contenuti.

Si tratta di una vita sociale che il minore conduce tenendo il più delle volte completamente fuori gli adulti, genitori in primo luogo. Oltre alle ragioni legate al senso di contrapposizione che connota la fase adolescenziale, vi sono delle motivazioni ulteriori che rendono difficile e a volte addirittura impossibile il controllo da parte degli adulti. Non è soltanto perché il minore non vuole condividere con genitori e docenti la propria vita virtuale, ma è anche, talvolta perché gli strumenti usati non sono noti e conosciuti da parte degli adulti. Per questi ultimi infatti il gap generazionale è un gap anche tecnologico, che rende difficile per l'educatore comprendere lo strumento usato e anche gli eventuali rischi di un suo uso non corretto.

Virtuale v *reale*

La rete consente al minore di dare vita ad un proprio alter ego virtuale, potenzialmente diverso da quello reale. Pulsioni e sentimenti che nella vita reale è difficile se non impossibile manifestare, diventano esternabili via *web*.

Lo schermo del *device* consente al minore di passare in una realtà parallela dove ha l'erronea impressione che tutto sia concesso e che nulla sia vietato, quasi la responsabilità delle proprie azioni non potesse essere mai presa in considerazione. La voglia di esplorare, di scoprire nuovi orizzonti, di ubriacarsi di esperienze mai provate, di sperimentare la vita dei "grandi",

sentimenti che connotano la fase adolescenziale soprattutto, può indurre il minore a varcare la soglia del lecito e dell'ammissibile. L'*ego* virtuale finisce per essere completamente differente da quella "fisico". Gli *avatar* sono spesso molto diversi da come i ragazzi sono nella vita reale, nell'ambito familiare e nella loro quotidianità.

L'avatar che il giovane navigatore *web* si crea, non ha limiti, perché le piattaforme non generano vincoli. Non ha limiti nel linguaggio usato, non ha limiti nei temi dei quali può discutere (anche se non ha la maturità psichica sufficiente per comprenderli) e non ha limiti nei contatti che si può creare per generare un *network* di persone che la "pensano come lui", con cui dialogare, condividere i problemi, sentirsi apprezzati e, a volte, emulare. A ciò si aggiunga, come accennato, il fatto che lo schermo, filtrando, porta a una disinibizione naturale dei comportamenti che può spingere anche adolescenti che nella vita reale conducono stili di vita tranquilli a porre in essere comportamenti estremi.

Come segnalato dalla dottoressa Berardi dell'Associazione culturale pediatri è decisiva la rilevazione, l'emersione e la segnalazione del caso e le varie fasi e i passaggi della presa in carico. La rilevazione dell'abuso *online* è la fase cruciale perché se l'abuso non viene rilevato ogni possibilità di intervento ovviamente è preclusa e coinvolge tutti i professionisti a contatto con l'infanzia; significa riconoscere rapidamente i segnali del malessere del bambino e per riconoscerli è importante conoscere gli esiti e i danni che questa forma di abuso provoca.

Un esempio di quali siano i requisiti minimi per far ciò:

- formazioni integrate: formando insieme i vari operatori si facilita la comunicazione quindi l'azione multidisciplinare che è cruciale in tutte le forme di abuso;
- conoscenza della normativa: non si può lavorare se non si conosce la normativa a cui fare riferimento;
- conoscere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, perché è chiaro che si debba sapere come gli adolescenti e i bambini navigano su *internet*;
- conoscere gli aspetti clinici e psicosociali del fenomeno, perché ci danno il peso di questo fenomeno che provoca gravi conseguenze;
- conoscere il contesto in cui si lavora, quindi i responsabili dei servizi sociali, dei servizi sanitari, dell'Autorità giudiziaria e le Forze dell'ordine devono conoscersi tra loro e questo lavoro integrato multidisciplinare che è l'unica possibilità per affrontare un fenomeno così complesso.

Quello che viene sottolineato è la tempestività del processo di intervento, capire in che condizioni *psico*-fisiche si trova un bambino con un *post*-trauma di questo tipo.

La tempestività è fondamentale, aspetto che anche nel caso dell'abuso ordinario tradizionalmente inteso purtroppo non avviene. É necessario prestare attenzione ai vissuti emotivi del bambino, che deve essere sempre al centro, quindi va rispettato nelle sue situazioni emotive *post*-traumatiche, attenzione all'uso delle immagini perché esse rappresentano la prova del reato, ma per il bambino rappresentano la realtà dell'abuso e attivano intensi vissuti *post*-traumatici per cui l'esposizione dell'immagine all'abuso va valutata attentamente perché per un bambino potrebbe essere molto traumatizzante.

II. 5. Una riflessione sulla giustizia minorile: l'istituto della messa alla prova e il potenziamento della mediazione penale

Il processo penale minorile: la messa alla prova come strumento di recupero del minore

E' indubbio che alcuni degli episodi di violenza tra minori più gravi finiscano per assumere una rilevanza anche sul piano della giustizia penale. Il sistema minorile italiano, che come ha sottolineato l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, rappresenta uno dei sistemi più avanzati sia a livello europeo che internazionale, si ispira al principio del recupero del minore deviante, prevedendo all'uopo procedure individualizzate di trattamento, nonché idonei strumenti finalizzati ad indagare il contesto socio-educativo nel quale il minore vive.

Come ha puntualmente ricordato il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, affinché i minorenni autori di reato possano essere imputabili devono aver compiuto quattordici anni, e il trattamento processuale-penale loro riservato è regolamentato dal decreto del Presidente della Repubblica del 22 settembre 1988, n. 448. Il sistema della giustizia minorile ha, infatti, una peculiare struttura in quanto è diretto in modo specifico alla ricerca delle forme più idonee alla rieducazione degli imputati minorenni, perseguendo un obiettivo che va oltre la mera repressione del soggetto autore del reato.

La differenziazione dello scopo del processo è, d'altra parte, giustificata in relazione al diverso soggetto che prende parte alla vicenda processuale: l'imputato è una persona ancora in crescita, la cui personalità non è ancora dotata di strutture definitivamente disegnate e tale

constatazione implica che, con ragionevole certezza, è più facile operare ed avere aspettative in ordine ad un vero e proprio recupero del soggetto in questione.

Il principio di centralità del minore imputato nel processo penale minorile trova, nell'istituto della messa alla prova, la massima espansione: l'istituto offre la possibilità al minorenne imputato, entrato nel circuito penale a causa di una condotta antisociale e penalmente rilevante, di intraprendere un percorso finalizzato al cambiamento del suo stile di vita; a tal fine, gli operatori dei servizi sociali predispongono un progetto personalizzato, anche ridefinibile in corso di procedimento, che prevede un costruttivo inserimento del minorenne nella collettività, supportandolo nella attività di trattamento ed assistenza. L'istituto della messa alla prova prescinde dalla gravità del delitto commesso e costituisce nel caso di commissione di delitti non gravi la modalità principale di soluzione del procedimento, senza che il minorenne sia coinvolto nel processo penale in senso tradizionale.

L'ordinamento penitenziario minorile: una riforma lungamente attesa

Proprio al fine di dare attuazione al principio-guida, costituito dal recupero del minore, con il decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 121 è stata introdotta una disciplina specifica per l'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni. Questo provvedimento ha dato attuazione, dopo oltre quarant'anni dall'emanazione della legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 26 luglio 1975), a quanto previsto per i minorenni dall'articolo 79 di tale legge, istituendo un vero e proprio ordinamento penitenziario minorile.

Questa normativa di recente conio - ha precisato il Ministro della giustizia - si è ispirata al *favor* per le misure penali di comunità, realizzando percorsi trattamentali individuali che guardino al carcere come *extrema ratio*. La *ratio* è, quindi, quella di individuare un modello esecutivo penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorra solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione. Il ministro Bonafede ha in proposito evidenziato la preziosa attività del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con riferimento ai minori autori di reato, sottolineando come essa si articoli su due

livelli: il primo è la gestione delle singole situazioni che entrano nel circuito penale da parte degli Uffici di servizio sociale per i minorenni; il secondo, l'attività di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali e di ricerca, orientate a supportare e a generare buone prassi. Con particolare riguardo al primo *step* di intervento, il Ministro ha rimarcato il fondamentale ruolo che svolge l'attività di monitoraggio in questione perché in grado di selezionare le situazioni che entrano nel circuito penale attraverso gli Uffici del servizio sociale.

Tabella 4 - Cap.II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati per sesso e nazionalità

	Soggetti									**Reati**								
	Italiani			**Stranieri**			**Totale**			**Italiani**			**Stranieri**			**Totale**		
	M	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**
Violenza sessuale (articolo 609-*bis* codice penale)	436	4	440	184	4	188	620	8	**628**	526	4	530	207	5	212	733	9	**742**
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*119*	*2*	*121*	*43*	*1*	*44*	*162*	*3*	***165***	*134*	*2*	*136*	*43*	*2*	*45*	*177*	*4*	***181***
Atti sessuali con minorenne (articolo 609-	101	1	102	24	1	25	125	2	**127**	113	1	114	24	1	25	137	2	**139**

quater codice penale)																		
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*42*	*0*	*42*	*6*	*0*	*6*	*48*	*0*	***48***	*44*	*0*	*44*	*6*	*0*	*6*	*50*	*0*	***50***
Corruzione di minorenne (articolo 609-*quinquies* codice penale)	18	0	18	2	2	4	20	2	**22**	18	0	18	2	2	4	20	2	**22**
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*5*	*0*	*5*	*0*	*2*	*2*	*5*	*2*	***7***	*5*	*0*	*5*	*0*	*2*	*2*	*5*	*2*	***7***
Violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies* codice penale)	218	4	222	78	0	78	296	4	**300**	262	4	266	93	0	93	355	4	**359**
di cui presi in carico per la	*32*	*3*	*35*	*21*	*0*	*21*	*53*	*3*	***56***	*35*	*3*	*38*	*23*	*0*	*23*	*58*	*3*	***61***

prima volta nel 2019																		
Adescamento di minorenne (articolo 609-*undecies* codice penale)	57	2	59	4	0	4	61	2	**63**	61	2	63	4	0	4	65	2	**67**
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*22*	*2*	*24*	*0*	*0*	*0*	*22*	*2*	***24***	*23*	*2*	*25*	*0*	*0*	*0*	*23*	*2*	***25***

Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

Tabella 5 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti

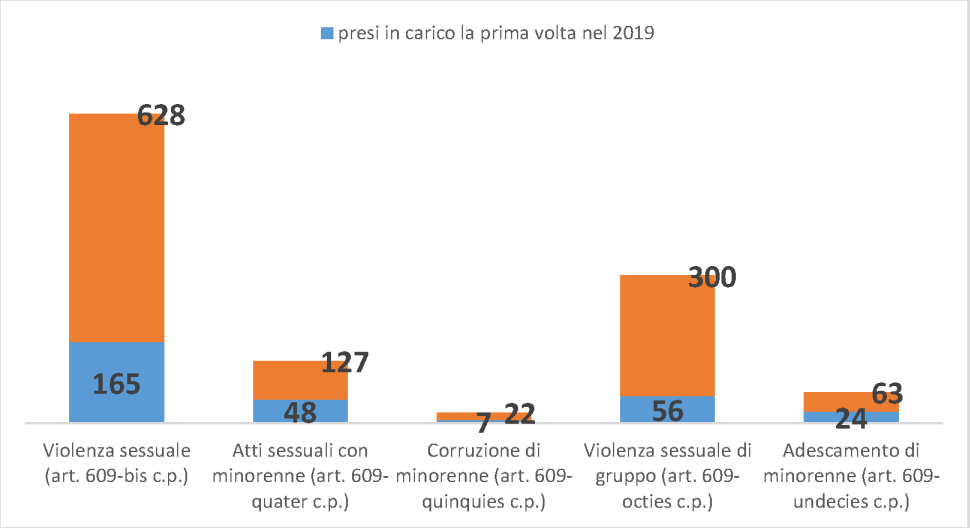
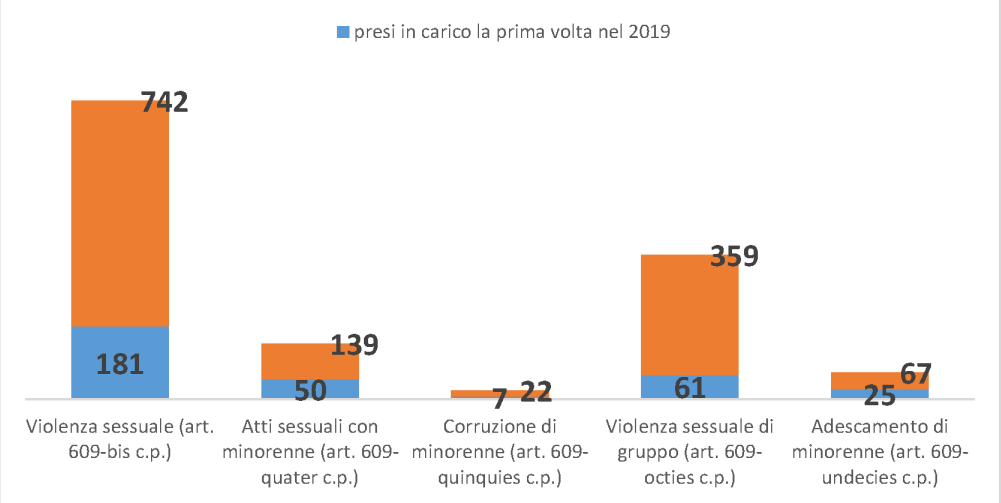
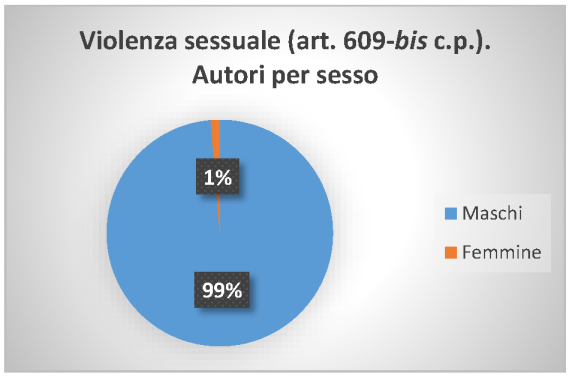


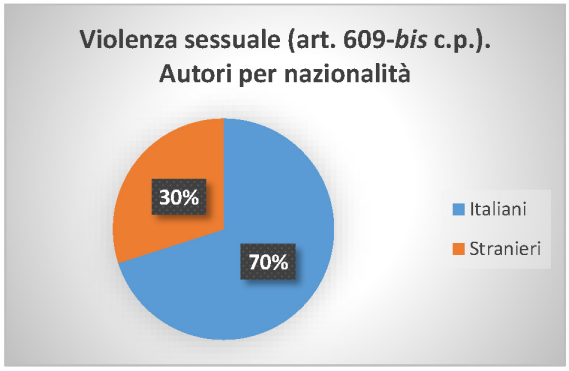
Tabella 6 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati

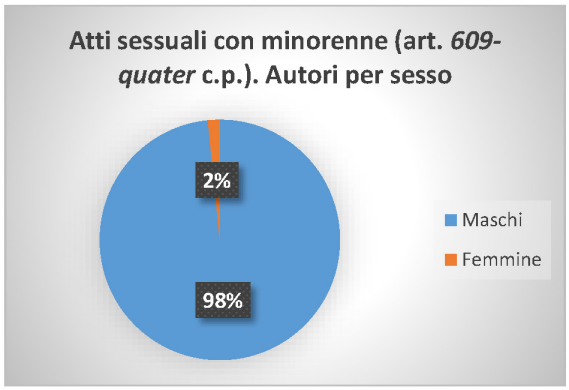


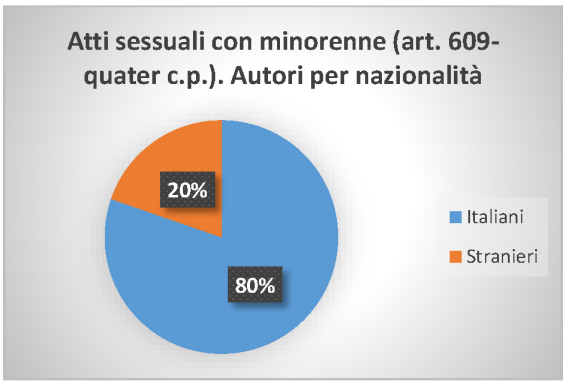
Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

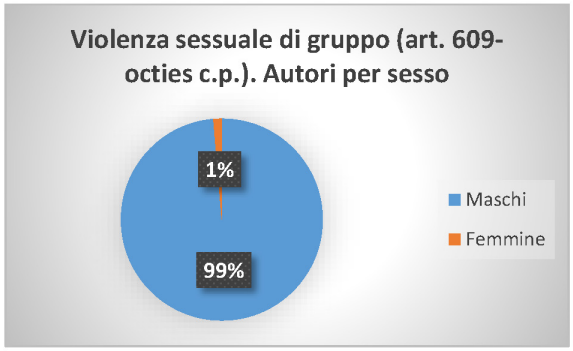
Tabella 7 - Cap. II. 5. 1-8. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale per sesso e nazionalità



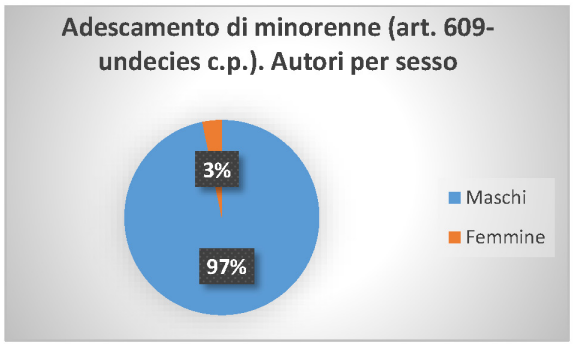

Violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.). Autori per nazionalità
30%
70%
Italiani
Stranieri

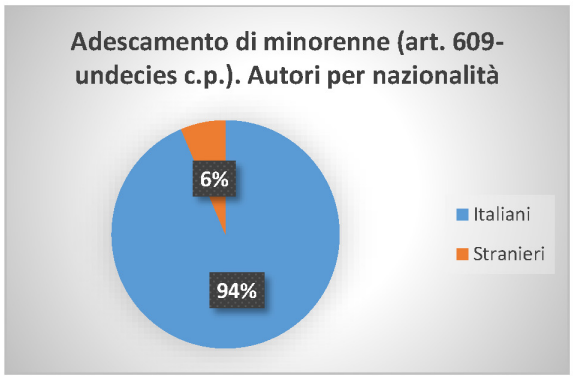

Atti sessuali con minorenne (art. *609-quater* c.p.). Autori per sesso
2%
98%
Maschi
Femmine


Atti sessuali con minorenne (art. 609-quater c.p.). Autori per nazionalità
20%
80%
Italiani
Stranieri


Violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.). Autori per sesso
1%
99%
Maschi
Femmine

Violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies c.p.). Autori per nazionalità
26%
74%
Italiani
Stranieri


Adescamento di minorenne (art. 609-undecies c.p.). Autori per sesso
3%
97%
Maschi
Femmine

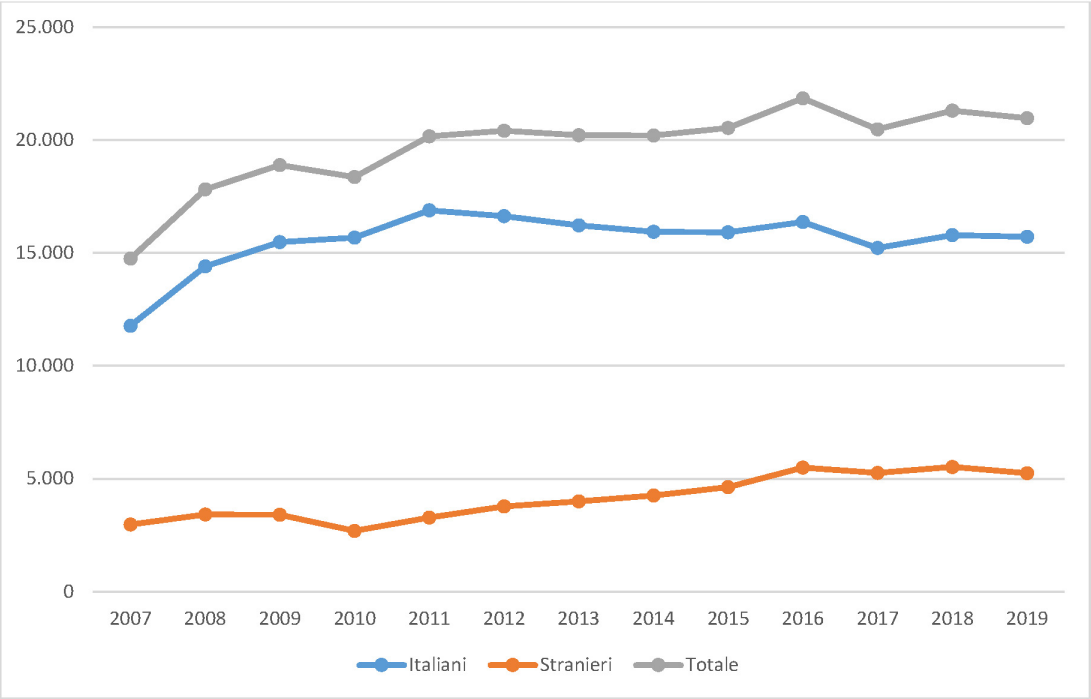

Adescamento di minorenne (art. 609-undecies c.p.). Autori per nazionalità
6%
94%
Italiani
Stranieri

Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

Tabella 8 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo nazionalità e sesso

Anni	**Italiani**			**Stranieri**			**Totale**		
	m	**f**	**mf**	**m**	**f**	**mf**	**m**	**f**	**mf**
2007	10.689	1.083	**11.772**	2.516	456	**2.972**	13.205	1.539	**14.744**
2008	13.015	1.382	**14.397**	2.944	473	**3.417**	15.959	1.855	**17.814**
2009	14.023	1.457	**15.480**	2.981	424	**3.405**	17.004	1.881	**18.885**
2010	14.335	1.337	**15.672**	2.387	304	**2.691**	16.722	1.641	**18.363**
2011	15.260	1.624	**16.884**	2.870	403	**3.273**	18.130	2.027	**20.157**
2012	14.885	1.745	**16.630**	3.322	455	**3.777**	18.207	2.200	**20.407**
2013	14.509	1.713	**16.222**	3.469	522	**3.991**	17.978	2.235	**20.213**
2014	14.192	1.748	**15.940**	3.661	594	**4.255**	17.853	2.342	**20.195**
2015	14.136	1.777	**15.913**	3.937	688	**4.625**	18.073	2.465	**20.538**
2016	14.492	1.871	**16.363**	4.691	794	**5.485**	19.183	2.665	**21.848**
2017	13.533	1.680	**15.213**	4.559	694	**5.253**	18.092	2.374	**20.466**
2018	14.091	1.692	**15.783**	4.859	663	**5.522**	18.950	2.355	**21.305**
2019	14.027	1.689	**15.716**	4.678	569	**5.247**	18.705	2.258	**20.963**

Tabella 9 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo la nazionalità



Fonte: Ministero della giustizia. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili. Dati al 15 settembre 2020

Tabella 10 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo il periodo di presa in carico

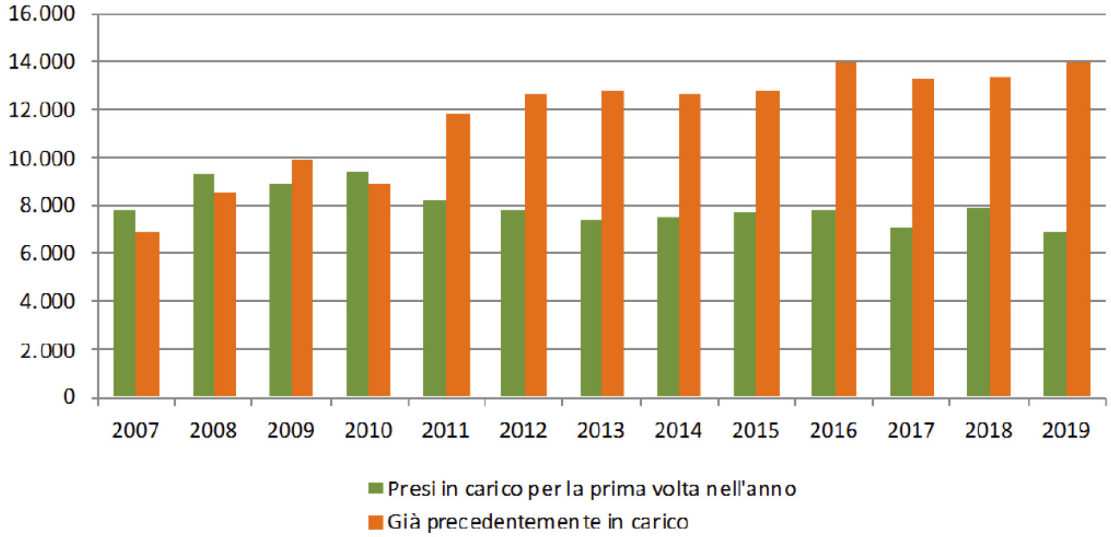
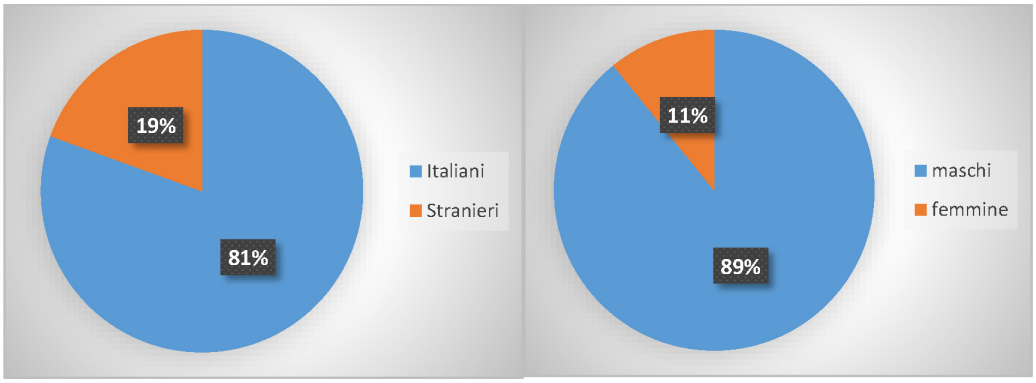


Tabella 11 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo il periodo di presa in carico, la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre

	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Presi in carico per la prima volta nel 2020	2.729	341	3.070	670	71	741	3.399	412	**3.811**
Già precedentemente in carico	8.461	906	9.367	2.674	322	2.996	11.135	1.228	**12.363**
Totale	**11.190**	**1.247**	**12.437**	**3.344**	**393**	**3.737**	**14.534**	**1.640**	**16.174**

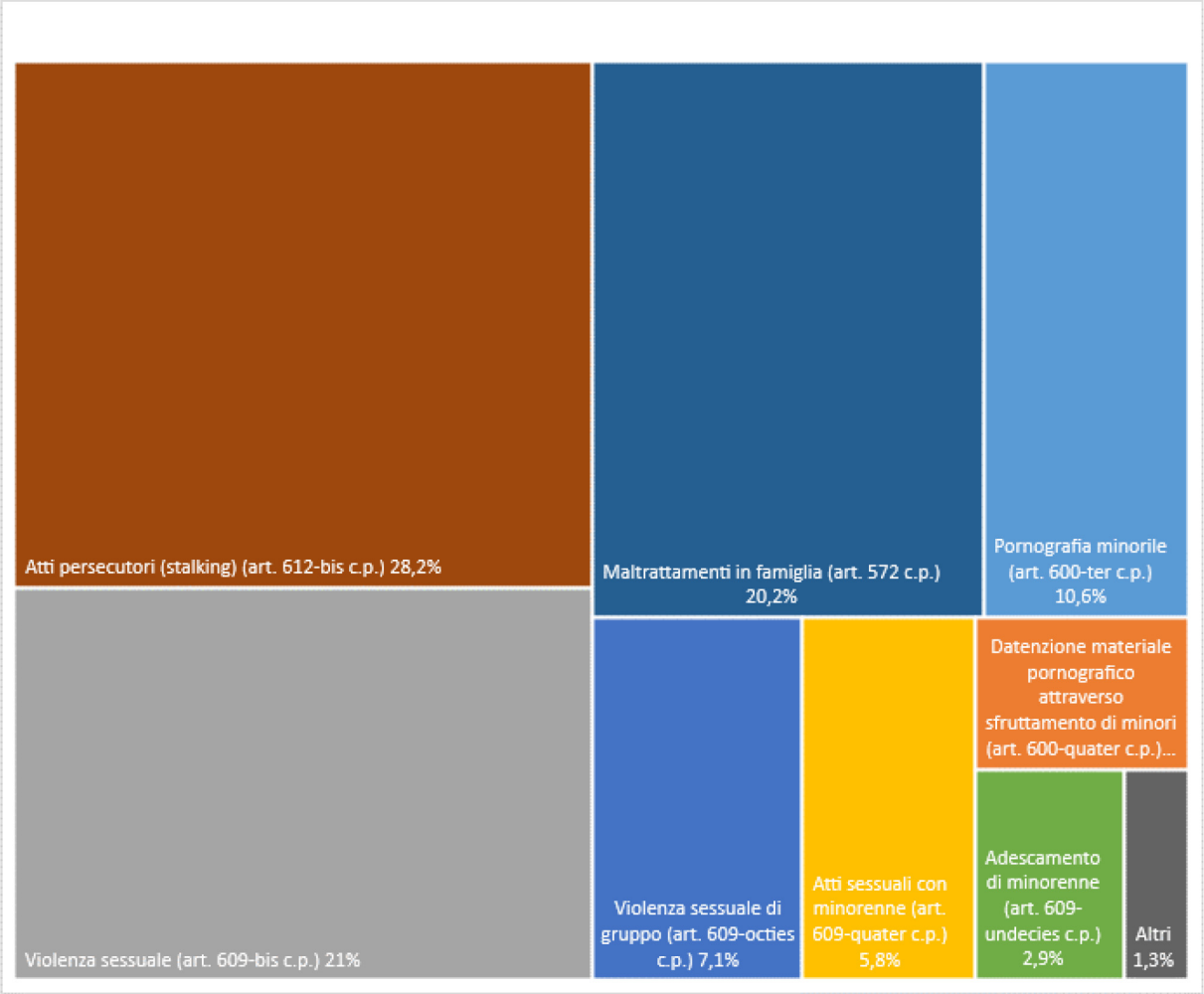
Fonte: Ministero della giustizia. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili. Dati al 15 settembre 2020

Tabella 12 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre



Fonte: Ministero della giustizia. Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili. Dati al 15 settembre 2020

Tabella 13 Cap. II.5. Reati compiuti da minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di prostituzione e pornografia minorile, di violenza sessuale, di maltrattamento e sfruttamento



Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo all'audizione del ministro Bonafede del 18 settembre 2020)

Esecuzione penale e giustizia riparativa

Un aspetto particolarmente apprezzabile della riforma della esecuzione penale, come ha avuto modo di rilevare la stessa Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza è rappresentato dal ruolo attribuito, nel contesto dell'esecuzione della pena detentiva e delle misure penali di comunità, ai percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime di reato. La mediazione infatti consente di convertire la responsabilità per un fatto commesso, in una

responsabilità più personale del reo, nei confronti della vittima. Tale strumento si ispira proprio alla logica di una riumanizzazione della pena e una rieducazione del reo con potenziali effetti positivi anche in termini di riduzione delle recidive.

Proprio con riguardo alla mediazione e alla giustizia riparativa sono state diramate da parte del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità le "Linee di indirizzo in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato", che hanno recepito anche fonti sovranazionali. Il documento in questione mira a sviluppare, implementare e sperimentare approcci e programmi di giustizia riparativa finalizzati alla possibile definizione del modello italiano nella cornice della normativa vigente. Lo sviluppo di simili percorsi ha costituito - come è stato rilevato dal Ministero della giustizia - una priorità nell'azione del Ministero e in maniera più specifica del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che, come accennato, per il tramite delle sue articolazioni territoriali, anche in accordo con la magistratura, si è attivato per promuovere la stipula di convenzioni con gli enti territoriali e le Regioni, al fine di assicurare disponibilità, accessibilità e gratuità dei programmi di giustizia riparativa su tutto il territorio nazionale.

II. 6. Droghe, alcool, giochi *online* e pornografia: divieti violati e impatto sulla violenza

Sostanze stupefacenti, alcool, giochi violenti e pornografia hanno un indiscutibile impatto anche sulla insorgenza di comportamenti violenti o aggressivi nei minori.

Più in generale proprio sui divieti violati dai minori la Commissione ha acquisito il documento finale della indagine condotta sul tema dal Moige (movimento italiano genitori). Tale documento conclusivo fornisce un prezioso contributo per la comprensione dei comportamenti dei minori nei confronti di alcune tra le più diffuse "trasgressioni": dal consumo di alcool al fumo, dal gioco d'azzardo all'utilizzo di cannabis *light*; dalla pornografia alla fruizione di videogiochi violenti o volgari.

Dall'intervista dei quasi 1400 studenti di svariate scuole medie e superiori italiane, che rappresentano il significativo campione della ricerca, è emerso uno scenario decisamente preoccupante in merito all'accesso dei minori ai suddetti prodotti "vietati". Questi prodotti -

certamente nocivi - oltre ad essere "diffusi" tra i minori sono spesso loro venduti da adulti o comunque fruiti dagli stessi adolescenti, con la connivenza di adulti e in alcuni casi delle famiglie. Un aspetto particolarmente grave è rappresentato dalla non adeguata percezione, da parte dei minori, dei rischi e delle conseguenze derivanti dal comportamento trasgressivo.

Più specificamente l'utilizzo di stupefacenti - in particolare cannabinoidi e cocaina - in giovane età, secondo alcuni esperti in pediatria auditi, possono contribuire all'insorgenza di disturbi mentali in età adulta, a causa dell'impatto di queste sostanze sullo sviluppo della corteccia prefrontale. Dall'attività conoscitiva è emerso inoltre come vi sia una stretta connessione fra il consumo sistematico di alcool e di droghe e comportamenti di tipo violento e aggressivo soprattutto all'interno di dinamiche di gruppo. Un aspetto delicato, per l'impatto sullo sviluppo psicologico del minore, è rappresentato, poi, dai rischi connessi ad un accesso precoce a contenuti pornografici.

In particolare con riguardo alle conseguenze negative derivanti dalla ipersessualizzazione precoce il professor Cantelmi, esperto in psichiatria, ha rilevato come si tratti di un fenomeno preoccupante non solo per le sue dirette ricadute in termini di sviluppo di comportamenti violenti, ma anche per le ripercussioni sul piano psicologico dei giovani con una progressiva diffusione di problemi psicopatologici. L'esperto ha peraltro ricordato come da una specifica indagine compiuta su 4 mila studenti europei, è emerso che per circa il 4 per cento degli intervistati l'esordio sessuale è stato percepito come forzato; che oltre il 9 per cento degli studenti fanno uso quotidiano di materiale pornografico e che circa il 5 per cento è venuto in contatto con materiale pedopornografico.

Analoghe preoccupazioni sono state manifestate da un altro esperto, lo psicologo Federico Bianchi di Castelbianco. Il professor Bianchi di Castelbianco, direttore dell'Istituto di ortofonologia di Roma, ha rilevato con riguardo ai comportamenti sessuali, da un lato, una eccessiva diffusione dell'utilizzo da parte dei giovani di sostanze stupefacenti, a volte anche artigianali, e dall'altro una pericolosa scissione fra la sfera sessuale e quella affettiva riscontrabile in tanti adolescenti. A questa scissione si ricollega la diffusione di malattie veneree e di gravidanze indesiderate. La dottoressa Magda Di Rienzo ha sottolineato come fra gli adolescenti le difficoltà relazionali abbiano delle ripercussioni anche sul piano sessuale.

La sessualità è vissuta da molti ragazzi come un'esperienza virtuale, circostanza confermata dall'elevato numero di accessi a siti pornografici.

Anche l'associazione *Save the children*, nel documento inviato alla Commissione, ha ricordato i preoccupanti esiti di uno studio inglese, il quale ha rivelato che più dell'80 per cento dei ragazzi sono stati esposti per la prima volta a contenuti pornografici in un'età compresa tra i 14 e i 17 anni, con una percentuale maschile più alta rispetto a quella femminile. Dall'analisi della letteratura esistente non è chiara la distinzione fra una ricerca volontaria di contenuti pornografici e i casi in cui questi contenuti vengono visualizzati accidentalmente (ad esempio attraverso pubblicità o altri contenuti che compaiono *online*), senza la motivazione/intenzione di ricercarli da parte dei giovani. Probabilmente entrambi coesistono. Appare evidente anche qui come l'educazione sessuale si riveli necessaria non solo in merito alla sperimentazione/esercizio della sessualità ma anche all'attività di ricerca e informazione sul tema da parte dei più giovani. Questo espone loro spesso alla pornografia, a rappresentazioni stereotipata della sessualità, ad una formazione "sentimentale" veicolata dai media, ma pensata per un pubblico adulto e non certamente in un'ottica formativa, rispettosa delle diverse età e bisogni, né esaustiva o coerente.

Sulla questione delle dipendenze patologiche sia da sostanze che comportamentali la Commissione ritiene necessario uno specifico e ulteriore approfondimento, attraverso una attività conoscitiva *ad hoc*.

II. 7. I *sex offenders* minori: l'attività di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali

La Commissione, oltre ad aver ascoltato il Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, ha anche acquisito un contributo integrativo sullo specifico tema delle iniziative del dipartimento per la giustizia minorile e di comunità relative ai *sex offenders* minori di età.

L'attività di rilevazione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia

In particolare è opportuno ricordare che nell'ambito dei compiti istituzionali svolti il Ministero della giustizia, e più precisamente il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, procede annualmente alla rilevazione dei minori e giovani adulti presi in carico dagli Uffici di Servizio sociale per i minorenni (USSM), nei cui confronti sono stati aperti dall'Autorità giudiziaria procedimenti penali relativi a reati di natura sessuale. Gli autori di reato, oggetto della rilevazione, sono coloro che vengono penalmente perseguiti per la commissione di condotte rientranti nel novero dei cosiddetti "atti sessuali", per i quali si intende qualsiasi atto (anche se non posto in essere tramite il contatto fisico) che sia finalizzato ed idoneo a porre in pericolo il bene primario della libertà dell'individuo, attraverso l'eccitazione o il soddisfacimento dell'istinto sessuale di chi lo agisce.

Nelle tabelle e nei grafici che seguono sono riportati i dati relativi ai minorenni e giovani adulti dell'area penale in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 già in carico in anni precedenti e presi in carico per la prima volta nel corso dell'anno 2019, per reati di violenza sessuale, a prescindere dalla data di commissione del reato e dalla data di iscrizione della notizia di reato.

Tabella 14 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati

	Soggetti									**Reati**								
	Italiani			**Stranieri**			**Totale**			**Italiani**			**Stranieri**			**Totale**		
	M	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**	**M**	**F**	**MF**
Violenza sessuale (art. 609-*bis* c.p.)	436	4	440	184	4	188	620	8	**628**	526	4	530	207	5	212	733	9	**742**
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*119*	*2*	*121*	*43*	*1*	*44*	*162*	*3*	***165***	*134*	*2*	*136*	*43*	*2*	*45*	*177*	*4*	***181***
Atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.)	101	1	102	24	1	25	125	2	**127**	113	1	114	24	1	25	137	2	**139**
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*42*	*0*	*42*	*6*	*0*	*6*	*48*	*0*	***48***	*44*	*0*	*44*	*6*	*0*	*6*	*50*	*0*	***50***
Corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* c.p.)	18	0	18	2	2	4	20	2	**22**	18	0	18	2	2	4	20	2	**22**

di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*5*	*0*	*5*	*0*	*2*	*2*	*5*	*2*	*7*	*5*	*0*	*5*	*0*	*2*	*2*	*5*	*2*	*7*
Violenza sessuale di gruppo (art. 609-*octies* c.p.)	218	4	222	78	0	78	296	4	**300**	262	4	266	93	0	93	355	4	**359**
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*32*	*3*	*35*	*21*	*0*	*21*	*53*	*3*	***56***	*35*	*3*	*38*	*23*	*0*	*23*	*58*	*3*	***61***
Adescamento di minorenne (art. 609-*undecies* c.p.)	57	2	59	4	0	4	61	2	**63**	61	2	63	4	0	4	65	2	**67**
di cui presi in carico per la prima volta nel 2019	*22*	*2*	*24*	*0*	*0*	*0*	*22*	*2*	***24***	*23*	*2*	*25*	*0*	*0*	*0*	*23*	*2*	***25***

Fonte: Ministero della giustizia (estratto da: contributo integrativo del 18 settembre 2020 all'audizione del ministro Bonafede)

Tabella 15 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti

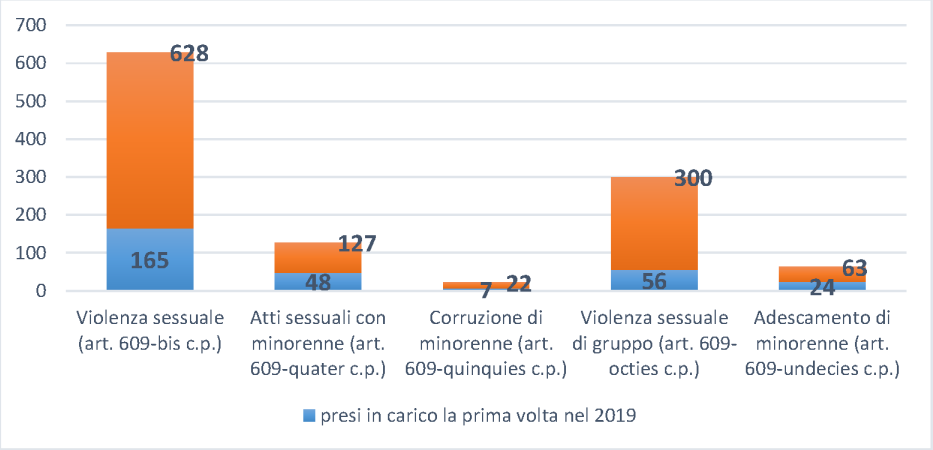


Tabella 16 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati

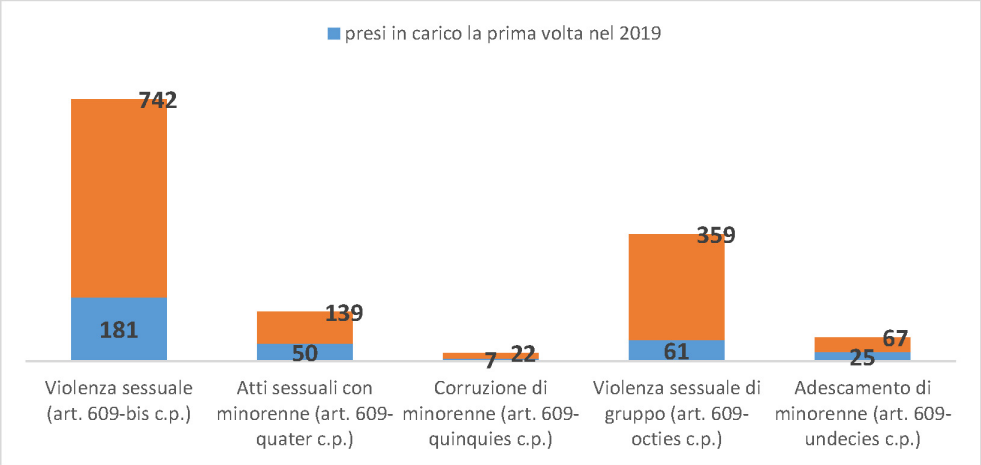
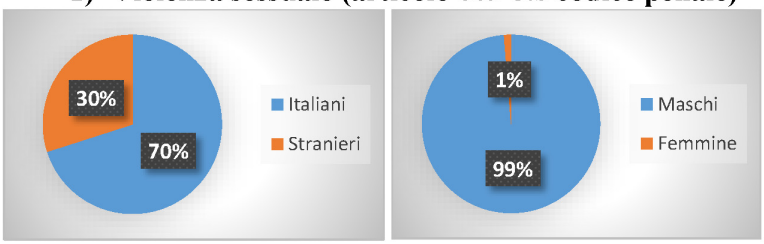
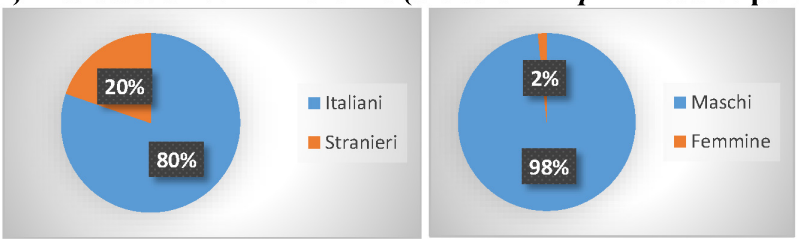


Tabella 17 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Soggetti per provenienza e sesso per singola fattispecie

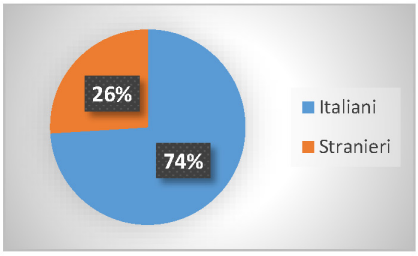
1) Violenza sessuale (articolo 609-*bis* codice penale)

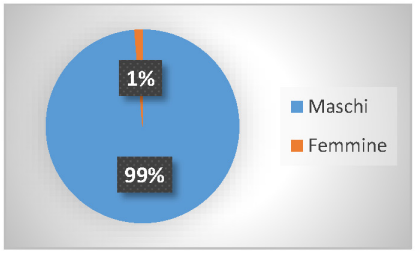


2) Atti sessuali con minorenne (articolo 609-*quater* codice penale)

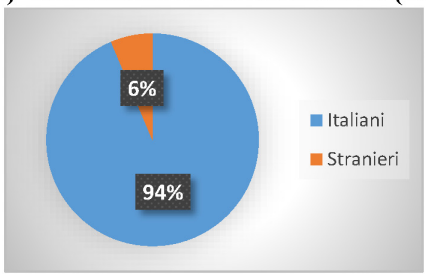


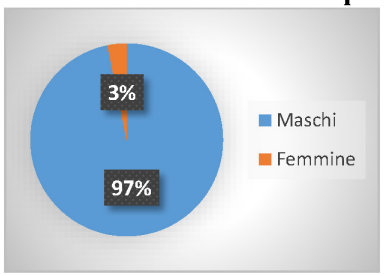
3) Violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies* codice penale)





4) Adescamento di minorenne (articolo 609-*undecies* codice penale)





I profili gestionali e trattamentali: l'importanza di interventi individualizzati

Per quanto attiene agli aspetti gestionali e trattamentali è necessario ricordare che nel settore penale minorile italiano, non sono previsti circuiti differenziati in ragione della tipologia di reato; nondimeno, nelle modalità di presa in carico e nel trattamento è tributata grande attenzione ai bisogni specifici dei singoli, indispensabili alla definizione di un percorso individualizzato che possa favorire il processo di crescita evolutiva di ogni minore, indipendentemente dai motivi che hanno condotto alla presa in carico.

Tutti gli autori di reato che entrano nel circuito penale minorile italiano, infatti, siano essi all'interno di un servizio residenziale o in area penale esterna, nei diversi momenti della vicenda giudiziaria che li vede coinvolti, vengono presi in carico attraverso interventi multidisciplinari, che coinvolgono l'assistente sociale, l'educatore e lo psicologo, per la predisposizione di un piano di intervento individualizzato, prevedendo, laddove necessario, l'integrazione dell'*equipe* con gli specialisti del Sistema sanitario nazionale. Il piano trattamentale può prevedere l'avvio di un percorso terapeutico anche familiare e di lavoro di gruppo con gli adolescenti e giovani adulti eventualmente coinvolti nella vicenda penale.

Per i minori e giovani adulti per i quali è stato aperto un procedimento penale per reati di natura sessuale, vista la fattispecie del reato, sia per l'influenza che riveste nell'evoluzione della sfera sessuale del minore e di conseguenza sulle sue future relazioni affettive, sia per l'impatto che produce sul suo mondo di relazioni sociali, la metodologia operativa utilizzata dai Servizi minorili della giustizia è fortemente incisiva.

Gli interventi individualizzati sono finalizzati a favorire la consapevolezza delle reali istanze affettivo-emotive presenti, lo smussamento/abbattimento dei principali meccanismi di difesa attivati (negazione, attribuzione di responsabilità, minimizzazione del danno, eccetera), nonché lo sviluppo di una capacità di lettura critica e consapevole della realtà, non alterata dalle ricorrenti distorsioni cognitive auto-giustificatorie. Il conseguimento di tali obiettivi trattamentali si realizza attraverso un costante confronto-raccordo tra gli operatori, sia dell'Amministrazione che esterni, che compongono l'*equipe* multidisciplinare. Ove opportuno, previa valutazione della *equipe* multidisciplinare, l'intervento coinvolge la famiglia di origine del minore-giovane autore della tipologia di reati di cui in argomento, anche attraverso la previsione di incontri guidati da personale educativo e psicologico, finalizzati alla risignificazione dei trascorsi esperenziali, alla ricomposizione di eventuali conflitti ed ambivalenze affettivo-relazionali legate alla specificità del reato posto in essere.

All'interno degli Istituti penali per i minorenni, tale tipologia di utenza richiede un intervento trattamentale articolato su più livelli, in considerazione delle specifiche e peculiari caratteristiche personologiche e per le rilevanti esigenze dì sicurezza legate alla particolare risonanza che la fattispecie di reato in questione riscontra all'interno del contesto carcerario e nella comunità. Al pari degli altri ristretti i minori-giovani che rispondono di reati di natura sessuale, vengono inseriti nelle normali attività trattamentali di gruppo con contestuale lavoro, da parte del personale educativo, sul gruppo dei pari e sui singoli componenti, al fine di evitare l'innesco, da parte degli stessi, di processi di forte stigmatizzazione, etichettamento ed isolamento, in considerazione di una sub-cultura carceraria notoriamente mal tollerante la commissione di tali reati.

Nel documento consegnato il Ministero della giustizia ha sottolineato come i Centri per la giustizia minorile, congiuntamente agli USSM, abbiano promosso a livello territoriale accordi con gli altri soggetti istituzionali e del privato sociale, al fine di creare sinergie che consentano

l'attivazione di tutte le risorse disponibili, per la realizzazione di progettualità che siano da supporto ai programmi trattamentali individualizzati.

Alcuni progetti nei Centri giustizia minorile

Si ritiene opportuno dare conto in questa sede di alcune delle progettualità più significative attivate nei diversi distretti di competenza dei Centri giustizia minorile.

Si segnala in primo luogo il progetto "Emozion-Arti: il Nostro Sentire" avviato presso il centro di giustizia minorile di Bologna. Si tratta di un progetto che si basa sulla musicoterapia. Quest'ultima, con un processo dinamico - relazionale ed evolutivo, attraverso l'improvvisazione musicale vuole favorire processi di ascolto emotivo ed empatico al fine di integrare la dimensione psico-emotiva personale e cognitiva con quella relazionale e sociale con l'obiettivo di favorire il contrasto alla violenza nelle sue diverse forme. Il Playback Theater, attraverso l'identificazione e trasposizione - interpretazione delle altrui storie, in questo caso le storie dei singoli componenti del gruppo, crea processi empatici di co-costruzione e co-responsabilità che possono creare profondi processi di riflessione sul proprio agito e favorire modelli positivi di relazioni interpersonali.

Particolarmente interessante, in quanto finalizzato soprattutto ai minori autori di reati di violenza sessuale, è il protocollo di intesa concluso dal centro di giustizia minorile di Catanzaro con "*La Casa dì Nilla* ", Centro specialistico della regione Calabria per la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza sottoposta a maltrattamento e violenza sessuale. Il protocollo prevede la realizzazione, a titolo gratuito, di percorsi psico-educativi a favore dei ragazzi in carico ai servizi minorili, sottoposti alla misura della messa alla prova per aver commesso reati di violenza sessuale, e per le loro famiglie.

Ancora, con riguardo alla violenza, anche sessuale, agita in rete, si segnala il progetto del centro giustizia minorile di Napoli, dal titolo "Virtuale e reale". Si tratta di un progetto rivolto a gruppi di utenti in carico all'USSM per l'educazione ad un utilizzo sano e consapevole dei *social network* e del *web*. L'obiettivo del progetto è quello di indagare il fenomeno dei reati informatici e fornire delle utili indicazioni di "*media education*" e delle buone pratiche di relazione con i dispositivi digitali, approfondire la definizione di violenza *online*, la tipologia

di violenza agita ed il livello di consapevolezza oltre a far comprendere il quadro emotivo e le conseguenze che hanno sulle vittime i reati.

Sempre sul territorio campano è opportuno ricordare il progetto dell'IPM di Nisida, "Gestione dell'agito violento". Esso contempla una serie di gli incontri di approfondimento del tema della violenza nelle sue sfaccettature.

Nella regione Sicilia si segnalano il progetto "Percorsi di educazione alla legalità ed alla cittadinanza attiva", attivato dal PCGM di Palermo, che fra le sue finalità, oltre alla prevenzione primaria della devianza, comprende anche la prevenzione delle condotte a rischio, il rispetto dell'alterità e le differenze di genere e il Protocollo di intesa interistituzionale siglato dall' USSM Messina contro la violenza di genere e contro la violenza assistita. Questo protocollo prevede la creazione di "Gruppi tecnici di lavoro tematici": "Violenza assistita'' — "Integrazione e reinserimento socio-lavorativo" e "Metodologie per la conoscenza del fenomeno e pubblicizzazione delie risorse esistenti", che si propongono di realizzare interventi e mettere in atto iniziative concrete sulle diverse sfaccettature della complessa problematica.

Ancora, a partire dalla positiva esperienza pilota realizzata nel 2019 con un giovane sottoposto alla messa alla prova, il Progetto del CGM di Torino si propone per il 2020 una collaborazione maggiormente strutturata con l'Associazione "Cerchio degli uomini" per la realizzazione di esperienze che permettano a minori/giovani in carico ai servizi minorili della giustizia, che hanno agito maltrattamenti e/o violenza all'interno di relazioni significative con l'altro genere o mediante l'utilizzo aggressivo dei *social network*, di misurarsi con proposte di educazione all' affettività e alla gestione di vissuti emozionali.

Da alcuni anni, poi, è operativo il protocollo tra USSM Genova, UDEPE Genova e l'associazione "White Dove", che ha riguardato la presa in carico, da luglio 2018, di 13 casi da parte della predetta Associazione che si occupa dei temi della paternità e della violenza di genere ed ha fondato, nel 2014, il Coordinamento nazionale relazioni libere dalle violenze. Si tratta di minori/giovani adulti in carico per reati violenti intra-familiari e/o tra pari.

Infine si segnala con riguardo al GM Venezia - USSM Trieste, il Progetto Interpares del centro di giustizia minorile che prevede la promozione di percorsi riabilitativi e di

consapevolizzazione per minori e giovani adulti autori di reati contro la persona (maltrattamenti, violenza, *cyberbullismo* e altri reati *online*) connotati dalla differenza di genere, con presa in carico dell'Associazione InterPares, organizzazione con la quale sperimentalmente nel 2019 e per il 2020 è attiva collaborazione.

Prevenire la devianza attraverso azioni progettuali: il progetto "Violenza zero"

Nell'ambito della partecipazione ad iniziative progettuali nazionali ed internazionali, il Ministero della giustizia è stato peraltro coinvolto, in qualità di *partner*, nel progetto *"Violenza zero",* finanziato dal Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri con capofila l'Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali (IPRS).

Il progetto rappresenta un tentativo a livello nazionale di fare il punto su un tema complesso quale quello dei reati a sfondo sessuale commessi in età evolutiva e risponde all'esigenza di approntare strumenti preventivi, formativi ed operativi che siano più incisivi nel contrastare il fenomeno dei minori e giovani adulti autori di reato sessuale e violenza di genere in carico ai servizi della Giustizia minorile e di comunità nel territorio nazionale.

L'obiettivo del progetto è quello di rafforzare l'agire del sistema di giustizia minorile nei confronti di questa tipologia di minori contestualizzando gli interventi a loro tutela all'interno del panorama sociale, culturale c giuridico attuale.

Il progetto, avviato nel 2018, ha preso in considerazione i reati di abuso sessuale commessi da soggetti minorenni. Il campione considerato era costituito da 350 casi di minorenni e giovani adulti in carico agli USSM nell'anno 2018, per reati a sfondo sessuale, su universo complessivo di riferimento di 1340 casi dell'anno di riferimento. Sono stati coinvolti tutti i 29 Uffici di Servizio sociale per i minorenni del territorio nazionale. Molto ampio è stato il catalogo dei reati sessuali presi in esame: dalla violenza sessuale anche di gruppo alla prostituzione minorile; dagli atti sessuali con minorenne ai reati di pedopornografia e pedofilia. La ricerca ha utilizzato la metodologia dei *focus group* per lavorare sui casi presi in esame e favorire momenti di approfondimento e confronto tra gli operatori dei Servizi minorili della giustizia, anche tra contesti territoriali diversi, sulle modalità di presa in carico dei giovani *sex offenders.* Duplice è stato l'obiettivo del progetto: conoscitivo, da un lato,

volto cioè ad indagare da un punto di vista qualitativo il fenomeno dei giovani *sex offenders* in Italia e, dall'altro, operativo, finalizzato alla individuazione delle criticità esistenti e alla definizione di strategie di intervento tali da risultare più coerenti con le complessità presenti.

Le prime conclusioni del progetto Violenza zero

Sulla base dei primi risultati del progetto, è emerso che gli autori di questa tipologia di reati sono minorenni maschi italiani tra i 16 e i 17 anni; non presentano profili specifici; entrano in contatto col sistema penale per la prima e spesso unica volta, in seguito ad un reato relazionale, che vede coinvolta una vittima coetanea; per la maggior parte, non sono legati a contesti criminali. In alcuni casi si sono riscontrate evidenze psichiatriche, un ritardo mentale lieve, che comunque vengono diagnosticate quasi sempre solo in seguito alla commissione del reato. Le tipicità che si sono riscontrate riguardano: la prevalenza di una cultura di sopraffazione in base al genere; il fatto che l'azione violenta si esplica spesso all'interno di una relazione (fidanzati, amici) o all'interno dei nuclei familiari (nucleare e allargata). Nei confronti dei minori autori di reati a sfondo sessuale viene attuato un percorso individualizzato, come per il resto dell'utenza penale minorile, che viene costruito sulla base di specifiche caratteristiche del soggetto e delle potenziali risorse riferite al contesto ambientale e familiare. In molti casi sono attivate delle *équipe* specializzate con specifici professionisti sanitari. Alla luce dei risultati del Progetto ha rilevato lo stesso Ministero della giustizia è stato predisposto e sarà reso disponibile on line un percorso di sensibilizzazione e riflessione sulla prevenzione e sulle prospettive operative destinato agli operatori della Giustizia Minorile ed a tutti coloro che, a vario titolo, si occupano di quei minori che entrano in contatto col sistema penale in conseguenza del loro coinvolgimento.

II. 8. I minori che delinquono: alcuni dati statistici estratti dalla banca dati interforze

Per poter comprendere più pienamente le dimensioni del fenomeno della criminalità minorile si ritiene necessario, in quest'ultimo paragrafo, dare conto dei dati statistici estratti dalla banca dati interforze dell'anno 2019, relativi al numero complessivo dei minori di 18 armi

arrestati/denunciati (italiani e stranieri), quindi quali autori di reati, sull'intero territorio nazionale.

I reati commessi dai minori sono, generalmente, riconducibili nell'alveo della cosiddetta *microcriminalità,* pur non mancando condotte delittuose di rilievo, registrandosi anche casi di minori coinvolti in associazione per delinquere e associazione per delinquere di tipo mafioso. Con specifico riguardo al delitto di associazione a delinquere, nel 2019 i denunciati/arrestati minorenni risultano 51 (nel 2018 erano 71, nel 2017 erano 66). Rispetto al reato di associazione per delinquere di tipo mafioso, nel 2019 i denunciati/arrestati minorenni risultano 66 (nel 2018 erano 95, nel 2017 erano 53).

Nel periodo in esame (2019-2018), il numero dei minori denunciati/arrestati ha evidenziato un *trend* crescente per le rapine (1.936 casi nel 2019 rispetto ai 1.845 del 2018), le percosse (456 casi in confronto ai 447), i danneggiamenti (2.446 eventi a paragone dei precedenti 2.329), lo sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile (252 casi a fronte di 161), le estorsioni (499 in raffronto alle 423) e gli omicidi volontari consumati (18 eventi in confronto ai precedenti 16).

Al contrario, sono risultate in diminuzione le denunce di minori per i furti (7.243 casi rispetto agli 8.608 del 2018), i reati in materia di stupefacenti (3.069 segnalazioni a fronte di 3.358), le ricettazioni (1.216 segnalazioni in confronto a 1.297), le minacce (1.259 in raffronto alle 1.367 del precedente anno) e i sequestri di persona (45 in rapporto ai precedenti 48).

Tabella 18 - Cap II. 8. Numero segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minorenni, in Italia. Vari delitti. Anno 2019

Delitti	**2019**		
	Denunciati o arrestati	***di cui minorenni***	**per cento**
VIOLENZE SESSUALI	4.923	*257*	5,2 %
FURTI	99.693	*7.243*	7,3 %
RAPINE	19.114	*1.936*	10,1 %

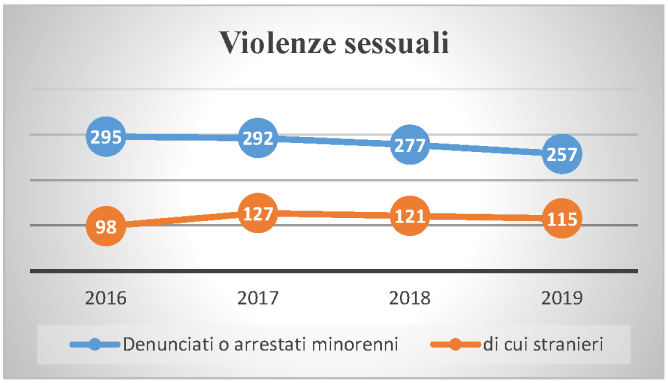
ESTORSIONI	9.695	*499*	5,1 %
DANNEGGIAMENTI	24.812	*2.446*	9,9 %
STUPEFACENTI	69.465	*3.069*	4,4 %
SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE E PORNOGRAFIA MINORILE	2.540	*252*	9,9 %

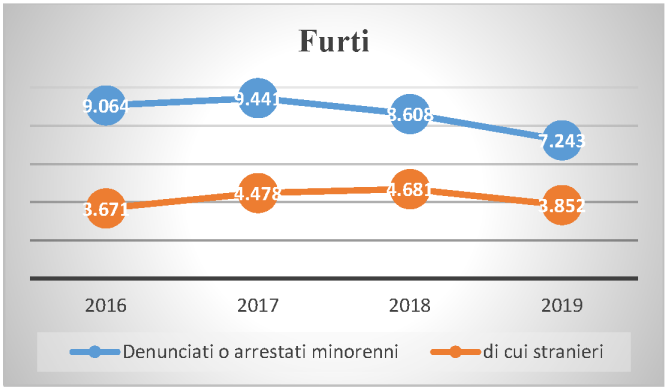
Tabella 19 - Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anno 2019

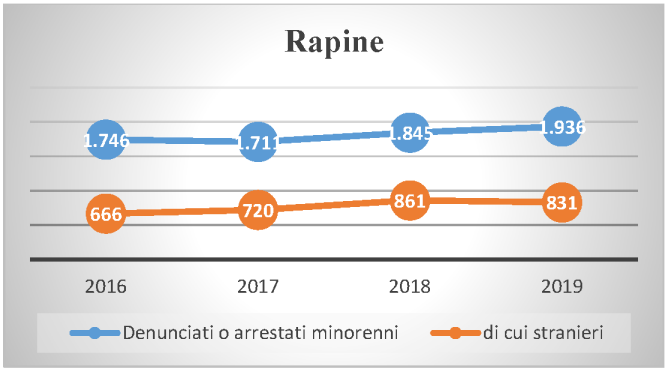
Delitti	**2019**		
	Denunciati o arrestati	***di cui stranieri***	**per cento**
VIOLENZE SESSUALI	257	*115*	44,7 %
FURTI	7.243	*3.852*	53,2 %
RAPINE	1.936	*831*	42,9 %
ESTORSIONI	499	*186*	37,3 %
DANNEGGIAMENTI	2.446	*854*	34,9 %
STUPEFACENTI	3.069	*1.129*	36,8 %
SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE E PORNOGRAFIA MINORILE	252	*60*	23,8 %

Fonte: SDI/SSD. (estratto da: contributo del Ministero dell'interno - Direzione centrale della Polizia criminale, *Le baby gang*, 5 febbraio 2020. Audizione del prof. Vittorio Rizzi, vice direttore generale della pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, accompagnato dal dott. Stefano Delfini, primo dirigente della Polizia di Stato). NOTA: Dati non consolidati.

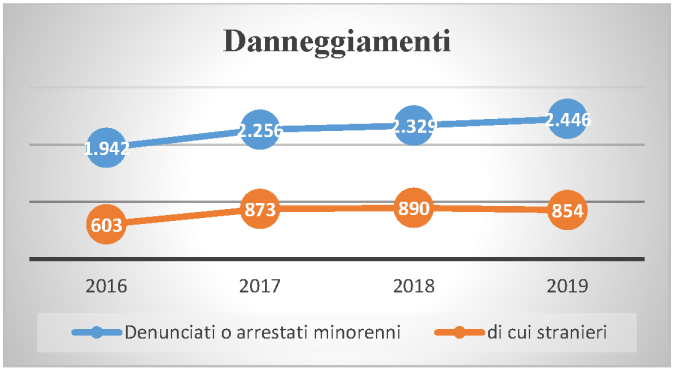
Tabella 20 - Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019

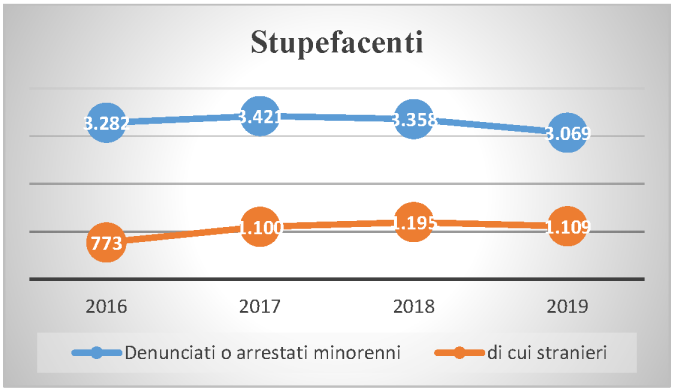






Estorsioni
398
388
423
499
122
124
134
186
2016
2017
2018
2019
Denunciati o arrestati minorenni
di cui stranieri


Danneggiamenti
1.942
2.256
2.329
2.446
603
873
890
854
2016
2017
2018
2019
Denunciati o arrestati minorenni
di cui stranieri


Stupefacenti
3.282
3.421
3.358
3.069
773
1.100
1.195
1.109
2016
2017
2018
2019
Denunciati o arrestati minorenni
di cui stranieri

Fonte: SDI/SSD. (estratto da: contributo del Ministero dell'interno - Direzione centrale della Polizia criminale, *Le baby gang*, 5 febbraio 2020. Audizione del prof. Vittorio Rizzi, vice direttore generale della pubblica sicurezza e direttore centrale della Polizia criminale, accompagnato dal dott. Stefano Delfini, primo dirigente della Polizia di Stato). NOTA: Dati non consolidati.

Tabella 21 - Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minori, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019

Delitti	**2016**			**2017**			**2018**			**2019**		
	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*
ATTENTATI	189	25	13 %	178	39	22 %	168	47	28 %	149	16	11 %
STRAGE	24	0	0 %	21	0	0 %	17	3	18 %	16	0	0 %
OMICIDI VOLONTARI CONSUMATI	1.023	33	3 %	987	36	4 %	835	16	2 %	921	18	2 %
... a scopo di furto o rapina	*56*	*2*	4 %	*62*	*3*	5 %	*50*	*4*	8 %	*39*	*1*	3 %
... di tipo mafioso	*268*	*4*	1 %	*282*	*8*	3 %	*186*	*2*	1 %	*264*	*1*	0 %
INFANTICIDI	3	0	0 %	1	1	100 %	4	0	0 %	1	0	0 %
TENTATI OMICIDI	1.998	57	3 %	1.952	84	4 %	1.978	70	4 %	1.960	50	3 %

Delitti	**2016**			**2017**			**2018**			**2019**		
	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*
... a scopo di furto o rapina	*114*	*5*	4 %	*126*	*15*	12 %	*131*	*10*	8 %	*101*	*6*	6 %
... di tipo mafioso	*80*	*6*	8 %	*88*	*1*	1 %	*129*	*4*	3 %	*120*	*2*	2 %
OMICIDIO PRETERINTENZIONALE	49	2	4 %	45	2	4 %	66	4	6 %	46	2	4 %
OMICIDI COLPOSI	1.856	14	1 %	1.879	12	1 %	2.207	6	0 %	1.831	2	0 %
... da incidente stradale	*1.159*	*11*	1 %	*1.182*	*8*	1 %	*1.476*	*4*	0 %	*1.073*	*0*	0 %
... da incidente sul lavoro	*128*	*0*	0 %	*130*	*1*	1 %	*194*	*0*	0 %	*78*	*0*	0 %
LESIONI DOLOSE	52.454	2.379	5 %	54.138	2.510	5 %	54.575	2.516	5 %	54.138	2.760	5 %
PERCOSSE	9.723	439	5 %	9.679	394	4 %	9.699	447	5 %	9.867	456	5 %
MINACCE	54.738	1.355	2 %	54.983	1.428	3 %	54.667	1.367	3 %	53.113	1.259	2 %
INGIURIE	15.357	338	2 %	2.365	62	3 %	166	5	3 %	131	3	2 %
VIOLENZE SESSUALI	3.924	295	8 %	4.416	292	7 %	4.796	277	6 %	4.923	257	5 %
... su maggiori di anni 14	*3.036*	*136*	4 %	*3.602*	*167*	5 %	*3.933*	*161*	4 %	*4.068*	*159*	4 %
... in danno di minori di anni 14	*537*	*60*	11 %	*635*	*99*	16 %	*649*	*86*	13 %	*637*	*72*	11 %
... di gruppo su maggiori di anni 14	*121*	*43*	36 %	*4*	*0*	0 %	*6*	*3*	50 %	*4*	*1*	25 %
... di gruppo in danno di minori di anni 14	*22*	*19*	86 %	*0*	*0*	-	*0*	*0*	-	*0*	-	

Delitti	**2016**			**2017**			**2018**			**2019**		
	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*
ATTI SESSUALI CON MINORENNE	573	22	4 %	554	23	4 %	628	38	6 %	643	40	6 %
CORRUZIONE DI MINORENNE	119	5	4 %	155	3	2 %	150	7	5 %	161	3	2 %
FURTI	115.706	9.064	8 %	115.933	9.441	8 %	111.914	8.608	8 %	99.693	7.243	7 %
... con strappo	*1.824*	*213*	12 %	*1.900*	*222*	12 %	*1.934*	*222*	11 %	*1.853*	*197*	11 %
... con destrezza	*7.619*	*650*	9 %	*7.742*	*757*	10 %	*8.222*	*587*	7 %	*7.389*	*522*	7 %
... in abitazione	*14.591*	*1.061*	7 %	*14.602*	*1.043*	7 %	*14.344*	*966*	7 %	*13.092*	*833*	6 %
... in esercizi commerciali	*32.845*	*3.334*	10 %	*33.025*	*3.381*	10 %	*32.260*	*3.186*	10 %	*28.583*	*2.591*	9 %
... su auto in sosta	*4.414*	*259*	6 %	*4.546*	*274*	6 %	*4.274*	*306*	7 %	*4.118*	*234*	6 %
... di opere d'arte e materiale archeologico	*113*	*0*	0 %	*81*	*1*	1 %	*88*	*0*	0 %	*57*	*0*	0 %
... di automezzi pesanti trasportanti mezzi	*79*	*2*	3 %	*108*	*2*	2 %	*106*	*1*	1 %	*69*	*1*	1 %
... di ciclomotori	*492*	*158*	32 %	*510*	*194*	38 %	*498*	*171*	34 %	*408*	*134*	33 %
... di motociclo	*855*	*117*	14 %	*734*	*103*	14 %	*738*	*125*	17 %	*600*	*92*	15 %
... di autovetture	*3.325*	*205*	6 %	*3.321*	*206*	6 %	*3.082*	*251*	8 %	*2.622*	*174*	7 %
RICETTAZIONE	32.745	1.493	5 %	30.049	1.482	5 %	27.634	1.297	5 %	24.911	1.216	5 %
RAPINE	21.167	1.746	8 %	20.574	1.711	8 %	20.661	1.845	9 %	19.114	1.936	10 %

Delitti	**2016**			**2017**			**2018**			**2019**		
	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*
... in abitazione	*2.268*	*116*	5 %	*2.032*	*85*	4 %	*2.075*	*68*	3 %	*1.840*	*89*	5 %
... in banca	*1.363*	*22*	2 %	*978*	*14*	1 %	*832*	*8*	1 %	*650*	*6*	1 %
... in uffici postali	*379*	*17*	4 %	*287*	*11*	4 %	*294*	*9*	3 %	*289*	*3*	1 %
... in esercizi commerciali	*4.533*	*294*	6 %	*4.497*	*303*	7 %	*4.376*	*238*	5 %	*3.992*	*231*	6 %
... in pubblica via	*8.264*	*1.016*	12 %	*8.460*	*1.042*	12 %	*8.899*	*1.214*	14 %	*8.199*	*1.334*	16 %
ESTORSIONI	9.141	398	4 %	9.579	388	4 %	9.515	423	4 %	9.695	499	5 %
USURA	839	3	0 %	880	3	0 %	695	1	0 %	676	3	0 %
SEQUESTRI DI PERSONA	1.892	103	5 %	1.658	98	6 %	1.614	48	3 %	1.368	45	3 %
... a scopo estorsivo	*364*	*19*	5 %	*321*	*16*	5 %	*296*	*7*	2 %	*257*	*2*	1 %
... per motivi sessuali	*52*	*2*	4 %	*146*	*5*	3 %	*140*	*4*	3 %	*158*	*8*	5 %
ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE	10.365	64	1 %	8.898	66	1 %	8.109	71	1 %	6.744	51	1 %
ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO	2.564	104	4 %	2.188	53	2 %	2.086	95	5 %	2.599	66	3 %
RICICLAGGIO E IMPIEGO DI DENARO	4.063	29	1 %	4.010	35	1 %	4.268	61	1 %	4.065	32	1 %
TRUFFE E FRODI INFORMATICHE	67.449	411	1 %	65.094	550	1 %	67.550	372	1 %	65.797	370	1 %
INCENDI	1.268	67	5 %	1.788	121	7 %	1.287	66	5 %	1.453	70	5 %

Delitti	**2016**			**2017**			**2018**			**2019**		
	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*
... incendi boschivi	*282*	*10*	4 %	*632*	*29*	5 %	*298*	*6*	2 %	*427*	*13*	3 %
DANNEGGIAMENTI	24.886	1.942	8 %	24.394	2.256	9 %	25.798	2.329	9 %	24.812	2.446	10 %
DANNEGGIAMENTO SEGUITO DA INCENDIO	1.145	137	12 %	1.308	137	10 %	1.226	136	11 %	1.143	89	8 %
CONTRABBANDO	585	26	4 %	548	0	0 %	486	0	0 %	481	0	0 %
STUPEFACENTI	64.626	3.282	5 %	70.120	3.421	5 %	72.912	3.358	5 %	69.465	3.069	4 %
... produzione e traffico	*6.575*	*113*	2 %	*6.968*	*109*	2 %	*6.705*	*85*	1 %	*6.618*	*92*	1 %
... spaccio	*40.212*	*2.328*	6 %	*44.908*	*2.567*	6 %	*47.046*	*2.502*	5 %	*44.739*	*2.242*	5 %
... associazione per produzione o traffico	*2.789*	*58*	2 %	*2.735*	*23*	1 %	*3.149*	*49*	2 %	*2.826*	*44*	2 %
... associazione per spaccio	*940*	*31*	3 %	*1.368*	*39*	3 %	*1.058*	*31*	3 %	*944*	*22*	2 %
SFRUTTAMENTO DELLA PROSTITUZIONE E PORNOGRAFIA MINORILE	3.352	129	4 %	3.349	132	4 %	3.236	161	5 %	2.540	252	10 %
... sfruttamento e favoreggiamento	*255*	*1*	0 %	*272*	*6*	2 %	*254*	*13*	5 %	*166*	*3*	2 %
... pornografia minorile	*366*	*82*	22 %	*380*	*68*	18 %	*427*	*86*	20 %	*418*	*144*	34 %
... detenzione materiale pornografico	*289*	*33*	11 %	*297*	*37*	12 %	*352*	*34*	10 %	*393*	*98*	25 %

Delitti	**2016**			**2017**			**2018**			**2019**		
	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*	Den. / Arr.	*di cui min*	*per cento*
... sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione non minorile	*2.016*	*12*	1 %	*2.018*	*20*	1 %	*1.794*	*13*	1 %	*1.295*	*4*	0 %
DELITTI INFORMATICI	1.024	11	1 %	1.217	22	2 %	1.160	38	3 %	1.235	49	4 %
CONTRAFFAZIONE DI MARCHE E PRODOTTI	8.535	11	0 %	7.561	29	0 %	6.440	13	0 %	6.152	5	0 %
VIOLAZIONE DELLE PROPRIETA'	1.227	2	0 %	889	0	0 %	623	2	0 %	635	0	0 %
ALTRI DELITTI	379.282	10.389	3 %	377.242	7.718	2 %	372.134	6.872	2 %	362.270	6.571	2 %
TOTALE DELITTI	**893.891**	**34.375**	4 %	**878.632**	**32.549**	4 %	**869.304**	**30.599**	4 %	**832.748**	**28.878**	**3 %**

CAPITOLO III

LA VIOLENZA AI DANNI DI BAMBINI E ADOLESCENTI

III. 1. La violenza: un male cronico, ereditario e contagioso

Questo terzo capitolo affronta il tema della violenza ai danni di bambini ed adolescenti. Prodromica ad ogni riflessione è la necessità di una univoca e condivisa qualificazione di che cosa costituisca effettivamente violenza.

Per definire il maltrattamento sui soggetti di minor età, come ha suggerito il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, nel proprio articolato documento trasmesso alla Commissione, ci si deve riferire alla definizione del WHO (*World Health Organization*) condivisa a livello internazionale per la quale costituiscono violenza: "*tutte le forme di cattivo trattamento fisico e/o emotivo, abuso sessuale, incuria o trattamento negligente, nonché sfruttamento sessuale o di altro genere, che provocano un danno reale o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino, nell'ambito di una relazione di responsabilità, fiducia o potere.*" Le forme di violenza sono quindi varie e ricomprendono dal maltrattamento psicologico, alla violenza assistita (quest'ultima forma di violenza non dovrebbe più essere considerata - secondo la dottoressa Albano, già Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza- una forma di violenza psicologica, ma è necessario che ad essa sia riconosciuta una certa autonomia) dal bullismo allo sfruttamento sessuale e all'abuso sessuale e all'abuso *online*. Ciò che accomuna queste forme di violenza sono certamente gli effetti che esse determinano soprattutto in età evolutiva. Ogni evento di natura maltrattante specialmente se sperimentato precocemente e ripetutamente nelle relazioni primarie di cura, cioè con le figure che dovrebbero garantire sicurezza, affidabilità, stabilità, contenimento affettivo ed emotivo, in carenza o assenza di fattori protettivi e di "resilienza" nel bambino, produce un trauma psichico/interpersonale, che colpisce e danneggia le principali funzioni dello sviluppo, provoca una grave deprivazione del potere e del controllo personale, una rilevante distorsione dell'immagine di sé e del mondo circostante.

Come hanno ricordato anche i rappresentanti del CISMAI (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia), nel corso della loro audizione, la violenza presenta determinate e pericolose caratteristiche. La violenza è in primo luogo ereditaria, nel senso che, appartenendo alla categoria dei comportamenti appresi, si può trasmettere in linea transgenerazionale: una coppia violenta "educa" anche inconsapevolmente i figli alla violenza e quindi può generare futuri genitori violenti. La violenza è poi contagiosa perché gli stili di vita violenti inquinano, invadendola, l'atmosfera relazionale complessiva, contagiando chi vi si trova a vivere; un comportamento violento, infatti, suscita facilmente risposte violente; infine la violenza è cronica e degenerativa nel contempo: se non è curata precocemente rischia di cronicizzarsi e di degenerare invadendo zone sempre più ampie delle relazioni, passando

dalla violenza interpersonale alla violenza domestica, alla violenza familiare fino a quella di gruppo e di banda, a quella sociale e politica, innescando sequenze relazionali in *escalation*, che sfuggono facilmente al controllo degli stessi attori e che possono giungere fino a compromettere la vita propria o altrui.

III. 2. Il minore come vittima vulnerabile

Il minore vittima, persona offesa del reato, rientra nell'area dei soggetti cosiddetti "deboli" o "vulnerabili".

Con la locuzione "vittima vulnerabile" si fa riferimento alle caratteristiche proprie del soggetto (minore) ovvero al tipo di violenza subita suscettibile di generare un trauma che potrebbe essere acuito dallo svolgimento del processo penale conseguente al reato.

La posizione della vittima nel procedimento penale trova il primo riferimento giuridico europeo nella decisione quadro del Consiglio n. 2001/220/GAI, del 15 marzo 2001, le cui disposizioni sono state successivamente sostituite dalla direttiva n. 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

La direttiva afferma il principio della valutazione individuale delle vittime per individuarne le specifiche esigenze di protezione (articolo 22).

La valutazione individuale tiene conto, in particolare: delle caratteristiche personali della vittima; del tipo o della natura del reato; delle circostanze del reato.

Nell'ambito della valutazione individuale è rivolta particolare attenzione alle "vittime che hanno subito un notevole danno a motivo della gravità del reato, (...) alle vittime che si trovano particolarmente esposte per la loro relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato".

Al riguardo, la disposizione riconosce espressamente come vittime "oggetto di debita considerazione" (tra l'altro) le vittime "della tratta di esseri umani, della violenza di genere, della violenza nelle relazioni strette, della violenza o dello sfruttamento sessuale (...) e le vittime con disabilità".

Ai fini della direttiva, si presume che i minori vittime di reato abbiano specifiche esigenze di protezione, essendo particolarmente esposti al rischio di "vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni".

Essi sono oggetto della suddetta valutazione individuale per determinare se e in quale misura debbano avvalersi delle misure speciali di cui ai successivi articoli 23 e 24.

In particolare, l'articolo 23 della direttiva prevede:

- esigenze specifiche di protezione durante le indagini penali (tra esse, la previsione che le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice, vengano condotte da una persona dello stesso sesso della vittima, qualora la vittima lo desideri);
- esigenze specifiche di protezione durante il procedimento giudiziario (tra esse, la previsione di misure per evitare il contatto visivo fra le vittime e gli autori dei reati, anche durante le deposizioni).

L'articolo 24 reca prescrizioni dirette a garantire il diritto dei minori a beneficiare di protezione nel corso del procedimento penale.

Tra esse: la previsione in base alla quale le audizioni del minore vittima di reato possono essere oggetto di registrazione audiovisiva e tali registrazioni possono essere utilizzate come prova nei procedimenti penali[1]; la previsione della nomina di un rappresentante speciale per i minori vittime di reato, nell'ambito delle indagini e del procedimento penale, qualora, ai sensi del diritto nazionale, i titolari della responsabilità genitoriale non siano autorizzati a rappresentare il minore vittima di reato in ragione di un conflitto di interesse con quest'ultimo oppure il minore vittima di reato non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia.

In attuazione della direttiva n. 2012/29/UE è stato adottato il decreto legislativo n. 212 del 2015, che ha introdotto nel codice di procedura penale la nozione di "condizione di particolare vulnerabilità", desumibile - oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica - dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede.

[1] Si ricorda che la testimonianza resa dalla persona offesa dal reato per lungo tempo è stata trattata dalla giurisprudenza con molta cautela perché non veniva attribuita ad essa piena forza probante all'interno del processo penale.

Tra i fattori di cui è necessario tenere conto per la valutazione di tale condizione sono espressamente considerati: la riconducibilità del fatto alla tratta di esseri umani; la dipendenza affettiva, psicologica o economica della persona offesa dall'autore del reato (articolo 90-*quater* del codice di procedura penale, inserito dal decreto legislativo n. 212).

La condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa rileva anche sotto altri profili processuali (assunzione della testimonianza della persona che versa in condizione di particolare vulnerabilità con le modalità dell'incidente probatorio, *ex* articolo 392 codice di procedura penale; adozione di modalità protette nell'esame di una persona offesa che versa in condizione di particolare vulnerabilità, qualora la persona offesa o il suo difensore ne faccia richiesta, *ex* articoli. 398, comma 5-*quater*, e 498, comma 4-*quater*, codice di procedura penale). Come è stato rilevato dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC), nel 10° Rapporto di aggiornamento 2019, è importante che in tutti i casi giudiziari che coinvolgono minori (nel *report* si fa riferimento anche ai processi civili di separazione divorzio giudiziale), in cui è più elevato il rischio di innescare un abuso istituzionale o una vittimizzazione secondaria, occorre disporre di operatori di comprovata competenza sulla psicologia dell'età evolutiva e di metodologie di ascolto del minorenne inattaccabili. E' proprio alla luce di tale considerazione che lo stesso Gruppo CRC auspica l'adozione di Linee guida ministeriali sull'ascolto della persona di età minore nel rispetto delle Convenzioni di Lanzarote e di Strasburgo e delle Linee guida del Consiglio d'Europa sulla *child-friendly justice*.

Sotto il profilo organizzativo, si è già avuto modo di evidenziare come gli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), articolazioni territoriali del Ministero della giustizia, provvedano a fornire assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale e a svolgere attività di sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento penale.

A tale scopo gli USSM promuovono, a livello territoriale, accordi con gli altri soggetti istituzionali (primi dei quali i soggetti competenti in materia di sanità pubblica) e del privato sociale al fine creare una rete di intervento efficace.

In data 29 novembre 2018, è stato costituito, presso il Ministero della giustizia, il Tavolo di coordinamento interistituzionale per i servizi di assistenza alle vittime di reato (al quale partecipano rappresentanti del: Dipartimento per gli affari di giustizia, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Consiglio nazionale forense, Conferenza Stato-Regioni, Ministero dell'interno, Terzo settore e Università degli studi Roma Tre).

Le linee programmatiche del Tavolo includono il coordinamento e l'integrazione a livello territoriale tra i servizi pubblici e privati al fine di pervenire all'elaborazione di protocolli operativi rivolti alla presa in carico delle vittime minorenni di reati sessuali segnalate agli USSM, con la possibilità di prevedere anche programmi di assistenza a lunga scadenza.

Infine, in sede di audizione della dottoressa Maria Monteleone, è stato ricordato che, presso la Procura della Repubblica di Roma, è stato costituito un *pool* di pubblici ministeri specificamente dedicato ai procedimenti in cui sono coinvolte vittime vulnerabili.

Il *pool* si occupa non solo dei procedimenti penali che vedono coinvolti, in qualità di vittime o di testimoni, i minori, ma anche dei procedimenti in sede civile in materia di famiglia, nei quali sia prevista la partecipazione del pubblico Ministero.

III. 3. I reati sessuali sui minori

III. 3.1 Il quadro normativo vigente

Dalla riforma dei reati sessuali alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

La prima disciplina specifica per i reati sessuali contro i minori è stata introdotta nel nostro Ordinamento dalla legge n. 66 del 1996 ("Norme contro la violenza sessuale"), recante una generale riforma legislativa in materia di reati sessuali.

In tale contesto - mediante inserimento degli articoli da 609-*bis* a 609-*decies* nel titolo XII deli libro II del codice penale (delitti contro la persona), più specificamente nella sezione II del capo III, dedicata ai delitti contro la libertà personale - sono state previste specifiche ipotesi di reato di violenza sessuale contro i minori in relazione alle quali sono state disposte

pene più severe. In particolare tra le circostanze aggravanti del reato di violenza sessuale (di cui all'articolo 609-*bis*) sono state inserite l'età del minore (persona che non ha compiuto i quattordici anni) ovvero l'età unitamente a una specifica relazione con il colpevole (persona che non ha compiuto i sedici anni della quale il colpevole sia l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore); sono state poi introdotte alcune specifiche nuove fattispecie di reato, quali i delitti di "atti sessuali con minorenne", e di corruzione di minorenne; è stato infine previsto che per i reati sessuali commessi in danno di persona minore di quattordici anni il colpevole non possa invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa (testo originario dell'articolo 609-*sexies*).

In adesione ai principi internazionali a tutela dei fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale[2], la successiva legge n. 269 del 1998 ("Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù") ha inserito nel titolo XII del libro II del codice penale, in particolare nella sezione I del capo III, dedicata ai delitti contro la personalità individuale, le seguenti fattispecie di reato: prostituzione minorile (articolo 600-*bis*); pornografia minorile (articolo 600-*ter*); detenzione di materiale pornografico (articolo 600-*quater*); iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (articolo 600-*quinquies*).

Ulteriori misure sono state, poi, previste nell'ambito di più generali riforme. Tra queste, la legge n. 154 del 2001 ("Misure contro la violenza nelle relazioni familiari") - nell'introdurre la misura dell'allontanamento dalla casa (articolo 282-*bis* del codice penale) - ha previsto che, qualora si proceda in relazione (anche) a reati sessuali in danno di minori, la misura possa essere disposta al di fuori dei limiti di pena stabiliti dall'articolo 280 del codice di procedura penale.

Successivamente la legge n. 228 del 2003 - dettando disposizioni contro la tratta delle persone (articolo 601 del codice penale, il cui secondo comma prevede espressamente l'ipotesi di coinvolgimento di persone di minore età) - ha disposto che particolare tutela

[2] All'art. 1 della legge n. 269 vengono espressamente menzionate: la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 1991; la dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma, adottata il 31 agosto 1996.

debba essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, nonché prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età.

Con la legge n. 38 del 2006 sono state introdotte disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo *internet*, dirette ad accentuare la severità degli interventi, in un contesto caratterizzato dall'incremento della diffusione di materiali pedopornografici in rete, nonché in conformità alle indicazioni derivanti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, sottoscritta a Budapest il 23 novembre 2001 (e ratificata dalla legge n. 48 del 2008), e dalla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 2004/68/GAI (poi sostituita dalla direttiva 2011/93/UE). In particolare, la legge ha esteso la protezione accordata al minore sino al compimento del diciottesimo anno di età; ha inserito nel codice penale il reato di pornografia virtuale (articolo 600-*quater* 1); ha istituito, presso il Ministero dell'interno, il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete *internet*.

Con la legge n. 108 del 2010 si è poi provveduto a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, del 16 maggio 2005, nonché a dettare norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

Tra esse, l'inserimento di circostanze aggravanti riferite al reato di tratta, prima delle quali l'età inferiore a diciotto anni.

La Convenzione di Lanzarote e la sua ratifica

Significative modifiche al codice penale (tra cui la riformulazione del reato di prostituzione minorile di cui all'articolo 600-*bis*), oltre che al codice di procedura penale, sono intervenute con la legge n. 172 del 2012, di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007. Fra le misure più rilevanti si segnala l'introduzione del reato di istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia nonché di apologia di tali delitti (articolo 414-*bis*) e il reato di adescamento di minorenni (articolo 609-*undecies*).

Gli stimoli europei

A delineare il vigente quadro normativo a tutela dei minori ha poi contribuito da un lato la necessaria attuazione di una serie di direttive europee e, dall'altra la ratifica di accordi internazionali.

Con decreto legislativo n. 24 del 2014 si è dato attuazione alla direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI. Vi è prevista, tra l'altro, nel rispetto del superiore interesse del minore, una procedura di determinazione dell'età per i casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi[3].

In attuazione della direttiva 2011/93/UE, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, è stato adottato il decreto legislativo n. 39 del 2014, il quale - intervenendo a irrigidire le misure contro i reati di sfruttamento dei minori (confronta l'introduzione delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 609-*duodecies* del codice penale) - ha altresì imposto al datore di lavoro la richiesta del certificato penale del casellario giudiziale per lo svolgimento di attività professionali o attività volontarie organizzate che comportino contatti diretti e regolari con minori.

La ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 dicembre 2011 (legge n. 199 del 2015), consente ora a un organismo internazionale autonomo e indipendente di poter richiedere informative e di svolgere, nei confronti degli Stati Parte, inchieste circa violazioni gravi e sistematiche della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei relativi Protocolli opzionali.

[3] In attuazione di tale disposizione è stato adottato il "Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24", di cui al Dpcm n. 234 del 2016.
Si ricorda che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni processuali, quando vi è incertezza sulla minore età della persona offesa dal reato, il giudice dispone, anche di ufficio, perizia. Se, anche dopo la perizia, permangono dubbi, la minore età è presunta (art. 90, comma 2-*bis*, del codice di procedura penale). Il comma in questione è stato inserito dal decreto legislativo n. 212 del 2015, in attuazione della direttiva 2012/29/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. In particolare, l'art. 24 della direttiva sancisce il diritto dei minori a beneficiare di protezione nel corso del procedimento penale (cfr. *infra*, "Il minore come vittima vulnerabile").

Ancora, in ambito europeo, la direttiva 2018/1808/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, ha apportato modificazioni della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi.

Nella direttiva 2018/1808/UE sono state introdotte disposizioni volte a garantire che i servizi di media audiovisivi suscettibili di nuocere allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori non risultino loro accessibili.

Inoltre, ai sensi delle nuove disposizioni, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare la tutela del grande pubblico da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che rappresentino una pubblica provocazione a commettere reati di pornografia minorile.

Il cosiddetto codice rosso

Da ultimo, la legge n. 69 del 2019 (che interviene sul codice penale, sul codice di procedura penale, nonché su ulteriori disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere) ha inasprito le pene per i delitti di violenza sessuale (articoli. da 609-*bis* a 609-*octies*). E' stata prevista la pena della reclusione da 6 a 12 anni per la violenza sessuale, estensibile fino a 24 anni se commessa nei confronti di un minore di dieci anni e fino a 18 anni se commessa nei confronti di un minore di quattordici anni; sono stati previsti da 8 a 14 anni di reclusione per la violenza sessuale di gruppo. La legge n. 69 ha inoltre inserito, nella sezione III del libro II, titolo XII, capo III, del codice penale, relativa ai delitti contro la libertà morale, il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612-*ter*), il cosiddetto *revenge porn*, che punisce il trasferimento di dette immagini o video senza il consenso della persona ripresa. Infine è da ricordare l'introduzione all'articolo 558-*bis* del codice penale di un reato *ad hoc* finalizzato a sanzionare i cosiddetti matrimoni forzati. Si tratta di una piaga che – come sottolinea il documento Unicef Data, *Child marriage*, 2018 – affligge in modo particolare alcune regioni del mondo in via di sviluppo, specialmente Africa e Asia, ma è riscontrabile sempre più spesso anche nelle odierne società multiculturali e multietniche, sia nei Paesi europei, sia in quelli *extra*europei. Come ha affermato la giurisprudenza di legittimità (si veda Cassazione sezione civile VI-1,

ordinanza n. 25873 del 18 novembre 2013), la costrizione ad un matrimonio non voluto costituisce violazione della dignità e, dunque, trattamento degradante che integra un danno grave alla persona (Cassazione sezione civile VI-1, ordinanza n. 25643 del 12 dicembre 2016. Non a caso il *Considerando* n. 17 della *Direttiva* 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, include i matrimoni forzati tra le varie forme di violenza di genere.

III. 3.2. Le dimensioni del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori: alcuni dati statistici

Nel corso delle audizioni sono stati presentati molteplici dati indicativi dell'estensione del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.

In particolare, il Ministero dell'interno ha fornito, per gli anni dal 2016 al 2019, i dati delle vittime minorenni di reati sessuali.

Tabella 22 - Cap. III. 2. Vittime minorenni di delitti commessi in Italia (Rielaborazione sulla base dei dati presentati alla Commissione dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale, in data 5 febbraio 2020)

Delitto	N. vittime nel 2016	N. vittime nel 2017	N. vittime nel 2018	N. vittime nel 2019[4]
VIOLENZE SESSUALI	1.022	1.163	1.133	1.019
...violenza sessuale su maggiori di 14 anni (articoli 609-*bis* e 609-*ter* codice penale)	604	694	736	625
...violenza sessuale in danno di minori di 14 anni	395	469	397	394

[4] Dati non consolidati per il 2019.

(articolo 609-*ter*, secondo comma, codice penale)				
...violenza sessuale di gruppo su maggiori di 14 anni (articolo 609-*octies* codice penale)	18	0	0	0
...violenza sessuale di gruppo in danno di minori di 14 anni (articoli 609-*octies* e 609-*ter*, secondo comma, codice penale)	5	0	0	0
ATTI SESSUALI CON MINORENNE (articolo 609-*quater* codice penale)	368	416	420	404
CORRUZIONE DI MINORENNE (articolo 609-*quinquies* codice penale)	124	155	132	156
PROSTITUZIONE MINORILE (articolo 600-*bis* codice penale)	109	71	69	51
PORNOGRAFIA MINORILE (articolo 600-*ter* codice penale)	177	194	199	225
DETENZIONE DI MATERIALE PEDOPORNOGRAFICO (articolo 600-*quater* codice penale)	58	91	79	77

La Relazione del Ministero dell'interno al Parlamento sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (*Doc.* XXXVIII, n. 2, presentata alle Camere in data 5 febbraio 2020) registra, tuttavia, in relazione all'anno 2018, un numero di minorenni vittime di violenze sessuali complessivamente pari a 1.135, con un decremento rispetto all'anno precedente del 5,18 per cento, e con una

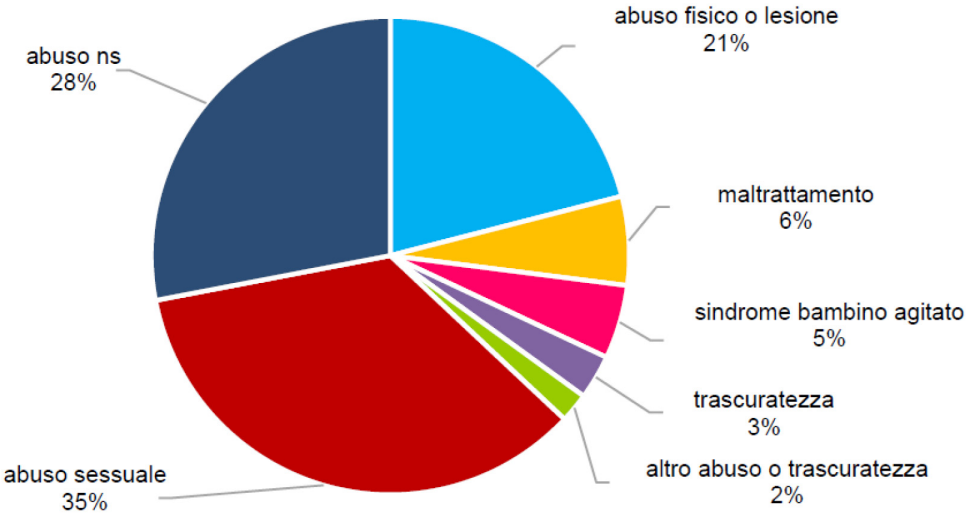
incidenza su vittime (minorenni) di genere femminile ben oltre il 50 per cento rispetto al totale.

I reati in relazione ai quali risultano pervenute un maggior numero di denunce sono: gli atti sessuali con minorenne (31,5 per cento); la violenza sessuale in danno di minori di 14 anni (28 per cento); la pornografia minorile (17,4 per cento); la corruzione di minorenne (10,2 per cento). Mentre dati più contenuti riguardano: la detenzione di materiale pedopornografico (7,3 per cento) e lo sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione minorile (5,6 per cento) (memoria Istat, 1° giugno 2020).

Tuttavia, tenendo conto dei reati di violenza sessuale su minorenni maggiori di quattordici anni, il delitto di violenza sessuale risulta quello più incidente.

Dai dati raccolti dall'Istituto superiore di Sanità nell'ambito del progetto Revamp, relativi agli accessi in pronto soccorso in età pediatrica, emerge che "oltre un terzo dei bambini ha subito violenza sessuale, circa uno su cinque è stato vittima di abuso fisico, quasi un caso ogni dieci è dovuto a maltrattamento o trascuratezza" (da Progetto Revamp, *Violenza e abuso su minore: modelli di intervento sanitario in pronto soccorso*, dal quale è tratto anche il grafico sottostante):

Tabella 23 - Cap. III. 2. Violenza e abuso su minore: modelli di intervento sanitario in pronto soccorso



Distribuzione percentuale per tipo di abuso relativa agli accessi in pronto soccorso pediatrici. SINIACA-IDB 2012

L'analisi per classi di età evidenzia come l'età dei minori coinvolti in situazioni di violenza sessuale si collochi spesso tra gli zero e i dieci anni (oltre che nelle fasi della pre-adolescenza e dell'adolescenza); le vittime di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione minorile hanno in prevalenza tra i quattordici e i diciassette anni.

In sede di audizioni, è stato da più voci rilevato il *trend* in ascesa degli abusi sessuali su minori perpetrati *online*.

Tali reati costituiscono specifico oggetto di indagine da parte del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno, che, con riferimento all'anno 2018, ha isolato, su 33.086 siti *internet* monitorati, 2.182 siti che sono stati inseriti nella *blacklist* dei siti vietati.

I soggetti indagati in relazione a tali attività sono risultati, nel 2018, pari a 590, 186 dei quali per reati connessi con l'adescamento *online*.

Nel 2019, sono state 626 le persone denunciate all'Autorità giudiziaria per casi di pedopornografia *online* e 37 le persone arrestate.

Il *trend* crescente è risultato particolarmente evidente in relazione alla diffusione di materiale pedopornografico, ambito nel quale si è passati dai 40 minori vittime denuncianti del 2018 agli 81 del 2019 e dai 12 minori denunciati nel 2018 ai 62 del 2019.

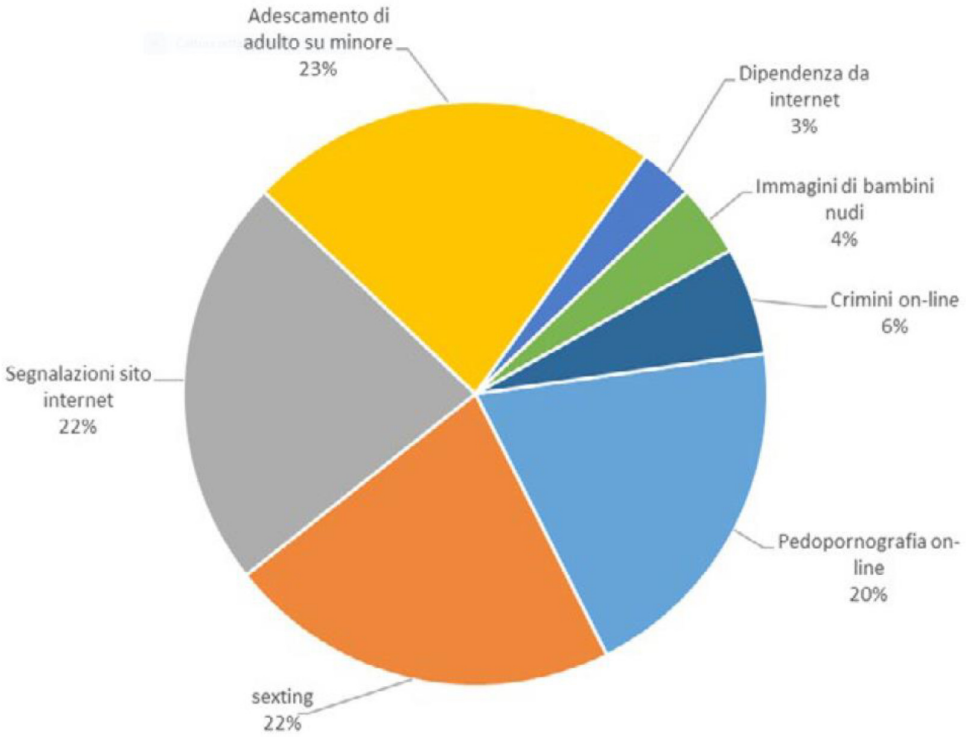
Sempre nel 2019, sono stati 386 i casi in cui minorenni hanno subito *avances* sessuali *online*, a seguito dei quali sono stati sottoposti a indagine 168 soggetti.

Per quanto riguarda l'età dei minori, è stato segnalato che, nel nostro Paese, il primo accesso dei minori alla pornografia *online* è stimato fra gli 8 e i 12 anni: dato cronobiologico impressionante se confrontato con il fatto che la completa maturazione cerebrale - in termini anatomo-funzionali - si completa intorno a 20/21 anni.

Nel grafico sotto riportato (tratto dalla Relazione al Parlamento del Ministro per le politiche per la famiglia (*Doc*. CX, n. 2, pag. 175) si riassume l'incidenza di casi di abuso sessuale *online*[5] dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2018:

[5] I casi sono comprensivi delle cosiddette "motivazioni secondarie", rispetto alla motivazione primaria dell'abuso sessuale.

Tabella 24 - Cap. III. 2. l'incidenza di casi di abuso sessuale online dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2018



Per quanto riguarda gli autori dei reati sessuali contro i minori, essi sono prevalentemente maschi (93 per cento, circa 2.291) contro il 7,1 per cento delle donne.

Lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione minorile risulta essere il reato in relazione al quale la presenza di donne autrici del reato è maggiore: nel 2018 il coinvolgimento femminile è stato del 21,5 per cento, un dato in aumento dal 2015, considerato che si è passati dal 9,6 per cento nel 2014 al 22,6 per cento nel 2017.

I minorenni sono maggiormente incriminati di reati di pornografia minorile e di detenzione di materiale pedopornografico rispetto agli altri reati a sfondo sessuale.

In particolare, il reato di pornografia, nel 2018, vede un numero di denunce contro *under* 18 anni pari al 20,1 per cento del totale; la detenzione di materiale pedopornografico è a carico di autori minorenni per il 9,6 per cento delle denunce (memoria Istat, 1° giugno 2020).

III. 3.3. Pedofilia e pornografia minorile. L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile

I reati connessi alla pornografia minorile

La pornografia minorile (o pedopornografia) è reato disciplinato dall'articolo 600-*ter* del codice penale: sono sanzionate una serie di condotte che vanno dalla realizzazione del prodotto pedopornografico alla distribuzione, diffusione, divulgazione o pubblicizzazione, anche per via telematica, del materiale incriminato.

Per pornografia minorile si intende "ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un minore degli anni diciotto coinvolto in attività sessuali esplicite, reali o simulate, o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un minore di anni diciotto per scopi sessuali" (articolo 600-*ter*, quarto comma).

Ai sensi del medesimo articolo, viene punita, inoltre, la domanda di materiale pedopornografico, in quanto atta a incrementarne la produzione.

Costituisce, ancora, oggetto di reato la detenzione di materiale pornografico (articolo 600-*quater*), nonché la pornografia virtuale, vale a dire "immagini virtuali realizzate utilizzando immagini di minori degli anni diciotto o parti di esse". Le immagini virtuali sono "realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali " (articolo 600-*quater*.1).

Sul delitto di pornografia minorile si è pronunciata la Corte di Cassazione, Sezioni Unite Penali, in data 31 maggio 2018 (sentenza n. 51815), per asserire che, "ai fini dell'integrazione del reato di cui all'articolo 600-*ter* comma 1 n. 1 codice penale, con riferimento alla condotta di produzione del materiale pedopornografico, non è più necessario, viste le nuove formulazioni della disposizione introdotte a partire dalla legge 6 febbraio 2006 n. 38, l'accertamento del pericolo di diffusione del suddetto materiale".

Con tale asserzione la Corte ha superato il precedente orientamento giurisprudenziale, che consentiva di non punire la relativa condotta ai sensi dell'articolo 600-*ter*, primo comma, qualora non vi fosse il pericolo concreto di diffusione del materiale pedopornografico, ma

di sanzionarla ai sensi del meno grave delitto di detenzione di materiale pornografico, di cui all'articolo 600-*quater*.

A giudizio della Corte, "il requisito del pericolo concreto di diffusione del materiale poteva fungere da guida per l'interprete all'inizio degli anni '2000", ma esso "è diventato oggi anacronistico, a causa della pervasiva influenza delle moderne tecnologie della comunicazione, che ha portato alla diffusione di cellulari *smartphone*, *tablet* e *computer* dotati di fotocamera incorporata, e ha reso normali il collegamento a *internet* e l'utilizzazione di programmi di condivisione e reti sociali. (...) Ne deriva che il riferimento al presupposto del pericolo concreto di diffusione del materiale realizzato - come elaborato dalle Sezioni Unite del 2000 e dalla giurisprudenza successiva - ha oggi scarso significato, essendo ormai potenzialmente diffusiva qualsiasi produzione di immagini o video". La Corte aggiunge che la definizione di pornografia minorile di cui all'articolo 600-*ter*, quarto comma (*cfr supra*), introdotta dalla legge n. 172 del 2012, "chiarisce che oggetto della tutela penale sono l'immagine, la dignità e il corretto sviluppo sessuale del minore; ciò che consente di ricostruire la fattispecie in esame in termini di illecito di danno, perché l'utilizzazione del minore nella realizzazione di materiale pornografico compromette di per sé il bene giuridico consumando l'offesa che il legislatore mira ad evitare".

Su quest'ultima decisione il professore Bartolomeo Romano, ordinario di Diritto penale nell'Università di Palermo, nel corso dell'audizione e più ampiamente nella documentazione consegnata alla Commissione, ha formulato alcune considerazioni osservando come essa riveli "una tendenza a prendere campo e quasi a sostituirsi al legislatore, sino a chiarire che il cosiddetto diritto vivente è il solo che veramente conta, rischiando di procedere persino a prescindere dal testo normativo o almeno osando di andare oltre quanto legislativamente fissato". Secondo il docente "il quadro complessivo di riferimento è ricostruito – dalla Cassazione – in modo corretto e condivisibile. E anche l'idea che il delitto di pornografia minorile, di cui all'articolo 600-*ter* codice penale, debba essere interpretato superando il vecchio schema del pericolo concreto ha la sua ragionevolezza.

Tuttavia, forse è troppo drastico il passaggio da reato di pericolo concreto a reato di danno; sembrerebbe più in linea con una evoluzione naturale dell'interpretazione del requisito del pericolo, trasportare il reato sul piano, limitrofo, del pericolo presunto: tanto più se, come

ritiene parte della giurisprudenza e della dottrina, se ne trae la conseguenza (opinabile) della non configurabilità del tentativo. La opzione del pericolo presunto, che si potrebbe circoscrivere ai casi che non comportano manifestazioni di "pornografia domestica", lascerebbe probabilmente residuare – in quelle ipotesi – l'applicabilità del delitto di cui all'articolo 600-*quater* codice penale, con una soluzione più ragionevole e in linea con le scelte (o non scelte) del legislatore italiano." Invece, non sembra possibile, sempre a parere del professor Romano che "*electa una via*, fare *recursus ad alteram"*. In altre parole "se si ritiene che la realizzazione del materiale pedopornografico sia un reato in sé, addirittura di danno, non si vede come si possa giungere ad escludere la rilevanza penale della pornografia minorile domestica. Dal piano (possibile, ma persino discutibile) dei *desiderata*, alla lettura delle Sezioni unite, il passo sembra essere troppo lungo e deciso.

Il ruolo della rete nei reati di pedofilia e pedopornografia e l'impatto sullo sviluppo psicofisico della pornografia.

Nel corso delle audizioni svolte, da più parti è stato sottolineato come i fenomeni di abuso sessuale nei confronti dei minori si siano amplificati con l'utilizzo generalizzato della rete.

Dalle evidenze investigative è emerso l'intensificarsi dello scambio e della diffusione di immagini in rete, relative ad abusi sessuali su minori, attraverso applicazioni di messaggistica istantanea, o mediante il ricorso al cosiddetto "*darknet*" (reti nascoste o anonime), all'interno del quale si nascondono vere e proprie comunità virtuali e organizzate di pedofili.

La pornografia minorile in rete è settore specifico di competenza del Servizio Polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno (cfr *supra*), il quale ha elaborato una *blacklist* dei siti contenenti materiali vietati.

Tale strumento, nel 2019, ha consentito di inoltrare 2.300 segnalazioni ai *provider* italiani affinché tali siti siano resi inaccessibili sul suolo nazionale.

La diffusione di immagini pedopornografiche avviene principalmente attraverso il *file sharing*, lo scambio di *e-mail*, l'utilizzo di *chat room* o di *forum* tematici.

Importanti dati sul fenomeno sono stati forniti alla Commissione da don Fortunato Di Noto, presidente della Meter Onlus. Nell'ultimo "Report (2019)" che tale associazione ha pubblicato con riguardo ai fenomeni della pedofilia e della pedopornografia, si segnala un numero di foto incriminate doppio rispetto al 2018 e un incremento anche nel numero delle *chat*. Dai grafici di geolocalizzazione dei *server* presentati sempre nel "Report 2019" emerge che Europa e America costituiscono la sede della maggior parte delle aziende cui sono riconducibili i *server* che permettono il funzionamento della maggioranza dei siti o piattaforme in cui si divulga materiale pedopornografico.

E' stato posto in evidenza come la tratta di esseri umani a scopi di abuso sessuale, principalmente canalizzata nello sfruttamento della prostituzione (vedi *infra*, "Prostituzione minorile"), sia finalizzata in modo crescente anche alla diffusione di pornografia minorile *online*.

In rapida crescita il cosiddetto "adescamento *online*": la rete rappresenta uno strumento utile per i pedofili nella fase di contatto iniziale con i minori, in quanto, sebbene vi sia distanza fisica tra gli interlocutori, consente di ridurre le differenze di età o culturali che generalmente pongono dei limiti nelle relazioni *vis à vis* tra minori e adulti (vedi *infra*, "Adescamento di minorenni").

Nell'ambito della pornografia *online* la dottoressa Ciardi, della Polizia postale, ha evidenziato come stia emergendo un preoccupante nuovo fenomeno, rappresentato dallo sfruttamento sessuale su commissione, per il quale il pedofilo acquista la "regia" di un abuso, guidando le azioni fisiche dell'abusante, che, solitamente, agisce in un Paese diverso da quello del committente. Una ulteriore e grave forma di pornografia (anche minorile) *online* è rappresentata dallo stupro virtuale, nel quale vengono postate in rete immagini o filmati che ritraggono persone, molte volte inconsapevoli, e sulle quali sono riversati commenti di ogni genere, interpolando video e immagini delle vittime con altri contenuti pornografici reperibili in rete.

Si è già avuto modo di ricordare che la legge n. 69 del 2019 ha inserito, nella sezione III del libro II, titolo XII, capo III, del codice penale, relativa ai delitti contro la libertà morale, il reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612-*ter*),

cosiddetto *revenge porn*, che punisce il trasferimento di dette immagini o video senza il consenso della persona ripresa.

Il fenomeno - come precisato in sede di audizione - ha incidenza non solo nelle fasce di età adulta, ma anche in quelle più giovani. La diffusione illecita, infatti, avviene frequentemente in ambito scolastico o nella cerchia ristretta di amici comuni dell'autore e della vittima. Ricerche della Polizia di Stato condotte sui ragazzi tra i tredici e i diciotto anni hanno dimostrato quanto sia diffuso il fenomeno del *sexting*: proprie immagini (foto o video) *sexy*, inviate, spesso in buona fede, a una ristretta cerchia di amici, sono fatte circolare *online* con un livello di diffusione virale, al punto da generare (per lo più) nelle ragazze interessate gravi problemi psicologici che in alcuni casi hanno condotto al suicidio.

E' emerso come i livelli di consapevolezza del rischio, di comprensione della gravità delle azioni virtuali, di percezione del danno subito dalle vittime, nei ragazzi tra i quattordici e i diciassette anni, siano ancora insufficienti per costituire efficaci deterrenti all'assunzione di comportamenti virtuali dannosi o rischiosi per sé e per altri.

Inoltre, non solo il filtro della rete rende meno accorte le vittime, le cui strategie di difesa sono ridotte, ma in rete non ci sono "luoghi sicuri" per i minori.

L'esposizione a contenuti inappropriati costituisce indubitabilmente una forma di violenza di carattere sessuale ai danni dei minori.

Come chiarito dal professor Gandolfini, neurologo e psichiatra direttore del Dipartimento di neuroscienze dell'Ospedale poliambulanza di Brescia, l'immagine pornografica stimola la produzione di ossitocina, la quale stimola il soggetto alla "ricerca dell'amante virtuale", determinando un legame di dipendenza del minore rispetto al supporto tecnologico utilizzato per procurarsi lo stimolo. La pornografia può, pertanto, essere definita una droga emotivo-comportamentale, che produce dipendenza erotica, isolamento sociale e ricerca compulsiva estensibile fino alla condotta illegale.

L'abuso *online*, nelle sue varie forme, è in grado di provocare le stesse conseguenze *post* traumatiche dell'abuso sessuale, con la particolarità (e l'aggravante) che le immagini delle violenze, cristallizzate nel *web*, hanno un effetto dirompente sui vissuti post traumatici.

In relazione a tali fenomeni, la Commissione ha avuto modo di riflettere sull'opportunità di contrastare l'anonimato della rete, dal momento che esso si sostanzia in una deresponsabilizzazione degli autori di condotte vietate in rete.

Nell'ambito degli interventi di prevenzione suggeriti dagli auditi è stato riconosciuto un ruolo importante ai sistemi di *parental control* (quali filtri disattivabili esclusivamente dai genitori). L'obbligatoria attivazione di questi sistemi sui dispositivi digitali utilizzati dai minori è stata peraltro prevista da un emendamento, a prima firma del vicepresidente della Commissione, senatore Pillon, approvato nel corso dell'esame in sede di conversione del decreto-legge n. 28 del 2020 (convertito con la legge n. 70 del 2020). L'attuale articolo 7-*bis* del decreto legge n. 28 impone agli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche di prevedere, gratuitamente, fra i servizi preattivati e disattivabili solo su richiesta dell'utenza, l'attivazione di filtri, blocchi alla navigazione e di altri sistemi di *parental control*.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Le recenti modifiche: una nuova composizione e una banca dati più aggiornata ed efficiente

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile è stato istituito (presso la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le pari opportunità) dall'articolo 20 della legge n. 38 del 2006 (che ha inserito il comma 1-*bis* nell'articolo 17 della legge n. 269 del 1998), con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte dalle pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione della pedofilia.

E' stata altresì autorizzata l'istituzione, presso l'Osservatorio, di una banca dati per raccogliere, con l'apporto dei dati forniti dalle amministrazioni, ogni informazione utile al monitoraggio del fenomeno. Con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia n. 240 del 2007 è stato adottato il regolamento dell'Osservatorio, che ne ha dettagliato i compiti e definito la composizione, l'organizzazione e il funzionamento. Detto decreto è stato modificato dal successivo decreto del Ministro per le pari opportunità n. 254 del 2010 quando l'Osservatorio - precedentemente operante presso il Dipartimento per le politiche della famiglia - è passato a operare presso il Dipartimento per le pari opportunità.

Con decreto-legge n. 86 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 97 del 2018, le funzioni di competenza del Governo relative all'Osservatorio sono state attribuite al Ministro per la famiglia.

Da ultimo - nell'ottica di assicurare una più efficace attività di coordinamento delle azioni e una più incisiva operatività dell'Osservatorio - come ha sottolineato il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, nel corso della propria audizione - con decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia n. 62 del 15 aprile 2020 (modificativo del regolamento di cui al decreto n. 240) oltre ad esserne stata integrata la composizione con sei componenti delle Amministrazioni centrali, designati, rispettivamente, dal Ministero dell'interno, dal Ministero della giustizia, dal Ministero della salute, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'istruzione, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, è stata altresì prevista la partecipazione di *"tre componenti designati dalle associazioni nazionali operanti nel settore della lotta ai fenomeni dell'abuso e dello sfruttamento sessuale in danno dei minori scelte tra quelle con più ampia diffusione territoriale delle strutture associative e con maggiore consistenza numerica dei soggetti rappresentati*".

A tale proposito, il regolamento, così come modificato, introduce due criteri in ragione dei quali operare la selezione delle suddette associazioni: la più ampia diffusione territoriale delle strutture associative e la maggiore consistenza numerica dei soggetti rappresentati.

Al fine di assicurare la più ampia trasparenza del processo di individuazione delle associazioni nazionali secondo i criteri previsti dal su ricordato decreto n. 62 del 2020, è stato pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento un avviso pubblico scaduto l'11 settembre 2020. La Commissione di valutazione, istituita dal Dipartimento, si è insediata e riunita a fine settembre (2020) per provvedere in tempi celeri al vaglio delle realtà associative che hanno avanzato domanda di partecipazione (12 in totale) e alla valutazione del possesso dei criteri richiesti dalle intervenute disposizioni del richiamato decreto ministeriale n. 240 del 2007.

Tra le funzioni dell'Osservatorio, si evidenziano: l'acquisizione di dati e informazioni, a livello nazionale e internazionale, relative alle attività svolte per la prevenzione e la

repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi; la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori (parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza). Il Dipartimento per le pari opportunità e la famiglia - ha ricordato sempre il ministro Bonetti - ha provveduto ad avviare il processo di richiesta dei contributi funzionali alla definizione della Relazione al Parlamento relativamente all'attività svolta da tutte le pubbliche amministrazioni, in tema di prevenzione, contrasto, assistenza e tutela dei minori vittime di sfruttamento sessuale, abuso sessuale, turismo sessuale per l'annualità 2019.

È stata inoltre avviata l'implementazione della banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, che ha l'obiettivo di consentire una lettura approfondita del fenomeno della violenza (e in particolare, della violenza a sfondo sessuale) ai danni dei minori – la cui percezione risulta spesso falsata dalla frammentarietà e disomogeneità del patrimonio informativo esistente – ed è finalizzata all'elaborazione di strategie mirate per la prevenzione e la repressione dello stesso, nonché per il sostegno alle vittime. Il Ministro, dopo aver ricordato che i reati che analizza la banca dati sono la prostituzione minorile; la pornografia minorile; il turismo sessuale a danno di minori; la violenza sessuale a danno di minori; gli atti sessuali con minorenne; la corruzione di minorenne; l'adescamento (*grooming*); i reati relativi al traffico di esseri umani quando commessi in danno di minori di anni 18 e a fini di sfruttamento sessuale (riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù; tratta di persone; acquisto e alienazione di schiavi), ha fatto presente che è in atto una più generale ricognizione di questi reati. Una ricognizione volta a tenere conto anche delle più recenti modifiche in materia di reati sessuali apportate con il cosiddetto "codice rosso". Alcuni dei nuovi reati, quali ad esempio il *revenge porn* non sono coperti dall'analisi della banca dati. È altresì in atto lo studio relativo all'ampliamento dei soggetti coinvolti nella raccolta dati.

III. 3.4. Il turismo sessuale: un fenomeno in rapida evoluzione.

L'articolo 600-*quinquies* del codice penale ha ad oggetto le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile. Vi si prevede che chiunque organizzi o propagandi viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività, sia punito con la reclusione da 6 a 12 anni e con la multa da 15.493 a 154.937 euro. L'articolo 604 del codice penale prevede che le disposizioni della sezione I (Dei delitti contro la personalità individuale) del libro II, titolo XII, capo III, nonché le disposizioni in materia di violenza sessuale e relative circostanze aggravanti (articoli. 609-*bis* e 609-*ter*), di atti sessuali con minorenne (articolo 609-*quater*), di corruzione di minorenne (articolo 609-*quinquies*), di violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies*) e di adescamento di minorenni (articolo 609-*undecies*) si applichino anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero dallo straniero in concorso con cittadino italiano.

In quest'ultima ipotesi lo straniero è punibile quando si tratta di delitto per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni e quando vi è stata richiesta del Ministro della giustizia.

Sullo specifico tema del turismo sessuale la Commissione ha acquisito, per iscritto, l'interessante contributo dell'Associazione ECPAT (End Child Sexual Exploitation) Italia Onlus. In tale documento l'Associazione, inserita in una rete internazionale e da anni attiva nel contrasto a questa grave forma di sfruttamento sessuale, denuncia un significativo aumento del fenomeno. Un aumento dovuto anche alle nuove modalità attraverso le quali l'abuso sessuale "turistico-commerciale" si realizza.

Lo sfruttamento sessuale di bambine e bambini - osserva l'Associazione - "è diffuso ovunque, abbattendo definitivamente il confine tra Nord e Sud del mondo. In origine traeva linfa nella povertà economica: laddove non vi sia stata la regia dei gruppi criminali organizzati, spesso lo stato di povertà e miseria ha indotto molte famiglie a vendere la propria prole in cambio di denaro e/o beni di prima necessità. Oggi è sensibilmente aumentata la possibilità che i/le minorenni, più o meno consapevolmente, entrino a far parte dei circuiti dello sfruttamento sessuale. Ciò avviene per diverse concause: l'uso improprio

del *web* e dei *new media*, i cambiamenti culturali, il travisamento del concetto di autodeterminazione, la sessualizzazione precoce, la percezione distorta che un* minorenne possa adescare un* adult*".

Con riguardo alla dimensione del fenomeno nel nostro Paese, ECPAT stimava, prima dell'emergenza Covid-19, in circa 80 mila il numero di turisti sessuali di nazionalità italiana. E' opportuno rilevare che il dato comprende anche quei turisti che consumano rapporti sessuali con minorenni, credendoli maggiorenni.

Con riguardo alle vittime, il fenomeno riguarda minori prevalentemente soggetti della fascia 13-17 (60 per cento), mentre la fascia più bassa (0-6 anni) è circoscritta al 10 per cento, non viene inserita nelle case di tolleranza ma è utilizzata per produrre immagini e filmati da introdurre nel mercato pornografico *online*. Come sottolinea sempre l'ECPAT i costi di un minore costituiscono la maggiore attrattiva per il *sex offender*. Sempre contenuti, possono oscillare da un minimo di 5 dollari USA ad un massimo di 90-100 a seconda del Paese in cui bambine e bambini vengono prostituiti. Per quanto riguarda gli autori l'Associazione sottolinea che "I *sex-offenders* sono continuamente alla ricerca di destinazioni turistiche emergenti […] Dato che i Paesi agiscono per contrastare il crimine, i trasgressori cercano nuove destinazioni in cui i rischi di arresto sono più bassi". I *Child Sex Offenders* possono essere suddivisi in base alle preferenze (coloro che sono alla ricerca di minori in età prepubere rappresentano circa il 5 per cento del totale; nettamente più elevata è quindi la percentuale di coloro che sono alla ricerca di adolescenti) e in relazione alla abitualità/occasionalità della condotta (il 65 per cento ha provato una sola volta l'esperienza di consumare sesso con minori, e non intende ripeterla; il 35 per cento è rappresentato invece da *sex offenders* abituali).

La stessa ECPAT ha poi evidenziato come "solo recentemente si sia preso coscienza del fatto che l'insieme dei reati connessi allo sfruttamento sessuale di minori non è riferibile al solo genere maschile e, pur avendo picchi elevati nell'orientamento eterosessuale, non sono rari casi *omosex* e *bisex*. Rispetto al momento in cui il fenomeno è esploso a livello globale (metà degli anni '90) si registra un abbassamento dell'età del *sex offender*, dato questo che deve far riflettere sulla scarsa diffusione della Convenzione Onu sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (NY 1989) ed educazione alla sessualità".

E' innegabile che il turismo sessuale in danno dei minori favorisce direttamente la loro prostituzione. I viaggi di turismo sessuale muovono per lo più da Paesi benestanti verso Paesi in via di sviluppo, dove i minori entrano nel giro della prostituzione spinti dalla fame e dalla povertà.

In ragione di ciò, nel contrasto al reato in questione, si ritiene essenziale un approccio sistemico e profondo, che affronti alla radice le ragioni - povertà e sottosviluppo - che rendono i minori vulnerabili alla prostituzione, al turismo sessuale e alla pornografia.

Grazie alla diffusione delle tecnologie digitali, infatti, i turisti sessuali riescono a veicolare con estrema velocità immagini o filmati delle loro vacanze, contribuendo in tal modo ad alimentare anche il fenomeno pedopornografico.

Il reato di turismo sessuale si caratterizza per la transnazionalità del *modus operandi* (al pari della pornografia minorile) e, conseguentemente, necessita di essere combattuto ricorrendo alla cooperazione internazionale di polizia.

Le azioni di contrasto si fondano, inoltre, sulla collaborazione con i diversi comparti del settore turistico, diretta a mettere a punto strategie efficaci contro le agenzie di viaggio, le compagnie aeree e le catene alberghiere responsabili dell'abuso dei minori nel settore dei viaggi e del turismo.

La legge n. 38 del 2006 ha imposto agli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri l'obbligo di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, una specifica avvertenza volta a ricordare la rilevanza penale delle condotte di prostituzione e di pornografia minorili anche ove commesse all'estero (tale obbligo era già stato introdotto, con durata limitata a tre anni, dalla legge n. 269 del 1998).

Nel 1996 l'Associazione Internazionale di Trasporto Aereo ha redatto la Dichiarazione sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale nel turismo.

Dal 2003 costituisce un allegato del CCNL del turismo il "Documento finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo", cosiddetto "Codice di condotta". Tale documento richiede ai firmatari (aziende di *tour operation*, agenzie di

viaggio e linee aeree) di impegnarsi a informare i propri dipendenti, i viaggiatori e i fornitori di servizi sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori. Impegna, inoltre, i soggetti aderenti a inserire nei contratti con i corrispondenti esteri apposite clausole di sicurezza e vigilanza sul tema in questione. Proprio all'associazione ECPAT sono affidate la promozione e divulgazione del Codice nonché la verifica sulla sua attuazione.

Il turismo sessuale rappresenta un fenomeno in rapida e continua evoluzione. Dietro nuove forme di turismo dallo *slumtourism* (una forma di turismo urbano che prevede la visita dei luoghi più poveri e degradati) al *volountourism* (da *volunteer* e *tourism* rappresenta una forma di turismo responsabile, nel quale la vacanza coincide con un periodo di volontariato) e *l'orphanage tourism* (viaggi turistici che includono veri e propri *tour* all'interno di orfanotrofi). Tutte queste forme di turismo "della pietà" meritano una particolare attenzione, secondo l'ECPAT-Italia, in quanto se non adeguatamente regolamentate e controllate possono di fatto esporre i minori a rischi di sfruttamento anche sessuale.

III. 3.5. Violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo

Violenza sessuale e atti sessuali con minorenne: un difficile discrimine

L'articolo 609-*bis* del codice penale, al primo comma, punisce la "violenza sessuale per costrizione", distinta dalla fattispecie contemplata al secondo comma di "violenza sessuale per induzione".

La disposizione legittima l'intervento punitivo (reclusione da 6 a 12 anni) qualora l'autore del reato costringa la vittima a compiere o subire un atto sessuale, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità. In merito alla nozione di "abuso di autorità", quale modalità di manifestazione della condotta costrittiva, la Corte di Cassazione, sezione penale III, nell'ordinanza n. 2888 del 2020, ha evidenziato che, sul punto, esistono due contrastanti orientamenti di legittimità. Il primo degli orientamenti (inizialmente espresso da Sezioni Unite, n. 13 del 31 maggio 2000) afferma che l'abuso di autorità di cui all'articolo 609-*bis*, primo comma, presuppone nell'agente una "posizione autoritativa di tipo formale e pubblicistico", in mancanza della quale deve trovare applicazione la diversa ipotesi

dell'articolo 609-*quater*, la quale esclude espressamente le fattispecie di cui all'articolo 609-*bis*, in quanto risulta integrata da atti sessuali compiuti, senza costrizione, con un minorenne, il cui consenso è tuttavia "viziato" dalla circostanza che non ha compiuto una certa età. La Corte precisa: "in questi casi il differenziale di maturità sessuale che "vizia" e invalida il consenso del minore riflette una gamma di rapporti vari (di parentela, educazione o istruzione ecc.) che non sempre hanno forma giuridica e comunque differiscono nettamente dal rapporto autoritativo di cui all'articolo 609-*bis*, comma 1". In applicazione del presente primo orientamento, le Sezioni Unite (nella richiamata sentenza n. 13/2000) avevano escluso la configurabilità dell'abuso di autorità in un'ipotesi in cui l'agente aveva compiuto atti sessuali con un minore di tredici anni che gli era stato affidato, nella sua qualità di insegnante privato, per ragioni di istruzione ed educazione, e avevano ritenuto corretta la decisione del Tribunale per il riesame che aveva qualificato il fatto come atti sessuali con minorenne anziché come violenza sessuale. A tale indirizzo se ne contrappone un altro, più recente, che estende "l'abuso di autorità", quale modalità di consumazione del reato di cui all'articolo 609-*bis*, primo comma, "ad ogni potere di supremazia, anche di natura privata", di cui l'agente abusi per costringere il soggetto passivo a compiere o a subire atti sessuali. Tale orientamento interpretativo, "nell'intento di ampliare la sfera di tutela del soggetto passivo", ha inteso dilatare la portata dell'articolo 609-*bis*, annoverando tra i soggetti attivi ogni persona, rivestita di supremazia o autorità anche privata senza particolari connotazioni, che eserciti una forma di influenza o suggestione sul soggetto passivo al fine di coartarne la volontà o condizionarne il comportamento.

A fronte dei contrapposti orientamenti giurisprudenziali sopra descritti, la Corte di Cassazione, sezione penale III, con la suddetta ordinanza n. 2888/2020, ha ritenuto opportuno rimettere il ricorso alle Sezioni Unite chiedendo la soluzione della seguente questione: "se, in tema di violenza sessuale, l'abuso di autorità di cui all'articolo 609-*bis* codice penale, comma 1, presupponga nell'agente una posizione autoritativa tipo formale e pubblicistico o, invece, possa riferirsi anche a poteri di supremazia di natura privata di cui l'agente abusi per costringere il soggetto passivo a compiere o subire atti sessuali".

L'ordinanza n. 2888 del 2020 consente, tra l'altro, di individuare nella "condotta costrittiva" il *discrimen* tra la violenza sessuale di cui all'articolo 609-*bis*, primo comma, e la fattispecie

di atti sessuali con minorenni, il cui consenso risulta viziato dal mancato raggiungimento dell'età anagrafica richiesta dalla disposizione penale (articolo 609-*quater*).

Si tenga conto, infine, del fatto che - in caso di integrazione del reato di violenza sessuale mediante abuso di autorità (articolo 609-*bis*, primo comma) in danno di minori - potrebbero configurarsi: le circostanze aggravanti di cui all'articolo 609-*ter*, primo comma, numeri 1) e 5), corrispondenti, rispettivamente, alle ipotesi di violenza sessuale nei confronti di persona della quale il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il tutore, e di violenza sessuale nei confronti di persona che non ha compiuto i diciotto anni. La sussistenza di tali circostanze comporta l'aumento di un terzo della pena stabilita dall'articolo 609-*bis*; le circostanze aggravanti di cui all'articolo 609-*ter*, secondo comma, il quale prevede che la pena stabilita dall'articolo 609-*bis*: 1) sia aumentata della metà se i fatti ivi previsti sono commessi nei confronti di persona che non ha compiuto i quattordici anni; 2) sia raddoppiata se i fatti di cui all'articolo 609-*bis* sono commessi nei confronti di persona che non ha compiuto i dieci anni.

Quando l'abuso sessuale si consuma in famiglia: prospettive di intervento

Circa le dinamiche concrete di consumazione del reato, nel corso delle audizioni è stato evidenziato come risulti significativo il numero di violenze (anche) di natura sessuale intradomestica, spesso perpetrate dal nuovo compagno della madre su una figlia o figlio di primo letto della medesima (in situazioni estreme anche con la connivenza della madre). Proprio con riguardo a queste ipotesi ed in particolare alla condotta omissiva del membro della famiglia non autore a conoscenza della violenza il professor Bartolomeo Romano ha evidenziato l'esigenza di una modifica normativa finalizzata alla introduzione di una norma *ad hoc* di omesso impedimento dell'evento da parte di chi esercita la responsabilità genitoriale, con la previsione di specifiche circostanze aggravanti e attenuanti.

La violenza sessuale di gruppo: un reato prevalentemente di gruppi minorili

L'articolo 609-*octies* del codice penale definisce la violenza sessuale di gruppo come partecipazione, da parte di più persone riunite, ad atti di violenza sessuale di cui all'articolo

609-*bis*. Per gli atti di violenza sessuale di gruppo è prevista la pena della reclusione da 8 a 14 anni.

La Cassazione ha precisato che "ai fini della configurabilità del reato di violenza sessuale di gruppo previsto dall'articolo 609-*octies* codice penale, è necessario che più persone riunite partecipino alla commissione del reato; non è, tuttavia, richiesto che tutti i componenti del gruppo compiano atti di violenza sessuale, essendo sufficiente che dal compartecipe sia comunque fornito un contributo causale alla commissione del reato, né è necessario che i componenti del gruppo assistano al compimento degli atti di violenza sessuale, essendo sufficiente la loro presenza nel luogo e nel momento in cui detti atti vengano compiuti, anche da uno solo dei compartecipi, atteso che la determinazione di quest'ultimo viene rafforzata dalla consapevolezza della presenza del gruppo" (sezione penale II, sentenza n. 34830/2008).

La Cassazione ha avuto modo altresì di distinguere tra il concorso di persone nel reato di violenza sessuale di cui all'articolo 609-*bis* e il reato di violenza sessuale di gruppo.

Nella sentenza n. 7336/2009, la sezione penale II ha asserito che "la norma contenuta nell'articolo 609-*octies* codice penale ha introdotto una figura autonoma di reato trasformando in delitto autonomo il concorso di due o più persone nella fase di esecuzione del reato. Già in precedenza la condotta posta in essere da più persone era penalmente rilevante in base alle regole sul concorso di persone nel reato (articolo 112 codice penale, n. 1)".

A giudizio della Corte, "poiché il concorso di persone può consistere sia nel concorso materiale che in quello morale, e poiché, sotto il profilo del concorso materiale, sarebbe impossibile individuare una differenza fra il concorso materiale nel reato di cui all'articolo 609-*bis* codice penale e il reato di cui all'articolo 609-*octies* codice penale (proprio perché le due condotte materiali coincidono e si sovrappongono), appare evidente che, per esclusione, il concorso, per l'ipotesi di cui all'articolo 609-*bis* codice penale, può configurarsi nella sola ipotesi di quello morale, ossia in tutti i casi in cui un terzo, pur non partecipando agli atti di violenza sessuale e pur non essendo presente sul luogo del delitto, abbia istigato, consigliato, aiutato, agevolato il singolo autore materiale della violenza e cioè, in una parola,

abbia posto in essere tutte quelle condotte che, normalmente, vengono sussunte sotto la fattispecie del concorso morale" (sentenza n. 7336/2009). Infine, quanto al raffronto tra il reato di violenza sessuale individuale e il reato di violenza sessuale di gruppo, nella medesima sentenza si osserva che una violenza sessuale commessa da più persone, a prescindere dall'applicabilità dell'articolo 112 del codice penale, anche prima della riforma introdotta con la legge n. 66 del 1996, assumeva un disvalore sociale maggiore della violenza sessuale commessa dalla singola persona.

I due reati, sebbene abbiano lo stesso elemento oggettivo (atti di violenza sessuale), si differenziano per il fatto che "il primo è commesso da una sola persona, mentre il secondo consiste nella partecipazione agli atti di violenza sessuale di almeno due persone contemporaneamente presenti sul luogo del delitto: il che è come dire che si tratta di un'ipotesi di concorso materiale che, però, il legislatore, nella sua insindacabilità, ha ritenuto di qualificare come un autonomo reato per la maggiore forza intimidatrice che l'aggressione di gruppo svolge nei confronti della vittima rispetto a quella del singolo individuo" (sentenza n. 7336/2009).

Come è emerso dalla attività conoscitiva la violenza sessuale di gruppo costituisce uno dei reati di cui si rendono responsabili soprattutto i membri dei gruppi minorili (mentre la violenza sessuale da parte di adulti è in genere individuale).

Come è emerso dalle audizioni di alcuni esperti in psicologia, il reo minorenne, in gruppo, si sente più sicuro e forte. Il delitto viene compiuto per lo più contro altri minori, con vittime soprattutto di sesso femminile, in diversi casi già conosciute prima del reato.

III. 3.6. Atti sessuali con minorenne

L'articolo 609-*quater* del codice penale prevede che - al di fuori delle ipotesi di violenza sessuale di cui all'articolo 609-*bis* (su cui cfr *supra*) - il reato di atti sessuali con minorenni si realizza quando la vittima, al momento del fatto, non abbia compiuto i quattordici anni, oppure quando non abbia compiuto i sedici anni, ma il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il di lui convivente, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura,

di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultimo, una relazione di convivenza.

Nelle due suddette ipotesi il reo è punito con la reclusione da 6 a 12 anni.

Se il reo ha un particolare rapporto con la persona offesa (genitore, ascendente, tutore, eccetera.) e, con l'abuso dei poteri connessi alla sua posizione, compie atti sessuali con persona minore che ha compiuto i sedici anni, la pena è della reclusione da 3 a 6 anni.

La pena è aumentata se il compimento degli atti sessuali con il minore che non abbia compiuto i quattordici anni avviene in cambio di denaro o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi.

Il minorenne che compia atti sessuali con altro minorenne che abbia compiuto i tredici anni, non è punibile se la differenza di età tra i soggetti non è superiore a quattro anni (comma 3).

Nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi. Se la persona offesa non ha compiuto i dieci anni, si applica la pena di cui all'articolo 609-*ter*, secondo comma.

La nozione di atto sessuale è stata definita dalla Cassazione penale, sezione III, nella sentenza n. 44246/2005. Con riferimento ad articolo 609-*bis* del codice penale, la Corte asserisce: "Questa Corte ha già più volte affermato in proposito che la nozione di "atti sessuali", richiamata dalla norma ai fini della configurabilità del reato di violenza sessuale altro non è se non la risultante della somma delle previgenti nozioni di "congiunzione carnale", e di "atti di libidine", previste rispettivamente dagli abrogati articoli nn. 519 e 521 codice penale, per cui essa viene a comprendere tutti gli atti che, secondo il senso comune e l'elaborazione giurisprudenziale, esprimono l'impulso sessuale dell'agente con invasione della sfera sessuale del soggetto passivo. Pertanto nella nozione di atti sessuali devono includersi i toccamenti, i palpeggiamenti e gli sfregamenti sulle parti intime delle vittime, suscettibili di eccitare la concupiscenza sessuale anche in modo non completo e/o di breve durata, essendo del tutto irrilevante ai fini della consumazione che il soggetto abbia o meno conseguito la soddisfazione erotica; quindi integrano il delitto di violenza sessuale *ex* articolo 609-*bis* codice penale anche i toccamenti delle parti intime - o, più in generale,

erogene - effettuati sopra i vestiti, e gli abbracci accompagnati da toccate di parti del corpo della vittima".

Con riguardo al reato in esame il professor Bartolomeo Romano ha sottolineato l'esigenza di un intervento modificativo. In particolare il professore ha ricordato come sulla "natura giuridica" della disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 609-*quater* del codice penale (che esclude, come detto in precedenza, la punibilità del minorenne che compie atti sessuali con un minorenne che abbia compiuto gli anni tredici, se la differenza di età tra i soggetti non è superiore a tre anni) vi siano opinioni difformi. A parere dell'audito appare necessario un intervento volto a chiarire meglio "che gli atti consensuali tra minorenni non sono penalmente rilevanti, senza lasciare residuare (come, secondo taluni, oggi) considerazioni moralistiche. Il dato di fatto, inequivoco e certo, è il seguente: determinati soggetti, individuati in base al parametro dell'età, reciprocamente relazionata, possono porre in essere atti sessuali consensuali i quali non interferiscono più con la sfera del diritto penale. Si può, forse, allora, parlare di un delitto che pone particolare attenzione alle qualifiche soggettive, e che non è minimamente integrato, per mancanza della legittimazione attiva e/o passiva e della stessa tipicità, ove non si superino i limiti di età legislativamente fissati".

Del resto, sempre secondo il professor Romano, non sembra che abbia un radicato fondamento il timore che il concorrente possa non essere ritenuto penalmente responsabile. Si pensi alla illogicità della punizione di chi, ad esempio, si limiti a prestare la propria casa.

Alternativamente si potrebbe anche – nell'impossibilità di elevare la soglia minima dei tredici anni prevista per un consenso giuridicamente valido ed efficace, equiparandola sostanzialmente a quella generalmente richiesta in tema di imputabilità e, dunque, di capacità di intendere e di volere, ossia quattordici anni (articolo 97 codice penale) – ridurre almeno correlativamente a due gli anni di differenza, che nella fase della maturanda consapevolezza costituiscono già un termine ragionevole, ed in grado di mantenere quell'ipotetico equilibrio tra i due soggetti, evidentemente immaginato e presupposto dalla norma.

III. 3.7. Adescamento di minorenni

L'adescamento di minorenni è disciplinato dall'articolo 609-*undecies* del codice penale.

Vi si prevede la pena della reclusione da 1 a 3 anni per chiunque adeschi un minore di anni sedici allo scopo di commettere i reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico (di cui, rispettivamente, agli articoli 600, 600-*bis*, 600-*ter* e 600-*quater*), anche se relativi a materiale pornografico virtuale (articolo 600-*quater*.1), ovvero allo scopo di commettere i reati di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione, violenza sessuale, atti sessuali con minorenni, corruzione di minorenne e violenza sessuale di gruppo (di cui, rispettivamente, agli articoli 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinquies* e 609-*octies*).

L'articolo 609-*undecies* precisa che per adescamento si intende qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete *internet* o di altre reti o mezzi di comunicazione.

Nel corso delle audizioni è stato sottolineato come l'articolo in questione, inserito dalla legge n. 172 del 2012 (ratifica della Convenzione di Lanzarote), abbia approntato una specifica tutela per i minori che potrebbero essere indotti a compiere azioni a sfondo sessuale e a produrre foto e filmati, sotto minaccia di diffusione *online* di immagini intime già loro carpite, o a fronte di compensi economici che si traducono, sovente, nella cessione di beni di pronto consumo.

E' stato posto in rilievo come risulti in continua crescita il fenomeno dell'adescamento *online* e, parallelamente, del numero di arresti ad esso correlati.

L'adescamento di minori *online* può essere finalizzato a ridurli in schiavitù, a indurli alla prostituzione, a coinvolgerli nella pornografia o nel turismo sessuale, ovvero a commettere reati di violenza sessuale, anche di gruppo.

Può altresì essere posto in essere per indurre il minore a posare in atteggiamenti sessualmente espliciti di fronte alla *webcam*, con l'intento di avere a disposizione materiale pedopornografico senza scaricare *file*.

Sono state evidenziate due modalità utilizzate dai pedofili per adescare i minori in rete: il *child grooming*, consistente in comportamenti volontariamente intrapresi da un adulto per suscitare la simpatia, carpire la fiducia e stabilire un rapporto emozionale con un minore, in modo da abbassarne le difese; il *flaming*, sistema utilizzato dai pedofili nelle *chat*, consistente nel ricorso a un linguaggio esplicito e scurrile, suscettibile di incidere a livello psicologico sui minori presenti nella rete.

Recenti ricerche hanno constatato che le vittime spesso agiscono consenzienti, consapevoli di comunicare con adulti estranei, ed evitano di confrontarsi su tali esperienze con gli adulti di riferimento (genitori, insegnanti).

Con riguardo proprio a questo reato il dottor Antonello Soro, Garante della *privacy*, ha evidenziato come tutele importanti siano state introdotte proprio rispetto al fenomeno dell'abuso sessuale su minori e della mercificazione del corpo, spesso realizzato on line nel tentativo di contrastare la tendenza dei soggetti abusanti a occultare le tracce dei propri contatti illeciti. Tuttavia, anche ove non si ricorra a tali espedienti l'identificazione dell'autore effettivo dell'illecito (indispensabile ai fini dell'imputazione della relativa responsabilità, soprattutto se penale) non è sempre agevole, dovendo superarsi – talora con notevole difficoltà – lo schermo dell'anonimato in rete. Istituto che va certamente salvaguardato in quanto funzionale, tra l'altro, alla libertà di espressione, ma di cui va impedito ogni abuso, soprattutto se si traduce in un'agevolazione alla commissione di reati in danno dei soggetti più fragili. Si dovrebbe allora, forse, sempre secondo il Garante, riflettere sulla regolazione dell'uso dell'anonimato sul *web*, rendendolo realmente reversibile così da consentire da parte degli organi inquirenti l'accertamento delle effettive responsabilità degli illeciti realizzati sotto questo schermo. Di contro, indispensabile è il diritto, penalmente protetto, all'anonimato delle vittime di delitti contro la libertà sessuale e la personalità individuale, sulla cui violazione, anche da parte dei media, l'Autorità garante è intervenuta per contenere gli effetti della vittimizzazione secondaria suscettibile di derivarne. L'efficacia di tali strumenti repressivi è, tuttavia, condizionata dalla velocità dell'evoluzione tecnologica, capace spesso di eludere i divieti legislativi e dai limiti imposti alla giurisdizione e alla stessa applicazione della legge dal principio di territorialità, trattandosi spesso di reati commessi all'estero e veicolati *on-line*. Ma soprattutto, la tutela

penale rispetto ai minorenni incontra i limiti (irrinunciabili e doverosi, sia chiaro) dell'inimputabilità (assoluta o relativa che sia), dei principi di minima offensività, destigmatizzazione, residualità della sanzione (in particolare se detentiva). Ecco, quindi, che rispetto a tali ipotesi il combinato disposto di un'efficace tutela riparativa e di una tutela risarcitoria dal regime particolarmente favorevole alla vittima, ma anche fortemente deterrente, assume un rilievo determinante. La disciplina di protezione dati fornisce, in questo senso, strumenti importanti. Il diritto – esercitabile dinanzi al Garante o all'autorità giudiziaria, in caso di inerzia del gestore – di richiedere tra l'altro la cancellazione dei contenuti illecitamente diffusi rappresenta una misura particolarmente efficace, in quanto idonea a limitare il prima possibile la propagazione degli effetti pregiudizievoli di alcuni *cybercrime*.

III. 3.8. Prostituzione minorile

Il reato di prostituzione minorile è previsto dall'articolo 600-*bis* del codice penale. Ai sensi del primo comma dell'articolo 600-*bis*, il reato è commesso da chiunque: 1) recluti o induca alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto; 2) favorisca, sfrutti, gestisca, organizzi o controlli la prostituzione di una persona di età inferiore a diciotto anni, ovvero altrimenti ne tragga profitto. La pena prevista è la reclusione da 6 a 12 anni e la multa da 15 mila a 150 mila euro. Ai sensi del secondo comma, il reato è consumato qualora il soggetto compia atti sessuali con un minore di età compresa tra i quattordici e i diciotto anni, in cambio di un corrispettivo in denaro o altra utilità, anche solo promessi. In tale ipotesi la pena è la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 1.500 a 6 mila euro.

Ai sensi dell'articolo 602-*quater*, quando i delitti contro la personalità individuale (sezione I del libro II, titolo XII, capo III, del codice penale) sono commessi in danno di un minore di diciotto anni, il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa, salvo che si tratti di ignoranza inevitabile.

Una stretta connessione con la tratta di esseri umani

Nel corso delle audizioni svolte è stato da più parti sottolineato il *trend* crescente dello sfruttamento della prostituzione minorile. La prostituzione minorile è in larga parte connessa al fenomeno della tratta di esseri umani a fini sessuali.

I *network* criminali, dediti alla tratta e al traffico di migranti verso l'Italia, sono soliti reclutare, con false promesse di lavoro, soprattutto giovani nigeriane, anche minorenni, nei piccoli villaggi di origine oppure attraverso offerte pubblicate in rete.

Le vittime sono costrette, con minacce, violenze fisiche e psicologiche, a prostituirsi lungo le strade di diverse province, sotto lo stretto controllo dell'organizzazione criminale. In molti casi sono costrette a mentire sulla loro età.

Le indagini sul fenomeno (condotte dal Ministero dell'interno) hanno fatto emergere come in alcuni casi alle giovani nigeriane, obbligate anche ad assumere farmaci o alcool, sia impedito di rimpatriare o chiedere aiuto alle autorità di polizia o ai servizi di assistenza.

Le vittime subiscono coercizioni di tipo psicologico, consistenti nella minaccia di rivelare alle famiglie d'origine la loro reale occupazione e al contempo vengono indotte a credere che il ricorso alle autorità potrebbe arrecare loro gravissimi pregiudizi.

Talvolta, le giovani donne sono addirittura vendute da un'organizzazione criminale all'altra e trasferite anche in città diverse.

Dal monitoraggio effettuato dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità (Ministero della giustizia) sulla tratta di minori con riferimento al triennio 2015-2017, successivamente aggiornato al 16 luglio 2018, risulta che il numero delle vittime minori sia significativo nella realtà catanese, dove sono state individuate 99 ragazze, di cui 96 nigeriane, sfruttate per prostituzione, mentre il numero di vittime minori risulta "esiguo" nel resto del Paese, in cui si registra il solo caso de L'Aquila dove sono state individuate 4 ragazze nigeriane sfruttate per prostituzione (si consideri che i dati del monitoraggio provengono da 14 Regioni su 20).

Da parte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza si è evidenziata la necessità di promuovere, con riferimento ai minori vittima di tratta, la figura del tutore volontario (disciplinata dall'articolo 11 della legge n. 47 del 2017).

Quando è la famiglia a costringere la minore a prostituirsi

Non mancano purtroppo casi - in larga parte ancora non segnalati - di costrizione alla prostituzione minorile all'interno del nucleo familiare.
Sebbene ad oggi pochi siano i riscontri presso gli uffici minorili, la dottoressa Maria De Luzenberger Milnernschim, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli segnala un fenomeno di prostituzione minorile nelle zone del casertano nonché in determinati luoghi della città di Napoli. E' emerso, d'altra parte, come abusi sessuali intra-familiari rendano i minori vulnerabili a più ampi circuiti di sfruttamento sessuale.

III. 4. Le altre forme di maltrattamento su bambini e adolescenti

III. 4.1. La dimensione del fenomeno

Numerosi sono stati gli elementi conoscitivi acquisiti dalla Commissione, attraverso audizioni e documentazione scritta, sul più ampio tema del maltrattamento, che ricomprende anche, è opportuno rilevare, l'abuso di carattere sessuale (in relazione al quale però si rinvia ai paragrafi precedenti). Le forme più comuni di maltrattamento - è necessario sottolineare - ricomprendono la trascuratezza materiale e affettiva, la violenza assistita, il maltrattamento psicologico e il maltrattamento fisico.

Nel 47 per cento dei casi la vittima ha meno di 10 anni e nel 62 per cento il responsabile è un membro della famiglia. Ernesto Caffo (presidente Telefono Azzurro): "violenza e abusi non diminuiscono, occorre rafforzare prevenzione e contrasto.

Il Rapporto Unicef "Un volto familiare: la violenza nella vita dei bambini e degli adolescenti"

Un quadro generale sulla dimensione del problema è in primo luogo rintracciabile nel Rapporto Unicef "Un volto familiare: la violenza nella vita dei bambini e degli adolescenti" (2017), i cui esiti sono stati acquisiti dalla Commissione bicamerale. L'Unicef (- è opportuno ricordare - ha reso la prevenzione ed il contrasto alla violenza contro i bambini una priorità dell'intera organizzazione, rientrante in tutte le aree programmatiche di intervento: tramite la

Campagna "*End Violence Against children*" ha messo in luce come i bambini subiscano violenze lungo tutte le fasi dell'infanzia e dell'adolescenza, in contesti diversi e spesso per mano di persone di cui si fidano e con le quali interagiscono quotidianamente. In particolare, nel ricordato Rapporto, l'Unicef ha approfondito quattro ambiti specifici di violenza: discipline e punizioni violente ed esposizione a violenze domestiche durante la prima infanzia; la violenza a scuola; le morti violente tra gli adolescenti ed infine la violenza sessuale durante l'infanzia e l'adolescenza. In base ai dati raccolti emerge come siano 300 milioni i bambini tra i 2 e i 4 anni nel mondo che subiscono regolarmente violenze dai propri familiari o tutori (circa 3 su 4), 250 milioni di questi sono puniti in modo fisico (circa 6 su 10). Altrettanto elevato e preoccupante è il numero - 176 milioni - di bambini sotto i 5 anni che nel mondo assistono a violenze subite dalla madre da parte del *partner* (circa 1 su 4). Ancora più allarmante è il fatto che 1,1 miliardi di genitori/tutori affermano che le punizioni fisiche sono necessarie per crescere ed educare i figli. Non è un caso quindi che 600 milioni di bambini sotto i 5 anni nel mondo vivano in Paesi dove ancora non esiste una legge che vieta completamente le punizioni corporali come forma di disciplina.

Si tratta di un problema, quello delle punizioni corporali, che non può dirsi estraneo anche alla realtà italiana. Come viene espressamente evidenziato nel 10° Rapporto di aggiornamento 2019, elaborato dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC), è assolutamente necessario che siano vietate per legge tutte le punizioni corporali anche quelle leggere, e che nel contempo siano sensibilizzati i genitori e il pubblico in genere sugli effetti dannosi delle punizioni corporali sul benessere dei minori.

Il documento Unicef analizza poi anche il fenomeno della violenza nelle istituzioni scolastiche: oltre ai casi di bullismo agito o subito il Rapporto sottolinea come siano 732 milioni i minori in età scolastica (tra i 6 e 17 anni) nel mondo vivono in Paesi dove le punizioni corporali a scuola non sono completamente proibite (circa 1 su 2). La scuola rappresenta in alcuni casi anche il teatro di atti di gravissima violenza: il Rapporto riporta si siano registrate 59 sparatorie con almeno una vittima nelle scuole di 14 Paesi negli ultimi 25 anni (3 su 4 negli Stati Uniti).

Relativamente alle morti violente tra gli adolescenti nel Rapporto si segnala come ogni 7 minuti nel mondo un adolescente venga ucciso con un atto di violenza. La fascia più colpita

è quella 15-19 anni. Due terzi delle morti violente tra adolescenti risultano da violenza interpersonale (es. omicidi), un terzo da violenza collettiva (es. conflitti armati).

Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia

Con specifico riguardo alla situazione italiana la Commissione ha acquisito gli esiti della indagine nazionale sul maltrattamento dei minori effettuata nel 2015 dal Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) e *Terre des Hommes* Italia con il supporto del Garante nazionale per l'infanzia. Tale ricerca analizza una platea di 2,4 milioni di bambini (25 per cento del totale della popolazione infantile italiana) residenti in 231 comuni in tutta Italia. Dai dati raccolti si ricava che sono circa 450 mila in Italia i minorenni in carico ai servizi sociali, di cui 91 mila a causa di maltrattamenti.

Inoltre, pur sussistendo casi di poli-vittimizzazione, in base alle informazioni fornite dai Servizi sociali si delinea il seguente quadro: per il 47 per cento si ravvisa trascuratezza materiale e affettiva, frutto di difficoltà genitoriali nella relazione e nell'accudimento; per il 19,4 per cento violenza assistita; per il 13,7 per cento maltrattamento psicologico; per l'8,4 per cento patologia delle cure; per il 6,9 per cento maltrattamento fisico e per il 4,2 per cento abuso sessuale come motivo principale iniziale.

Proprio alla luce di tali dati il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, senatrice Nunzia Catalfo, ha sottolineato come "dai dati sopra richiamati emerge, quindi, con evidenza che la famiglia svolge un ruolo cruciale e che le carenze affettive o materiali costituiscono - nel nostro Paese - la principale causa di diffusione di maltrattamenti a danno dei minori".

Peraltro, il bambino o l'adolescente che cresce in un contesto familiare caratterizzato da povertà, degrado sociale, emarginazione non solo risulta maggiormente esposto al rischio di subire violenza, ma potrebbe anche, a sua volta, risultare più facilmente incline ad atteggiamenti aggressivi e, dunque, diventare egli stesso un soggetto violento.

Dai dati richiamati dall'Associazione *Terres des hommes* nel contributo scritto acquisito agli atti dalla Commissione, e ripresi dal "Dossier - Indifesa 2019", risulta come la famiglia non sia sempre un luogo sicuro. Nel 2018 un terzo delle vittime ha subìto reati all'interno della famiglia. In particolare i maltrattamenti in famiglia, con 1.965 vittime (il 52,47 per cento

femmina) sono cresciuti del 14 per cento così come l'abuso dei mezzi di correzione, con 374 vittime, è salito del 7 per cento rispetto al 2017.

III. 4.2. Il reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi

Breve quadro normativo

Il codice penale vigente, all'articolo 572, prevede un preciso reato - il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi - volto a punire le condotte reiterate nel tempo, che siano volontariamente lesive dell'integrità fisica, della libertà o del decoro, oppure degradanti, fisicamente o moralmente, realizzate nei confronti di una persona della famiglia, di un convivente, o di una persona che sia sottoposta all'autorità del soggetto agente o sia a lui affidata. La norma in esame si inserisce nell'alveo della tutela dei soggetti vulnerabili, della quale si è detto in precedenza.

A partire dalla ratifica della Convenzione di Lanzarote del 2007, l'articolo 572 del codice penale ha, nel corso degli ultimi circa 15 anni, subito una serie di interventi normativi di modifica. Primo tra tutti la riforma attuata con la legge n. 172 del 2012, la quale, non solo ne ha modificato la rubrica che prima era riferita ai "maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli", ma ha anche inserito tra i possibili soggetti passivi del reato chiunque conviva con il soggetto agente. La fattispecie in esame è stata, da ultimo, modificata dalla già ricordata legge sul cosiddetto codice rosso (la legge n. 69 del 2019) che, nell'ottica di contrastare il verificarsi di episodi di violenza domestica, ne ha inasprito il quadro sanzionatorio, sia con riferimento alla fattispecie base di cui al comma 1, sia prevedendo, al comma 2, nuove circostanze aggravanti. Con la stessa legge il legislatore ha, altresì, previsto, all'ultimo comma, che il minore che assista ai maltrattamenti sia considerato persona offesa dal reato.

La violenza assistita e la trasmissione intergenerazionale della violenza

Uno degli aspetti maggiormente evidenziati nel corso dell'attività conoscitiva è rappresentato dalla esigenza di contrastare una tra le forme più gravi e subdole di violenza in danno dei minori: la violenza assistita. Gli esperti in particolare hanno sottolineato che i bambini che

assistono a maltrattamenti in ambito domestico tendono con maggior frequenza di altri a porre in essere, una volta divenuti adulti, comportamenti violenti ed aggressivi nei confronti dei nuovi nuclei familiari. Ci si trova davanti ad una vera e propria trasmissione intergenerazionale della violenza. Gli episodi di maltrattamenti contro le madri cui bambini e adolescenti assistono rischiano di influire sulla loro formazione e percezione futura una volta adulti, portandoli a sviluppare disturbi psicologici, emotivi e relazionali e a replicare la stessa dinamica di vittima o di carnefice vissuta.

Proprio in ragioni di queste considerazioni, la dottoressa Latella, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, rilevava l'esigenza di un intervento normativo diretto ad un inasprimento significativo della punizione della condotta di colui che quotidianamente fa assistere un minore ad episodi di violenza diretta verso soggetti che hanno un legame affettivo con lo stesso. Sempre la dottoressa Latella, nel prendere atto delle modifiche apportate con la legge n. 69 del 2019, ed in particolare della introduzione della circostanza aggravante di cui all'articolo 61, n. 11-*quinquies* del codice penale, evidenziava la necessità di un ulteriore rafforzamento del concetto di soggetto in condizioni di speciale vulnerabilità, in quanto in questi casi i maltrattamenti psicologici integrati dalle condotte di violenza assistita, recano danni pari se non superiori a quelli derivanti da condotte di violenza fisica. A suo parere l'innovazione normativa sotto il profilo processuale di cui all'articolo 90-quater del codice di procedura penale, relativo alla condizione di particolare vulnerabilità, deve trovare un adeguato sviluppo sul versante del diritto sostanziale penale, non potendosi ritenere sufficiente l'incidenza che essa avrà in sede di commisurazione della pena o in occasione di altre valutazioni che il giudice andrà a formulare discrezionalmente.

*Quando l'*escalation *di violenza porta alla morte: gli orfani di femminicidio. Vittime delle vittime*

In questo paragrafo si intende, seppur sinteticamente, accennare alla questione relativa ai cosiddetti orfani di femminicidio. Questi minori sono doppiamente vittime, in quanto oltre ad aver assistito, il più delle volte, prima dell'omicidio, a violenze inaudite ai danni di un genitore, più frequentemente la madre, si trovano non di rado privati di entrambi i genitori.

Proprio per assicurare una protezione a questi minori, negli ultimi giorni della XVII legislatura il Parlamento ha approvato la legge n. 4 del 2018 con la quale sono state introdotte specifiche norme a tutela gli orfani a causa di crimini domestici. Il provvedimento riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato; dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata; da una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

Un aspetto importante della legge è rappresentato dalla previsione di misure economiche - finanziate a valere sul Fondo di rotazione per le vittime dei crimini intenzionali violenti, oggi destinato anche per l'appunto agli orfani per crimini domestici - da erogare per il sostegno di questa categoria di minori anche in favore delle famiglie affidatarie. Le risorse sono, in particolare, finalizzate - come ben precisa il decreto interministeriale n. 71 del maggio 2020 di attuazione della legge - a sostenere il diritto allo studio, a iniziative di orientamento, formazione e sostegno per l'inserimento al lavoro, e a spese mediche e assistenziali.

Sul funzionamento del sistema nel suo complesso la Commissione ha ritenuto di acquisire agli atti il documento, "La tutela degli orfani per crimini domestici: Documento di studio e proposta", dell'aprile 2020 (quindi precedente al decreto interministeriale di attuazione della legge), elaborato da un gruppo di lavoro attivato nell'ambito della Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni – istituita e presieduta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – con il supporto tecnico scientifico dell'Istituto degli Innocenti. Il documento di studio muoveva dalla consapevolezza della mancanza di un quadro conoscitivo completo e aggiornato sui bambini e i ragazzi orfani per crimini domestici e si poneva come obiettivo conoscere più da vicino alcune realtà, per metterne in luce le buone prassi e tracciare la strada per risolvere alcune delle criticità riscontrate.

Fra le criticità ravvisate nel documento alcune possono considerarsi ancora attuali. In particolare fra i limiti del sistema vigente si segnalano la carenza di dati ufficiali, di interventi multidisciplinari e strutturali a sostegno degli orfani e delle famiglie che li accolgono, di prassi unitarie, nonché di una adeguata formazione degli operatori sociosanitari. E' necessario quindi che le buone prassi rilevate in alcune aree del territorio,

dove un sistema " a rete" assicura una tutela piena a questi minori siano esportate su tutto il territorio nazionale. In questo contesto, come del resto riconosce il documento, un ruolo di rilievo non può che essere svolto dalle Regioni e dagli enti locali, i quali - e in questo la Commissione condivide le conclusioni del documento di studio- dovrebbero favorire, fra le altre, l'istituzione di presidi e servizi pubblici gratuiti di informazione e orientamento in materia di diritti e servizi in favore degli orfani per crimini domestici, nonché di assistenza e di consulenza, anche con la predisposizione di corsi volti a favorire la formazione dei tutori e dei curatori speciali. Anche con riguardo al fenomeno degli orfani di femminicidio è urgente l'istituzione di un sistema informativo unitario che contenga una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso.

In questo contesto deve essere quindi valutata con favore l'iniziativa ricordata nel corso dell'audizione dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia e volta - in collaborazione col Sottosegretario di Stato con delega all'editoria - a promuovere una campagna istituzionale di comunicazione rivolta ai beneficiari delle disposizioni indicate nel citato decreto ministeriale n. 71, nonché alle categorie professionali in grado di supportarli nell'attivazione dei benefici previsti. Si tratta di un intervento importante perché, nonostante la rilevanza della problematica le misure previste dal citato decreto risultano essere poco conosciute sia dai diretti destinatari sia da coloro che, per motivi istituzionali, entrano in relazione con le vittime e le famiglie (Forze dell'ordine, assistenti sociali, avvocati).

III. 4.3. I maltrattamenti a scuola: il problema della videosorveglianza

La violenza ai danni dei minori come accennato si consuma in ambienti vicini alla vittima. Non sono infrequenti i casi di maltrattamenti, soprattutto ai danni di bambini in tenera età, perpetrati da maestre, educatrici o personale scolastico.

Si tratta di un tema all'attenzione del Parlamento già dalla passata legislatura. In questa legislatura è attualmente all'esame del Senato, in particolare della Commissione affari costituzionali, un disegno di legge (Atto Senato n. 897) già peraltro approvato dalla Camera

dei deputati, che prevede l'installazione di telecamere all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia. Peraltro su questo disegno si è espressa anche la stessa Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza rilevando come l'installazione di sistemi di video-sorveglianza a circuito chiuso e criptati costituisce un equilibrato contemperamento fra le esigenze di tutela dei minori e il rispetto della *privacy*. Ribadendo quanto già riferito nel corso dell'audizione svolta innanzi all'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi della Commissione Affari costituzionali, la dottoressa Albano ha rilevato la necessità di prevedere come obbligatoria tale misura, in quanto essa è la sola in grado di assicurare il principio del supremo interesse di tutela dei minori, sancito dall'articolo 3 della Convenzione ONU del 1989. La questione dei maltrattamenti in ambito scolastico impone poi l'adozione di ulteriori misure volte ad implementare la formazione professionale di coloro che lavorano a contatto con i bambini in età pre-scolare. Peraltro i sistemi di video sorveglianza oltre a costituire un importante deterrente possono rappresentare uno strumento di tutela e garanzia degli stessi insegnanti a fronte di ingiuste denunce di violenza.

Risulta quindi quanto mai importante che l'*iter* d'esame riprenda per concludersi auspicabilmente il prima possibile, tenuto conto che il Parlamento con l'approvazione, durante l'esame in sede di conversione, di una modifica al cosiddetto decreto legge sblocca cantieri, il decreto legge n. 32 del 2019, ha già stanziato delle risorse proprio per finanziare l'installazione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso presso ogni aula di ciascun servizio educativo per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia statali e paritarie, nonché nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e disabili. E' importante che, per rendere possibile l'effettivo utilizzo di queste risorse, un intervento legislativo sciolga i nodi connessi all'istallazione delle telecamere, alla formazione del personale e alle modalità di accesso alle registrazioni.

III. 5. Una strage di innocenti

Tabella 25 - Cap. III. 5. estratto dal documento "Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi

Fonte: estratto dal documento "Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi, del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale- settembre 2020

III. 5.1. Figlicidi ed infanticidi: i dati statistici del Ministero dell'interno

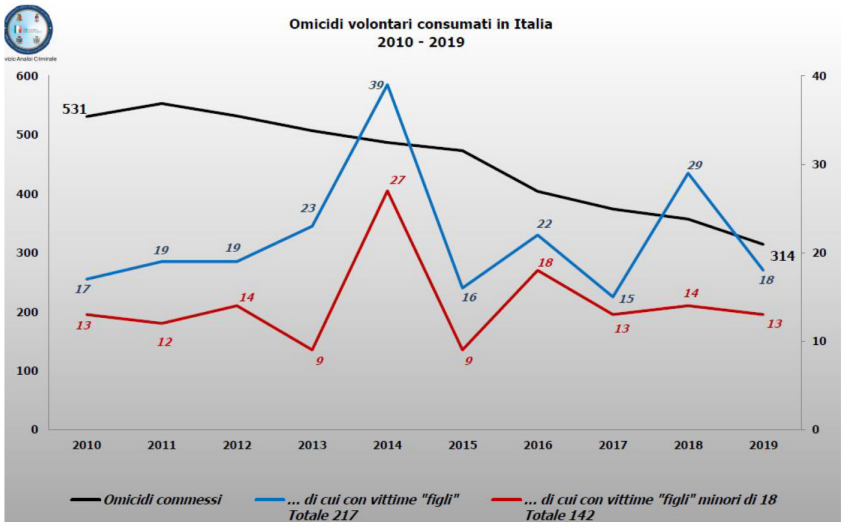
In questo paragrafo si intende dare conto dei dati relativi ad una delle più grave forme di violenza perpetrata ai danni di minori: la loro uccisione. Non un omicidio qualunque. Ma l'omicidio più grave che si possa immaginare: l'assassinio per mano dei propri genitori.

I dati che qui si riportano sono ripresi dal documento "Minori vittime di abusi e maltrattamenti, reati pornografici, figlicidi ed infanticidi" elaborato dal Servizio analisi criminale della direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, nel settembre 2020, acquisito agli atti della Commissione.

Il *figlicidio* - è opportuno ricordare - non costituisce nel nostro ordinamento un'autonoma fattispecie di reato. Con detto termine si intende comunemente l'uccisione di un figlio da parte di uno o di entrambi i genitori. Nel decennio di riferimento, 2010-2019, si sono registrati 142 casi nei confronti di figli minorenni, che rappresentano il 65 per cento del totale degli omicidi dei figli (che risultano 217). Il numero maggiore di vittime minorenni di omicidi commessi

da genitori si registra nel 2014 (27), mentre il 2013 e il 2015 evidenziano i valori più bassi (9), come si nota nel grafico sottostante.

Tabella 26 - Cap. III. 5. Omicidi volontari in Italia 2010-2019



Fonte: estratto dal documento "Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi, del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale- settembre 2020

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi agli omicidi commessi tra il 2010 e il 2019 e quelli relativi agli omicidi con vittime minori di età e ai figlicidi. In particolare appare evidente come nel corso del decennio siano diminuiti gli omicidi in generale (da 531 del 2010 a 314 del 2019) e, seppure in modo incostante, quelli con vittime minori di anni diciotto.

Tabella 27 - Cap. III. 5. Omicidi di cui vittime "minori" e di cui vittime "figli"

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Omicidi commessi	531	553	532	507	487	473	404	374	357	314
... di cui con vittime "minori"	25	17	19	13	35	13	21	22	18	14
... di cui con vittime "figli"	17	19	19	23	39	16	22	15	29	18

Fonte: estratto dal documento "Omicidi e figlicidi", del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale- ottobre 2020

In termini percentuali l'incidenza dei figlicidi rispetto al numero totale degli omicidi oscilla tra il 3 e l'8 per cento. Come mostra la tabella che segue, l'incidenza dei figlicidi sul totale degli omicidi con vittime minorenni è elevatissima.

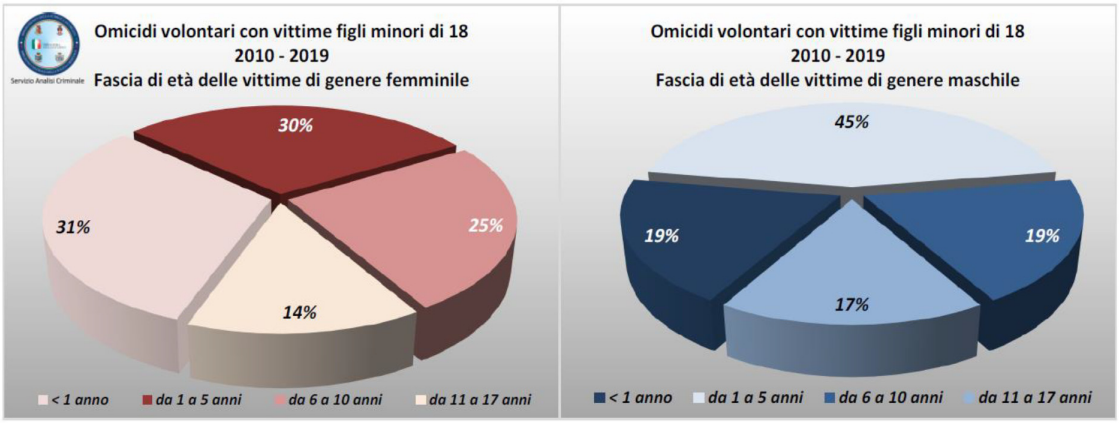
Tabella 28 - Cap. III. 5. Incidenza percentuale di omicidi e figlicidi

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Incidenza % figli sul totale omicidi	3%	3%	4%	5%	8%	3%	5%	4%	8%	6%
Incidenza % figli sul totale minori	68%	112%	100%	177%	111%	123%	105%	68%	161%	129%

Fonte: estratto dal documento "Omicidi e figlicidi", del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale- ottobre 2020

Risulta prevalente, seppur di poco, il genere maschile (55 per cento) delle vittime su quello femminile (45 per cento). Le vittime hanno un'età compresa tra 1 e 5 anni nel 38 per cento dei casi, inferiore a un anno nel 25 per cento. La fascia d'età che fa registrare il maggior numero di vittime per il genere femminile è quella inferiore a un anno, mentre per quello maschile è da 1 a 5 anni.

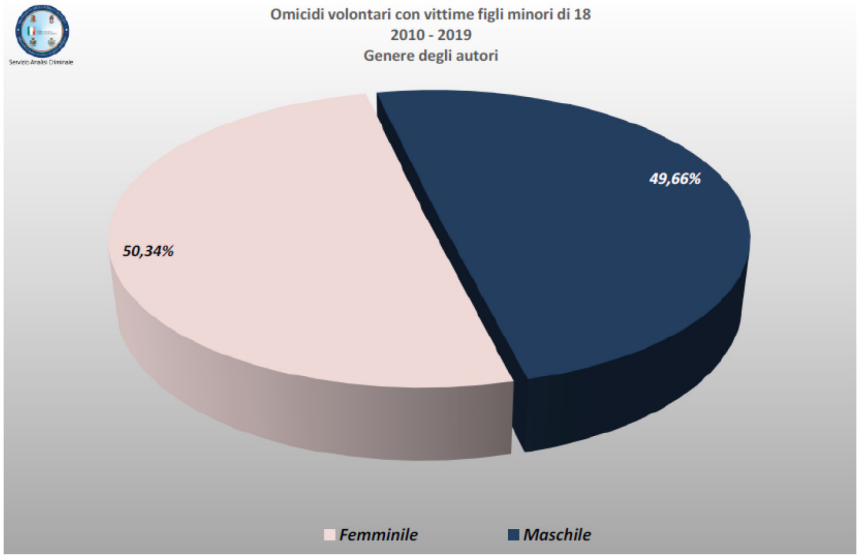
Tabella 29 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni



Fonte: estratto dal documento "Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi, del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale- settembre 2020

Il genere degli autori dei *figlicidi* risulta pressoché equivalente: 75 madri e 74 padri, che costituiscono rispettivamente il 50,34 per cento e il 49,66 per cento).

Tabella 30 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni per genere di autore

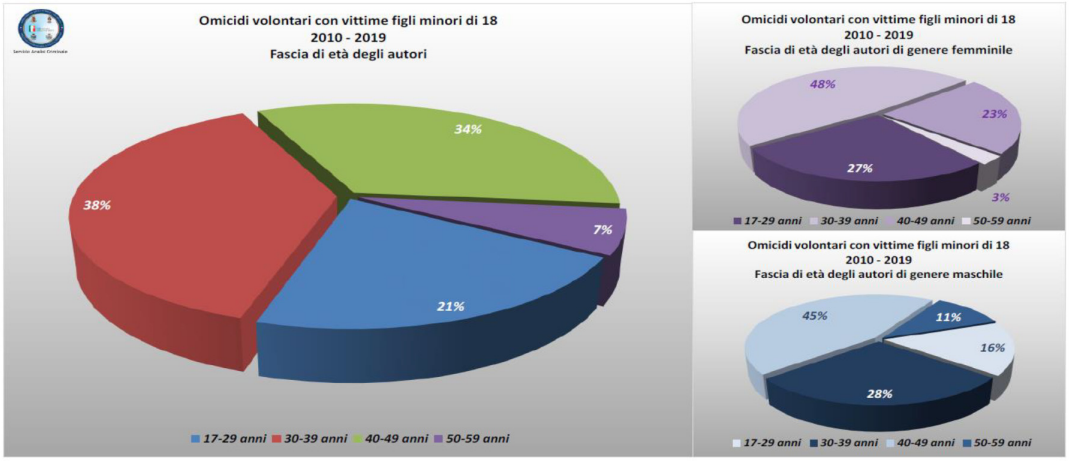


Fonte: estratto dal documento "Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi, del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale- settembre 2020

In 7 casi sono entrambi i genitori ad essere responsabili dell'uccisione del figlio.

Nel 38 per cento dei casi, gli autori hanno un'età compresa tra i 30 e i 39 anni; nel 34 per cento, invece, tra i 40 e i 49. La fascia d'età delle donne che commettono in numero maggiore *figlicidi* è quella tra i 30 e i 39 anni, a differenza di quella maschile che risulta tra i 40 e i 49.

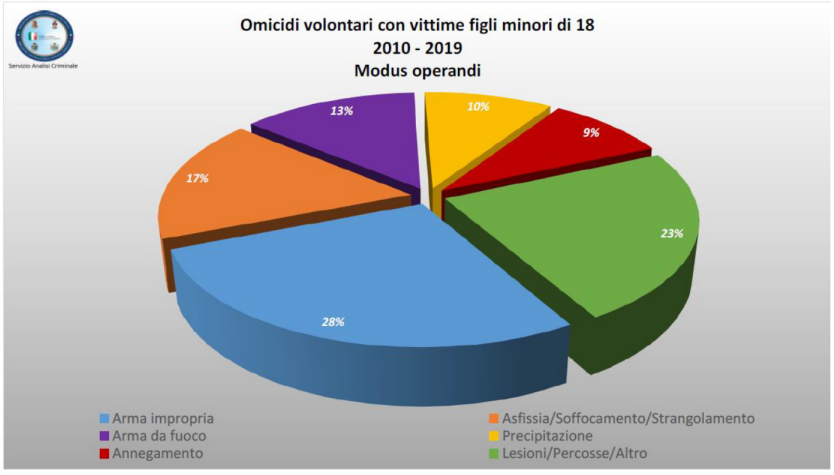
Tabella 31 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni fascia di età degli autori



Fonte: "Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi", del Ministero dell'interno-Dipartimento per la pubblica sicurezza- direzione centrale della polizia criminale- servizio analisi criminale- settembre 2020

Dalle rilevazioni emerge inoltre che le donne uccidono in misura maggiore i figli di età inferiore ad un anno (nel 39 per cento dei casi); gli uomini, invece, quelli di età compresa tra 1 e 5 anni (nel 46 per cento dei casi). Nella maggior parte dei casi, le "armi improprie" quali forbici, pietre, martelli e le "armi bianche" (coltelli), sono state utilizzate con una maggiore frequenza (28 per cento), rispetto, ad esempio, alle "armi da fuoco" (13 per cento). Al pari di queste ultime, si segnala l'interruzione meccanica della respirazione attraverso "asfissia e/o soffocamento e/o strangolamento" (17 per cento).

Tabella 32 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni modus operandi



Ciò che colpisce è la brutalità di molti di questi crimini: nel documento si rileva, fra gli altri aspetti, come nella categoria "lesioni/percosse/altro" siano stati ricompresi un *figlicidio* commesso tramite sevizie, 9 per avvelenamento e 9 per carbonizzazione. Il soffocamento e l'annegamento sono le modalità più ricorrenti utilizzate dalle madri per l'uccisione dei bambini più piccoli.

Nei *figlicidi* con vittime infraquattordicenni, le armi improprie o da taglio rappresentano il mezzo lesivo prevalente, seguite dal soffocamento; si riscontra, invece, nelle vittime con più di 14 anni l'utilizzo quasi esclusivo di armi da fuoco o da taglio.

Specifici dati sono poi stati acquisiti con riguardo al reato di infanticidio contemplato dall'articolo 578 codice penale che recita: "*la madre che cagiona la morte del proprio neonato immediatamente dopo il parto, o del feto durante il parto, quando il fatto è*

determinato da condizioni di abbandono materiale e morale connesse al parto, è punita con la reclusione da quattro a dodici anni". I mezzi lesivi utilizzati sono ampiamente diversificati, e vanno dallo strangolamento/soffocamento, all'abbandono del feto o neonato. Per quanto riguarda l'età delle madri autrici del delitto di specie, vi è un'unica minorenne nel 2017 (17 anni), mentre più in generale l'età varia dai 25 ai 41 anni. In un unico caso (nel 2016) la madre si è resa responsabile di duplice *infanticidio* uccidendo i suoi due gemellini.

Tabella 33 - Cap. III. 5. Infanticidi modus operandi

Servizio Analisi Criminale

INFANTICIDI 2010-2019
Modus operandi

n.	Anno fatto	Sesso vittima	Età autore	Modus operandi
1	2010	non registrato	41	STRANGOLAMENTO
2	2011	F	IGNOTA	CARBONIZZATO
3	2012	non registrato	25	SOFFOCAMENTO
4	2013	non registrato	25	GETTATO ALL'INTERNO DI UN CASSONETTO DELL'IMMONDIZIA
5	2015	non registrato	34	SOFFOCAMENTO
6	2016	M	27	ANNEGAMENTO
		F		ASFISSIA
8	2016	M	37	GETTATO ALL'INTERNO DI UN CASSONETTO DELL'IMMONDIZIA
9	2016	M	36	SOFFOCAMENTO
10	2017	F	17	LESIONI
11	2018	non registrato	25	SOFFOCAMENTO

Fonte: dati SDI

III. 5.2 Figlicidi: alla ricerca dei moventi. Il punto di vista degli psicologi.

Per una più completa comprensione del fenomeno la Commissione ha ritenuto di approfondire anche la questione relativa ai moventi psicologici sottesi ai figlicidi. A tal fine è stato acquisito un puntuale contributo elaborato dal Gruppo di lavoro infanzia, adolescenza e giovani del Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi. In tale documento il Gruppo di lavoro segnala come principale problema la oggettiva difficoltà di reperire dati completi ed aggiornati sul

fenomeno in questione. Non a caso l'assenza di un osservatorio stabile, che l'Europa ha più volte sollecitato all'Italia, rappresenta un ritardo che va definitivamente colmato.

L'analisi dell'ordine degli psicologi muove dai dati riportati nel rapporto sul figlicidio pubblicato dall'Istituto di ricerca Eures nell'ottobre 2015. Si tratta di dati che - come evidenzia lo stesso documento dell'ordine - non risultano del tutto coincidenti con quelli resi noti dal Ministero dell'interno.

Secondo il rapporto Eures nei quindici anni compresi tra 2000 e 2014 sono stati 379 i figli uccisi da un genitore – padre o madre – naturale o acquisito. *Annus horribilis* il 2014, con 39 figlicidi, uno ogni 10 giorni, e un incremento sia rispetto ai 22 dell'anno precedente – 77,3 per cento – sia alla media, circa 25 ogni dodici mesi, del quindicennio considerato. Sempre da fonte Eures risulta che nei tre anni successivi, i figlicidi sono stati in totale 68 – nel dettaglio 18 nel 2015, 25 nel 2016 e 25 nel 2017. Quindi, dal 2000 al 2017 nel nostro Paese 447 bambini sono morti per mano dei genitori o familiari. Dal *dossier* di Eures emergono altri due importanti elementi: sei figlicidi su dieci avvengono per mano della madre, i figli maschi sono le vittime prevalenti sia delle mamme che dei padri. Con riguardo alla distribuzione geografica oltre la metà dei figlicidi tra il 2000 e il 2014 (195, pari al 51,5 per cento del totale) si è consumato al *Nord*; segue il *Sud*, con 108 vittime (28,5 per cento) e il *Centro* con 76 casi (20 per cento).

Neonaticidio, infanticidio e figlicidio: l'età della vittima come criterio distintivo

Con riguardo all'elemento più strettamente psicologico e criminologico nel documento si rileva come la criminologia distingua con riguardo all'uccisione del figlio tre distinte categorie fondamentalmente in relazione all'età della vittima: si parla di neonaticidio quando il bambino viene ucciso nell'immediatezza della nascita; di infanticidio, quando ad essere ucciso è un bimbo entro l'anno di età ed infine ci si riferisce più genericamente al figlicidio in tutti i casi in cui la vittima ha più di un anno. Si tratta di una distinzione, soprattutto fra le prime due forme e la terza, è fatta in base a considerazioni di ordine statistico, socio-situazionale, motivazionale.

I figlicidi e le peculiarità rispetto a tutti gli altri omicidi in ambito familiare

Contrariamente a quanto avviene per il complesso degli omicidi in ambito familiare, nei figlicidi prevalgono le vittime maschili, che rappresentano il 59,1 per cento delle 379 complessivamente censite in Italia tra il 2000 e il 2014 (224, a fronte del 40,9 per cento rappresentato dalle 155 figlie femmine uccise nello stesso periodo). Il 57,7 per cento dei figlicidi under14 avvenuti tra il 2000 e il 2014 è stato un figlicidio "semplice"; nel 22,8 per cento dei casi si è trattato di figlicidi-suicidi, nel 10,1 per cento dei casi figlicidi sono maturati all'interno di una strage familiare e nel restante 9,5 per cento gli autori hanno pianificato un suicidio allargato. In oltre la metà dei casi gli autori si tolgono la vita (il 40 per cento), o tentano di farlo (12,1 per cento). Il 21,4 per cento degli autori si costituisce, informa la Polizia o si consegna, restando presso il luogo del delitto, mentre una quota significativa (il 18,1 per cento) nega il fatto.

Disturbi psichiatrici, difficoltà relazionali e il rifiuto della genitorialità alla base dei figlicidi

Relativamente ai moventi, sempre nel documento elaborato dall'ordine degli psicologi, si rileva come la più frequente causa del figlicidio sia legata all'area psicologico-psichiatrica (cui è riferibile il 46,5 per cento dei casi, che sale al 62,4 per cento tra le madri), ovvero la presenza di una grave depressione o di disturbi psichici dell'autore. Non trascurabile è poi la percentuale, oltre il 29 per cento, degli omicidi legati all'area relazionale. Proprio a questa categoria devono essere ricondotti i cosiddetti omicidi del possesso, ovvero di delitti in cui la volontà punitiva di un coniuge è rivolta alla relazione di coppia e dove il figlicidio diviene un'azione strumentale contro la coniuge/la *ex* coniuge. Infine un'ultima causa dei figlicidi deve essere rintracciata nel rifiuto della genitorialità: sono, sempre secondo le stime Eures, 40 i figli uccisi, perché non voluti, tra il 2000 e il 2014 (pari al 18,6 per cento).

Motivazioni psicologiche e psicopatologiche: differenze fra padri e madri

L'analisi dei dati induce ad una prima riflessione sulle peculiarità dei figlicidi: se è vero che le donne delinquono meno degli uomini (se si pensa agli omicidi volontari, questi sono solo per circa 10 per cento compiuti da donne), nel caso dei figlicidi si registra invece una netta prevalenza del numero di donne. Le madri rappresentano, infatti, più del 60 per cento di coloro

che commettono un figlicidio. Tale circostanza rende - secondo gli psicologi - più semplice spiegare il fenomeno dei padri che commettono il figlicidio. Essi possono essere racchiusi in tre sottogruppi: coloro che hanno caratteristiche non dissimili da autori di reato di omicidi comuni, soggetti che presentano un forte sovraccarico dal punto di vista lavorativo e familiare; ed infine coloro che commettono quello che precedentemente si è definito "omicidio di possesso" con la volontà punitiva contro l'altro coniuge.

Madri omicide e differenti moventi del figlicidio

Più complessa ed articolata è invece l'analisi dei moventi che spingono una madre a togliere la vita al proprio figlio. Nel documento consegnato, su ricordato, il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi richiama il lavoro scientifico svolto da Salmon Resnick, che per quanto cronologicamente datato (1965) deve considerarsi ancora valido in termini di criteri psicodinamici utili a spiegare le motivazioni profonde del figlicidio. Si possono in particolare rilevare una serie di tipologie situazionali e motivazionali, in un *continuum* che va dall'assenza di patologia, via via verso la patologia più grave.

Al primo posto si colloca per l'appunto il figlicidio per comportamento omissivo che si riscontra quando la madre è negligente. Proprio questa incuria può portare alla morte del figlio. Questo tipo di madri non sono in grado di assolvere la propria funzione di genitrici sia per libera scelta (il non voler fare la madre) sia per condizione mentale (il non essere portata per essere madre). I figli possono essere visti come minacciosi verso la propria esistenza e, pertanto, insicurezza, paure e incapacità personale conducono la madre a non entrare in sintonia con i bisogni del piccolo tanto da farle decidere di abbandonare a se stesso il piccolo che, di fatto, muore di fame o per malattie non curate.

Più complesso è il caso del figlicidio altruistico, laddove la madre compie l'omicidio per sottrarre il figlio o i figli ai mali del mondo, spinta da convinzioni religiose e impulsi irrazionali che si evolvono in un forte stato depressivo. In alcune situazioni le madri uccidono il figlio per non farlo soffrire (omicidio *pietatis* causa o omicidio compassionevole, o pseudo compassionevole, quando motivato dal desiderio di "liberarsi del fardello" del figlio malato).

Non sono poi infrequenti i casi di figlicidi di minori frutto di gravidanze indesiderate. In questi casi la madre si allontana emotivamente dal bambino perché frutto di una relazione *extra*coniugale o come estrema conseguenza di un'immaturità mai superata. Alla base di questi omicidi vi sono disturbi mentali a base persecutoria, con comportamenti deliranti paranoidei. Le madri che uccidono i figli non voluti sono coloro per le quali il figlio rievoca momenti di abbandono, magari violenza sessuale, o particolari difficoltà concrete ed esistenziali.

Non sempre il figlicidio è il risultato di una *escalation* di violenza. Come nel caso dei figlicidi accidentali. In questi casi il più delle volte la madre, normalmente avversa alla violenza sul figlio, può causarne la morte con un gesto irrazionale e impulsivo spesso conseguenti a pianti e urla del piccolo (*shaken baby syndrome*). In diversi episodi queste donne presentano un comportamento irritabile e impulsivo. L'alterazione comportamentale può esser causata dell'assunzione di droghe o alcool. Nell'atto impulsivo delle madri che sono solite maltrattare i figli, non vi è un progetto omicida, quanto un'evoluzione particolarmente infausta della *shaken baby syndrome*. Questa motivazione è presente anche per il padre e negli ultimi anni si assiste a queste reazioni violente da parte di nuovi compagni della madre che mal sopportano le fatiche della genitorialità.

Una ulteriore forma di figlicidio, tradizionalmente riconducibile alle madri, ma oggi molto frequente anche fra i padri, è il figlicidio motivato da vendetta o gelosia per il marito/moglie o il/la compagno/a. Si tratta di omicidi spesso plurimi, perpetrati per motivi sentimentali, psicologici, attribuiti dagli psicologi alla madre abbandonata o tradita che si vendica del marito o del compagno uccidendone la prole. Fra le dinamiche particolari di figlicidio si annovera la cosiddetta "Sindrome di Medea", in cui fra le motivazioni al figlicidio c'è il "bisogno di vendicarsi sul bambino del padre infedele", in questo caso l'aggressività verso l'oggetto di risentimento - il marito - è spostata sul figlio.

Più raro è il figlicidio per motivi economico, sociali e culturali, nel quale il rifiuto e l'eliminazione del figlio per ragioni economiche e sociali riguardano, nella maggior parte dei casi, neonati o infanti. Questa categoria di omicidi è legata al timore della madre di essere inadeguata o impossibilitata a fronteggiare i problemi connessi alla sopravvivenza e al futuro del figlio. Tra i motivi culturali, più precisamente ideologici si possono annoverare i casi di

genitori che aderiscono a sette religiose che vietano trasfusioni o medicinali, lasciando in questi casi che i loro figli muoiano piuttosto che ricorrere a cure mediche che potrebbero salvarli. Il caso più noto è quello dei Testimoni di Geova.

Ancora, si registrano figlicidi, a elevata componente psicotica, che si verificano quando il genitore uccide in preda a un raptus, ad allucinazioni imperative in forma di comando o depressione *post-partum*. La depressione psicotica è fra le patologie più frequentemente citate da tutti gli Autori che si occupano del tema. In questi casi è necessaria una particolare vigilanza nelle situazioni in cui ad una madre sia diagnosticata depressa con ideazione suicidiaria. Dinamiche più prettamente patologiche si ritrovano nelle uccisioni di bambini in presenza ed a causa di psicopatologie puerperali, che sono descritte in tre diverse forme (*maternity blues*, depressioni *post-partum*, psicosi puerperali) tutte caratterizzate da depressione, ma con differenti livelli di gravità.

Fra le forme più gravi, soprattutto su un piano del disturbo psicologico dell'autore, si colloca il figlicidio per cure dannose: in un contesto in cui le madri cagionano lesioni importanti al figlio, al fine di ottenere attenzioni da parte, ad esempio, del medico, si configura la l'omicidio mediante le cure dannose. In clinica, questa condizione è chiamata Sindrome di Munchausen per procura. La donna si presenta come premurosa e attenta ai bisogni del figlio, assillando il medico per richiederne prestazioni sanitarie o esami particolari di tipo invasivo e non necessario. All'oscuro di tutti, somministrano sostanze altamente pericolose o farmaci inutili in un contesto sanitario ma con il chiaro scopo di procurare malattie gravissimi che spesso, conducono il figlio alla morte.

Da ultimo il figlicidio può essere il frutto di violenza intergenerazionale. In un numero significativo di casi le madri, vittime da bambine di violenza da parte delle loro madri, spostano l'aggressività dalla "madre cattiva" verso il figlio.

III. 6. Violenza e disabilità: due volte vittime

In quest'ultimo paragrafo si intende sollecitare l'attenzione sulla problematica della violenza nei casi in cui essa venga perpetrata ai danni di minori con disabilità.

I numeri della violenza sui minori con disabilità

Lo studio "*Maltreatment of children: how man victims in Italy?*" del 2012, condotto dal Cismai e dalla associazione *Terres des hommes*, ha evidenziato come, rispetto ai bambini senza disabilità, i bambini con disabilità sono 3,7 volte più a rischio di essere soggetti a forme di negligenza, 3,8 volte in più vittime di abusi fisici o psicologici e 4 volte più a rischio di forme di abuso sessuale. L'Unicef rivela che alcuni studi condotti nel ventennio 1990-2010 sulla violenza contro minori con disabilità stimano che la percentuale di bambini vittime di diverse forme di violenza raggiunge il 26,7 per cento, il 20,4 per cento quelli che subiscono una violenza fisica ed il 13,7 per cento vittime di violenza sessuale. Si stima che, comparati con i loro pari non disabili, i minori con disabilità sono 3,7 volte in più vittime di varie forme di violenza e che i bambini con disabilità intellettiva sono 4,6 volte in più vittime di violenza sessuale.

Dal *Feasibility Study for a Child Guareantee* (FSCG), commissionato dalla Commissione europea, emerge che alcune delle situazioni analizzate, bambini che vivono in istituti, figli di migranti e rifugiati, bambini che vivono in situazioni familiari precarie, possono essere loro stesse causa od effetto di disabilità. I bambini con disabilità nel caso vivessero in situazioni familiari precarie sono esposti di più a gravi violazioni dei loro diritti umani, a negligenze, ad abusi, maltrattamenti e violenze. I fattori che portano le famiglie alla precarietà (descritti nello studio) e cioè l'*economic fragility, household composition and other social risks*, sono fattori che possono essere causa di disabilità nei bambini presenti in quella data famiglia. Allo stesso modo la disabilità di un figlio o più figli aumentano considerevolmente i rischi di gettare quella famiglia in situazioni precarietà perché aumentano la fragilità economica per i costi da sostenere per le cure mediche, per l'assistenza, per la cura; aumentano le problematiche personali dei capo famiglia e rendono i fattori di rischio sociali dei catalizzatori di ulteriori problemi a danno del bambino con disabilità e/o degli altri bambini presenti in quella famiglia.

Peculiarità e fattori di rischio

Come hanno evidenziato la FAND (Federazione tra le associazioni nazionali delle persone con disabilità) e la FISH (Federazione italiana per il superamento dell'*handicap*) nei contributi

inviati ed acquisiti agli atti della Commissione è necessario, se si vuole svolgere una indagine approfondita sulla tematica della violenza ai danni di bambini e adolescenti con disabilità, tenere conto di alcuni aspetti. In primo luogo la maggiore vulnerabilità dei minori con disabilità rispetto ai coetanei. Le ragioni di questa maggiore esposizione al rischio sono da ricercare nell'isolamento e stigmatizzazione sociale, nel fatto che in molti casi questi minori siano privi della capacità di tutelarsi e hanno maggiore necessità rispetto ai coetanei di affidarsi a sistemi di assistenza sanitaria sia in ambito domestico sia nei centri di cura e negli istituti.

Ancora, si rileva una scarsa accessibilità per i minori con disabilità ai servizi di protezione. Questa limitata accessibilità riguarda l'accessibilità fisica e anche la mancanza di personale con competenze e formazione adeguate per accogliere i bisogni specifici dei minori con disabilità.

Segnalare un abuso o accedere a un servizio di sostegno per le vittime con disabilità, e nello specifico per i minori, è un percorso ad ostacoli tra vari organismi o autorità diverse che intervengono nella tutela del minore con disabilità ma non agiscono in rete, attraverso uno scambio di informazioni coordinato a mettere in campo azioni concrete a beneficio della vittima. La disabilità sembra creare una sorta di velo di impenetrabilità e di facile occultamento delle condotte trascuranti, maltrattanti o abusanti.

Paradossalmente - denunciano le due associazioni - si verifica che un minore con disabilità vittima di violenza, privo della capacità di tutelarsi veda anche sottovalutata la sua segnalazione in quanto ritenuta non affidabile, inoltre se la violenza avviene in un contesto istituzionale come la scuola ad esempio, l'Istituzione che dovrebbe garantire un ambiente sicuro per tutti non solo fallisce in questa direzione, ma non riuscendo ad intervenire in maniera efficace a tutela del minore, si rende complice della violenza da questi subita. A ciò si aggiungano la tardività nelle denunce e la estrema lunghezza dei (pochi) procedimenti giudiziari avviati.

Ancora, è innegabile l'incidenza di criticità legate al contesto domestico. Sulle famiglie dei minori con disabilità grava un onere economico, fisico ed emotivo che i servizi di sostegno, spesso inadeguati e, in alcune zone inesistenti, non riescono ad alleviare. Ne deriva un senso

di abbandono, di spossatezza ed esaurimento che si riflette in una maggiore trascuratezza del minore e sua esposizione al rischio. In particolare i bambini con disabilità nelle famiglie a rischio sono proprio i meno ascoltati e i meno visti. Hanno maggiori problemi di nutrizione, di accesso alla salute, di accesso all'educazione. A ciò si aggiungano i problemi di non accessibilità degli alloggi.

E' innegabile che il disagio del minore con disabilità sia meno studiato. La sua sintomatologia sul piano psicologico, emotivo e comportamentale in un certo senso non sembra "codificata" e quindi ad ogni livello, rispetto agli altri minori, i segni del disagio psico-fisico risultano meno riconoscibili e poco "decodificabili" anche per gli operatori sociali, scolastici e medici.

Con riguardo alla realtà scolastica le forme di violenza a danno dei minori con disabilità vanno dall'esclusione, all'isolamento al bullismo e a veri e propri abusi. I minori con disabilità risultano più vulnerabili in questo contesto rispetto ai coetanei perché, nonostante i programmi di inclusione esistenti nel sistema scuola, l'obiettivo di una piena, paritaria e autentica partecipazione non è raggiunto. Le cause di questo fallimento sono molteplici: si pensi ad esempio ai ritardi con cui vengono assegnati gli insegnanti di sostegno rispetto all'inizio dell'anno scolastico; al fatto che molti studenti con disabilità svolgono le loro attività in un contesto diverso dalla propria classe di appartenenza; l'assenza o insufficienza di ausili che favoriscano gli apprendimenti degli studenti con disabilità (dovuta ad una errata valutazione della tipologia di ausili necessari, ad incapacità di compilare/presentare la richiesta degli ausili, alla scarsa attenzione/disinteresse a presentare richiesta per gli ausili) la presenza di educatori professionali, con competenze specifiche per una tipologia di disabilità (per esempio LIS, Braille, spettro autistico) la cui presenza dipende da assegnazioni da pubblica amministrazione o bandi di gara pubblici che non favoriscono la continuità del professionista, formazione inadeguata dei docenti. A queste problematiche legate alle difficoltà del processo di inclusione degli studenti con disabilità nel determinare una più alta esposizione dei minori con disabilità al rischio violenza di aggiungono l'assenza di meccanismi di prevenzione in grado di cogliere i primi segni di ostilità per poter intervenire in maniera adeguata e la persistenza di pregiudizi sulla disabilità.

Ancora i controlli sui servizi offerti dagli istituti di assistenza non sono regolari e sono per lo più attivati a seguito di segnalazioni di malfunzionamento. Inoltre, il personale impegnato

spesso è inadeguatamente formato e interessato da condizioni di lavoro problematiche pertanto, agli episodi di maltrattamenti si aggiungono anche episodi di violenza dovuti a negligenza del personale.

Infine, un aspetto particolare da prendere in considerazione è lo scarso rispetto del diritto di questi minori ad una famiglia. Le associazioni lamentano l'assenza di una vera cultura dell'accoglienza dei bambini con disabilità. Nei casi in cui i genitori non siano idonei all'esercizio delle loro funzioni, per i bambini con disabilità più difficilmente dei coetanei si aprono le strade dell'affido e della adozione. Per questi bambini l'unica via è rappresentata dalla collocazione in strutture. Le famiglie affidatarie e adottive sono scarsamente supportate sia nel momento dell'abbinamento con il minore che successivamente quando è frequente che emergano problematiche relazionali ed evolutive.

CAPITOLO IV

LE CONSEGUENZE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA SUL FENOMENO DELLA VIOLENZA SUI MINORI

IV. 1. La violenza ai danni dei minori durante il *lockdown*

Il 2020 si è presentato, fin dal suo inizio, come l'anno segnato dalla pandemia da Covid-19. L'Organizzazione mondiale della sanità ha infatti dichiarato l'epidemia da coronavirus dapprima, il 30 gennaio 2020, una "emergenza sanitaria globale" e, successivamente, l'11 marzo 2020, una pandemia. Una pandemia che non ha risparmiato l'Italia.

A partire da febbraio, si sono susseguite una serie di misure, adottate dal Governo centrale, volte a fronteggiare la diffusione del virus. Misure che si sono presentate sempre più stringenti e che hanno coinvolto sempre di più il territorio italiano, sino a dichiarare l'Italia interamente *zona rossa*. Inutile dire che l'impatto del *lockdown* è stato dirompente sotto vari punti di vista.

Un impatto destinato a gravare anche nei prossimi mesi. Dopo il periodo estivo, il nuovo acuirsi dei casi di contagio infatti sta portando progressivamente il Paese verso nuove restrizioni.

Le conseguenze della crisi epidemiologica sul mondo dell'infanzia e dell'adolescenza sono state e sono, come è facilmente intuibile, molteplici: dai profili strettamente medico sanitari a quelli psicologici relazionali. In questo capitolo ci si limiterà però unicamente ad analizzare l'impatto che la crisi ed in particolare il *lockdown* hanno determinato sui minori già vittima di violenza.

La pandemia, come ha sottolineato l'Unicef nel contributo inviato ed acquisito agli atti della Commissione, "sta destabilizzando situazioni di equilibrio precario e aggravando situazioni già a rischio o compromesse".

Secondo una recente indagine globale sempre dell'Unicef, i servizi di prevenzione e contrasto della violenza sui minorenni hanno subito pesanti interruzioni durante la pandemia da Covid-19, esponendo bambini e adolescenti a un rischio più elevato di violenza, sfruttamento e abusi. Sui 136 Stati che hanno fornito dati alla "*Socio-Economic Impact Survey of -19 Response*" dell'Unicef, 104 hanno segnalato un'interruzione dei servizi di prevenzione e risposta alle violenze contro i bambini. Circa due terzi dei Paesi, tra cui Sudafrica, Malesia, Nigeria e Pakistan, hanno riferito che almeno parte dei servizi è stata gravemente limitata, Asia meridionale, Europa orientale e Asia centrale segnalano la più alta percentuale di interruzioni nella disponibilità dei servizi. Anche prima della pandemia l'esposizione dei minorenni a violenze e abusi era diffusa, considerando ad esempio che circa metà dei bambini nel mondo subiscono punizioni corporali in ambito domestico, che quasi tre quarti dei bambini tra i 2 e i 4 anni sono regolarmente sottoposti a forme di disciplina violenta e che un'adolescente su tre (15-19 anni) subisce molestie o comportamenti violenti dal proprio *partner*. Il direttore esecutivo dell'Unicef Henrietta Fore ha in proposito sottolineato come si stia appena iniziando a comprendere i danni causati ai bambini dalla maggiore esposizione alla violenza durante i *lockdown*. Le chiusure scolastiche e le restrizioni di movimento hanno lasciato molti bambini bloccati in casa, alla mercé di soggetti abusanti sempre più frustrati. L'impatto del *lockdown* sui servizi di protezione e sull'operatività degli assistenti sociali ha privato i bambini delle risorse cui rivolgersi per chiedere aiuto.

Con riguardo alla situazione italiana è innegabile che il periodo di *lockdown*, con la chiusura delle scuole e le restrizioni di movimento, ha influito negativamente anche sul piano della maggiore esposizione dei minori a rischi di maltrattamento e abuso.

Da un lato, infatti, la permanenza forzata dei nuclei familiari nelle loro abitazioni ha determinato un incremento della violenza domestica, lasciando molti bambini bloccati in casa, alla mercé di soggetti abusanti sempre più frustrati. Situazione aggravata dall'impatto del *lockdown* sui servizi di protezione e sull'operatività degli assistenti sociali che ha fatto sì che i bambini non avessero risorse a cui rivolgersi per chiedere aiuto.

Dall'altro lato, poi, il maggior uso di strumenti informatici e telematici e l'aumento dei periodi di permanenza in rete spesso lontano dal controllo genitoriale (con genitori in molti casi in *smart working*) hanno favorito l'emersione di nuovi rischi per la sicurezza dei minori.

IV. 1. I dati del numero verde 1522

In merito al tema specifico della violenza durante il periodo del *lockdown*, interessanti elementi sono stati reperiti nella analisi dei dati contenuti nel dataset del numero verde 1522 nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020. A ben vedere, seguendo un suggerimento fornito a livello internazionale, le informazioni raccolte dal numero verde contro la violenza e lo *stalking* possono fornire alcune evidenze relative all'andamento del fenomeno della violenza domestica durante il periodo della pandemia. In assenza di uno studio statistico aggiornato e svolto in tempo reale, infatti, l'analisi dei dati provenienti dalle chiamate al 1522, soprattutto se messa a confronto con lo stesso periodo degli anni precedenti, può fornire indicazioni utili su l'evoluzione del fenomeno nel corso del *lockdown*, ma soprattutto del *trend* delle richieste di aiuto.

Nell'ambito di questi dati, rintracciabili peraltro nella sezione "Speciale Covid-19" del portale dedicato alla violenza sulle donne del sito dell'Istat, su segnalazione dello stesso Istituto statistico - che peraltro rispondendo sempre con la massima sollecitudine ad espresse richieste della Commissione ha inoltrato più di una memoria su singoli aspetti della indagine conoscitiva- è stato possibile isolare alcuni specifici dati e tavole, che danno conto: del

numero di vittime minori di 17 anni (tavola 1), della violenza assistita o subita da parte dei figli (tavola 2), della loro reazione (tavola 3).

Prima di procedere alla disamina di tali dati è opportuno ricordare che il 1522 è il numero verde messo a disposizione dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, per sostenere ed aiutare le vittime di violenza di genere e *stalking*. Quindi si tratta di un numero verde non strettamente rivolto ai minori.

Tabella 34 - Cap. IV. 1. Variabili socio-anagrafiche delle vittime. Sesso, classe di età, stato civile condizione occupazionale, titolo di studio, cittadinanza. Periodo di riferimento marzo- giugno - Anni 2013-2020 (valori assoluti)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CLASSE DI ETÀ								
fino a 17 anni	**22**	**38**	**25**	**16**	**28**	**36**	**35**	**78**
18-24 anni	316	234	189	165	143	218	229	536
25-34 anni	930	674	496	503	443	521	612	1.116
35-44 anni	1.620	1.007	744	657	631	747	834	1.438
45-54 anni	1.350	854	586	604	469	773	573	1.200
55-64 anni	722	408	317	283	226	359	304	678
65 anni e più	568	328	253	265	198	290	214	593
N.D.	378	257	225	208	235	424	219	855
Totale	**5.906**	**3.800**	**2.835**	**2.701**	**2.373**	**3.368**	**3.020**	**6.494**

Fonte: Dpo -PdCM

Tabella 35 - Cap. IV. 1. Vittime senza figli, con figli e con figli minori. Figli che assistono che subiscono.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vittime senza figli	1,570	980	753	821	730	951	948	2,133
Vittime con figli	3,889	2,539	1,930	1,733	1,508	2,212	1,882	3,801
Vittime senza figli minori	*1,699*	*1,068*	*804*	*681*	*514*	*749*	*653*	*1,455*
Vittime con figli minori	*2,018*	*1,425*	*1,088*	*987*	*883*	*1,316*	*1,211*	*2,128*
Non risponde	*113*	*46*	*38*	*65*	*111*	*147*	*18*	*218*
N.D.	*59*	-	-	-	-	-	-	-
Non risponde	132	192	102	99	93	137	123	463
N.D.	315	89	50	48	42	68	67	97
Figli che assistono o subiscono	2.807	1.584	1.249	1.176	1.080	1.542	1.381	2.277
Figli minori che assistono o subiscono	*1.973*	*1.269*	*960*	*916*	*854*	*1.299*	*1.161*	*1.911*

Fonte: Dpo -PdCM

Tabella 36 - Cap. IV. 1. Tipo di reazione dei figli. Periodo di riferimento marzo-giugno - Anni 2013-2020 (valori assoluti)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inquietudine	836	735	679	576	469	561	471	1.028
Aggressività	370	172	105	123	80	111	89	183
Ipermaturità	105	32	31	36	30	61	42	86
Comportamenti adultizzati di accudimento verso i familiari	203	158	122	118	87	113	98	197
Disturbi del sonno	118	58	15	24	26	22	9	35
Difficoltà nel comportamento alimentare	19	11	4	2	3	3	5	12
Disturbi gastro-intestinali	29	10	2	2	4	6	6	6
Altro	213	143	60	88	136	309	315	372
N.D.	1.996	1.220	912	764	673	1.026	847	1.882

Fonte: Dpo -PdCM

Osservando l'andamento delle chiamate valide, il numero verde 1522 sembra aver rappresentato uno strumento di grande sostegno alle vittime di violenza nel periodo del *lockdown*. La crescita di tali chiamate non è infatti paragonabile all'andamento registrato negli anni precedenti. Le chiamate nel periodo marzo-giugno 2020 sono state 6.494 e di queste 78 erano minori di età (nello stesso periodo del 2019 erano state rispettivamente 3.020 e 35). Un aspetto rilevante del fenomeno della violenza domestica è quello della violenza assistita e subita dai figli delle vittime. Il 58,5 per cento delle vittime (pari a 3.801 chiamate) che si rivolgono al numero verde dichiarano di aver figli, di cui il 56 per cento minori. In 9 casi su

10 i figli minori hanno assistito e/o subito alla violenza; in particolare 13,6 per cento dei casi, dichiarano che essi la hanno subita. È interessante notare, incrociando il dato della provenienza della richiesta di aiuto e il motivo del contatto che i figli/figlie si sono resi protagonisti di segnalazioni nel tempo. Tuttavia questa tendenza che negli ultimi anni risultava in diminuzione, nel corso del *lockdown* è notevolmente cresciuta (115 casi contro i 31 del 2019, pari rispettivamente al 2,3 e 1,4 per cento delle segnalazioni). Indicatore questo che contribuisce a chiarire meglio come il periodo del distanziamento sociale abbia visto una crescita del fenomeno della violenza domestica. Aver subito o assistito ad atti di violenza comporta dei cambiamenti nell'equilibrio psichico e fisico dei figli (minorenni o maggiorenni). Tra i casi registrati dal 1522 emerge la crescita di inquietudine (1.028 casi nel periodo considerato), l'aumento dell'aggressività (183 casi) o l'emersione di comportamenti "adultizzati" di accudimento e protezione verso i familiari vittime di violenza (197 casi).

IV. 2. Il *report* del Servizio 114

Come ha ricordato nel corso della sua audizione il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, durante la situazione causata dall'emergenza Covid-19, è stata avvertita l'impellente esigenza di verificare la sussistenza di criticità rispetto alla protezione delle persone di minore età, al fine di poter individuare eventuali necessità di interventi e azioni specifiche per la tutela dei minori da abusi e maltrattamenti. In questo contesto il Dipartimento per le politiche della famiglia ha richiesto al gestore del Servizio "114 – Emergenza infanzia" un *report* di aggiornamento. Sull'importanza del servizio in questione ci si soffermerà nel capitolo successivo. In questa sede ci si limiterà a riportare alcuni degli elementi emersi nel *report* su ricordato. Tale *report* è relativo alle dinamiche che coinvolgono i minori sviluppatesi in quest'ultimo periodo (21 febbraio-29 marzo 2020) e mostra anzitutto che i casi gestiti sono lievemente diminuiti rispetto al medesimo arco temporale dell'anno scorso (143 a fronte dei 158 rilevati nel 2019). Dal *report* si evince altresì che tra le situazioni di disagio segnalate al numero 114 – anche da parenti/amici/conoscenti delle vittime – si configurano casi di abuso e violenza domestica (per lo più fisica e psicologica) e casi correlati

alla salute mentale (aventi ad oggetto ideazioni suicidarie), che rischiano di aggravarsi in un contesto di convivenza coatta e senza soluzione di continuità; inoltre la convivenza forzata e continuativa tra adulti di riferimento e bambini/ragazzi può parimenti rendere più difficoltoso l'accesso alla richiesta di aiuto. Peraltro sempre il ministro Bonetti ha ricordato come sia stato predisposto anche un ulteriore *report* di aggiornamento per il periodo marzo-giugno 2020. Conseguentemente agli esiti del *report* il Dipartimento per le politiche della famiglia ha ritenuto di intervenire promuovendo una specifica campagna di comunicazione istituzionale, della quale si dirà più ampiamente in seguito.

IV. 3. L'impatto sulla criminalità in rete: dalle baby gang virtuali ai gruppi dell'orrore.

Come accennato, il periodo del *lockdown* ha costretto l'intera popolazione a rivedere le proprie abitudini in numerosi ambiti, comportando necessariamente uno spostamento di molte attività sulla rete, facendo registrare, in tal modo, anche una notevole presenza dei minori *online* con relativo incremento, in tale ambito, di fattispecie delittuose specifiche.

Fin dall'inizio della diffusione pandemica del virus Sars-Cov-2, la Polizia postale e delle comunicazioni, con l'impiego di tutte le sue articolazioni territoriali ha intensificato il monitoraggio della rete, con lo scopo di scongiurare l'aumento di reati in esame; rafforzato il raccordo delle investigazioni nei canali di cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria, presupposto strategico fondamentale per disarticolare le illecite comunità virtuali caratterizzate da una struttura organizzata; innalzato, laddove possibile, il livello di collaborazione con i *social network* più diffusi in Italia, in un'ottica di sinergia nella lotta all'utilizzo improprio del *web*, definendo canali preferenziali di comunicazione e gestione dei casi penalmente rilevanti; aumentato l'impegno funzionale all'individuazione di un numero sempre maggiore di siti che contengono materiale pedopornografico, da inserire nella *black list*, gestita dal C.N.C.P.O. (Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia *on-line*), il cui accesso viene inibito, con modalità diverse a seconda dell'ubicazione dei server utilizzati, agli utenti *internet* attivi sul territorio italiano

Grazie a tale impegno, nel periodo intercorso tra il 1 marzo e il 31 maggio 2020, nell'ambito delle attività svolte dal C.N.C.P.O., sono stati 195 i casi trattati, 139 le persone indagate, 8847 i siti *internet* analizzati. Tra questi, i casi di adescamento sono risultati essere 99 e 35 le persone indagate.

Interessanti sono stati anche i risultati raggiunti nel periodo immediatamente successivo al *lockdown*, dove si sono visti gli esiti di molte attività iniziate nel periodo in esame, che hanno mostrato i loro effetti nel trimestre successivo. Infatti, nel periodo intercorso tra il 1 giugno e il 31 agosto 2020, sono state 395 le persone indagate e 9225 gli spazi virtuali visionati. Ad oggi, gli spazi illeciti inseriti in *black list* sono 2420.

Oltre alle tipologie già dettagliatamente illustrate nel capitolo relativo alla violenza tra minori, si pensi agli spazi *web* dedicati all'anoressia e bulimia, alle *social challenge*, agli stupri virtuali, al *revenge porn*, durante il periodo di *lockdown* sono emersi ulteriori, ma non meno preoccupanti, nuovi fenomeni, che riguardano i minori.

Fra i nuovi fenomeni criminogeni via *web* si segnala quello delle *baby gang* virtuali. Dopo il *lockdown*, durante l'estate, è emerso, a ben vedere, il caso di un gruppo di ragazzi di giovane età, fra cui cinque minorenni, responsabili di aver organizzato e realizzato un pestaggio ai danni di un coetaneo che aveva avuto attenzioni per una ragazza appartenente allo stesso contesto etnico-culturale della *gang*. Sui *social* sono avvenuti gli scambi per organizzare il pestaggio e attraverso i social è stato lanciato l'amo alla vittima perché si recasse in un luogo specifico, ignaro di cosa gli sarebbe accaduto. Sempre sui *social* è stato diffuso poi il video del pestaggio della vittima, per affermare la forza del gruppo e aumentare il danno per la vittima, mostrando a tutti quanto subito. Vittime e carnefici sono diventati così protagonisti di *stories* dalle quali derivano prove inconfutabili di responsabilità, anche gravi, nella commissione di reati. Le *gang* "virtuali" emulano i riti di affiliazione più tradizionali, ricorrendo a simbologie quali tatuaggi, e utilizzano parole in "*slang*" per distinguersi dalle *gang* "rivali". Come per ogni fenomeno che interessa i ragazzi oggi, la forza del legame tra i membri del gruppo è non solo la condivisione di azioni di prevaricazione per motivi economici (sottrazione di *smarthphone* di ultima generazione, oggetti preziosi, furto di vestiario di marca, eccetera) ma anche la ricerca di affermazione e popolarità sociale che passa, inevitabilmente, dalla quantità di *follower* e *like* ottenuti sui più importanti *social*.

Allarme e preoccupazione desta poi il fenomeno denominato "*fight club*". I *social network*, cosi come le *app* di *instant messaging*, vengono utilizzati dai ragazzi per organizzare dei veri e propri combattimenti in strada, dandosi appuntamento in un determinato luogo della città ed affrontarsi in una "sfida" a colpi di pugni. Queste "risse" richiamano, purtroppo, un considerevole numero di spettatori e vedono decine di ragazzi sfidarsi in una sorta di "*fight club*" all'aperto. E' inutile specificare che i video dei combattimenti vengono immediatamente postati sui vari gruppi social e ricondivisi da un considerevole numero di utenti.

L'ultimo fenomeno che desta alcuni interrogativi in merito ai livelli di criticità a cui è arrivato il rapporto tra minori e nuove tecnologie è riferibile ai diversi casi, emersi a partire dal *lockdown* ma riferibili a segnalazioni e denunce antecedenti, relativi alla circolazione, su gruppi chiusi di Telegram e Whatsapp, frequentati da minorenni, di immagini di abuso sessuale su bambini, di aggressioni ed esecuzioni capitali, torture e violenze di ogni tipo, materiale spesso definito "*gore*". Ancora, sono stati smantellati gruppi *social* nei quali a tale materiale "pesante" veniva aggiunto materiale riservato di immagini sessuali scambiate durante relazioni sentimentali consensuali, archiviato in *cloud* e *directory* con nomi oltraggiosi (cagne, stupro tua sorella, universitette, eccetera). Diverse le indagini che hanno consentito di identificare bambini e ragazzi che visionavano, scambiavano, chiedevano immagini orribili, denotando una preoccupante carenza di consapevolezza sulla gravità sia etica che penale di determinate azioni.

IV. 4. L'istituzione del Gruppo di lavoro su minori e Covid-19

Allo scopo fornire una adeguata lettura prospettica degli elementi degenerativi derivanti dalla crisi emergenziale in atto e che sia proattivo nella elaborazione di possibili risposte per la definizione di misure di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in questo periodo il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, ha ricordato l'istituzione di un Gruppo di lavoro su minori e Covid-19. Tale gruppo i cui lavori, coordinati dalla sociologa Chiara Saraceno, sono stati formalmente avviati il 20 maggio, è chiamato ad

affiancare i lavori dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza. Il Gruppo ha il compito di elaborare azioni, strategie e politiche a favore della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel quadro del contrasto alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica, sia nel corso dell'attuale periodo emergenziale sia nelle fasi successive, al fine di contrastare l'insorgere di ogni forma di disagio, isolamento, discriminazione o ineguaglianza a danno delle persone di minore età. Lo stesso Ministro Bonetti, nella sua audizione in Commissione, ha ricordato come il gruppo abbia già formulato alcune specifiche raccomandazioni che riprendono e rafforzano, calandole nell'attuale contesto italiano, le preoccupazioni espresse dal Comitato ONU nelle Osservazioni conclusive 2019 in merito: alle disparità esistenti tra le Regioni relativamente all'accesso ai servizi sanitari, allo standard di vita essenziale e all'istruzione per tutti i minorenni nel Paese; al miglioramento del sistema di raccolta dati, in particolare il sistema informativo dei servizi sociali, al fine di coprire tutte le aree della Convenzione e disaggregare i dati per età, sesso, disabilità, ubicazione geografica, origine etnica e nazionale e condizione socioeconomica al fine di facilitare l'analisi della situazione di tutti i minorenni, in particolare di quelli in situazioni di vulnerabilità; a garantire che le Linee guida nazionali siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse Regioni del Paese, tenendo conto del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minorenni nelle varie Regioni.

IV. 5. Fra emergenza e *post* emergenza: alcune indicazioni per un immediato intervento

La situazione emergenziale legata alla crisi epidemiologica da Covid-19 non può dirsi ancora risolta. Il riacuirsi del numero di casi e la conseguente adozione di misure di contenimento rischiano di impattare nuovamente anche in modo incisivo sulla vita di tanti minori. E' necessario quindi intervenire con incisività per evitare che gli effetti della crisi pandemica determinino un ulteriore rafforzamento delle disuguaglianze, penalizzando soprattutto le fasce più deboli e le categorie più vulnerabili, fra cui i minori. Senza voler anticipare le

conclusioni della indagine, si ritiene opportuno in questa sede limitarsi ad evidenziare alcune delle misure necessarie a fronteggiare nell'immediato i fenomeni violenti ai danni dei minori, in questo contesto emergenziale. Si tratta di misure che, ovviamente, devono essere inserite nel quadro dei più ampi interventi che la Commissione ritiene necessari per fronteggiare tutte le forme di violenza tra e ai danni di bambini ed adolescenti.

In primo luogo, appare necessario un potenziamento della capacità di presa in carico integrata da parte dei servizi sociosanitari e legali. In questo contesto è necessario proseguire nel solco del potenziamento della Campagna di comunicazione sul numero 1522 condotta dal Ministero della Famiglia e delle Pari Opportunità al fine di favorire, anche nell'ipotesi di nuove chiusure, un più facile strumento di denuncia e di aiuto anche ai fini dell'emersione della violenza.

Ancora non si può non trascurare l'importanza di un ampliamento ulteriore dei servizi nazionali, quali il numero antiviolenza (1522), e il numero di emergenza per l'infanzia (114), al fine di renderli maggiormente conoscibili ed accessibili soprattutto a quelle parti della popolazione minorenne attualmente colpite da forme multiple di discriminazione.

Da ultimo, sempre sul piano dell'emergenza, si ritiene essenziale prevedere modalità di segnalazioni informali di facile fruibilità (in mancanza di telefono -o impossibilità d'uso- o linea *internet*) con successiva riconducibilità ai canali istituzionali di accertamento.

CAPITOLO V

LA VIOLENZA SUI MINORI: UN FENOMENO SOMMERSO. COME FARLA EMERGERE E PREVENIRLA?

V. 1. Numero verde e linee di ascolto

La violenza ai danni di bambini e adolescenti, anche nel caso in cui essa veda minori stessi come autori, rappresenta un fenomeno di difficile emersione. Uno degli ostacoli è rappresentato dalla difficoltà per le giovani vittime di trovare spesso il coraggio per far emergere gli abusi. Ovviamente nel caso di violenza domestica la difficoltà è senza dubbio maggiore, in quanto sono proprio coloro che dovrebbero aiutare e sostenere il minore ad esserne i carnefici. In questo paragrafo sono analizzati, alcuni degli strumenti attraverso i quali favorire l'emersione degli abusi e delle violenze. Si tratta anche in questo caso di una

analisi limitata ai soli istituti oggetto di trattazione e discussione nel corso dell'attività conoscitiva.

114 emergenza infanzia: il numero verde di pubblica utilità

Un importante ruolo è svolto, in primo luogo, dal numero verde di pubblica utilità 114-emergenza infanzia, attivato dal Dipartimento per le politiche della famiglia e gestito dall'Associazione "S.O.S. Il Telefono Azzurro Onlus", attraverso il quale è possibile segnalare situazioni di disagio o pericolo riguardanti l'infanzia e l'adolescenza.

Nel mese di giugno 2020, peraltro, come ha ricordato il Ministro per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, è stata avviata da parte del Dipartimento proprio una campagna di comunicazione istituzionale finalizzata a diffondere una maggiore conoscenza del servizio stesso.

La campagna è nata con lo scopo di accrescere l'informazione sul servizio reso dal numero 114 e informare, soprattutto i minori, della possibilità di accedere al servizio stesso, gratuito e attivo 24 ore al giorno, e poter chiedere aiuto, o inviare una segnalazione, con facilità e in tempo reale. Il *claim* della campagna è stato: "Non aspettare. Riscrivi la tua storia". Lo *spot*, sia *tv* che radiofonico, affidava la narrazione alla voce di una ragazzina che ricordava che i casi di violenza sui minori si possono segnalare in qualunque momento e chiedere aiuto è possibile sempre attraverso il numero telefonico 114 o attraverso l'*app*, per *chat* e per *WhatsApp*.

E' appena il caso di rilevare che soprattutto nel periodo di *lockdown* legato alla crisi epidemiologica un importante ruolo nell'emersione del fenomeno della violenza, soprattutto domestica è stato svolto, come si è detto nel capitolo precedente, dal numero verde 1522.

1.96.96: una linea di ascolto e consulenza per tutte le vittime

Oltre al numero verde, l'Associazione Telefono Azzurro Onlus gestisce da anni anche la linea di ascolto e consulenza 1.96.96.

Come si sottolinea nel documento redatto dalla Associazione e acquisito agli atti dalla Commissione, la linea di ascolto rappresenta un servizio, anche in questo caso gratuito ed attivo 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno. Attraverso la linea telefonica e la *chat* l'Associazione fornisce supporto e aiuto psicologico a bambini, adolescenti e adulti, operando in collaborazione con i servizi del territorio.

L'accoglienza e l'ascolto offerti dall'operatore ai bambini e agli adolescenti hanno l'obiettivo di creare una relazione di fiducia attraverso la quale possano esprimere sentimenti, emozioni, e bisogni. Indipendentemente dalla motivazione che spinge un bambino o un ragazzo a chiedere aiuto, l'Associazione ha sottolineato come sia importante considerare ogni situazione come unica e non omologarla ad altre che possano sembrare simili, dando priorità alla singolarità di ciascuna esperienza.

Lo spazio offerto agli adulti ha, invece, l'obiettivo di orientarli ed aiutarli a gestire concretamente situazioni di disagio o pregiudizio che coinvolgono bambini e ragazzi; operatori esperti offrono supporto emotivo nell'affrontare dette situazioni, accompagnandoli, laddove necessario, anche in un percorso di segnalazione e/o di accesso alle competenti strutture territoriali. Sul piano dell'emersione l'operatore accoglie e ascolta i bisogni e le richieste di aiuto di bambini e ragazzi. Approfondisce insieme a loro la situazione, ne comprende i vissuti e fornisce sostegno emotivo. Costruisce insieme a loro un percorso di aiuto che sia rispettoso dei loro tempi e desideri senza perderne di vista la tutela e la protezione. Rinforza le loro risorse personali e laddove possibile coinvolge gli adulti di riferimento. Quando necessario, coinvolge i professionisti dei Servizi del territorio coi quali effettua successivamente periodici *follow up*.

Le segnalazioni di situazioni di rischio e/o pregiudizio per uno o più bambini e adolescenti e le situazioni di emergenza contestuale o con pericolo di reiterazione nelle ore successive che richiedono un intervento nell'immediato (Forze di Polizia e/o delle Procure e/o Tribunali e/o 118) sono considerate di competenza del "Servizio 114 Emergenza Infanzia"; pertanto quando vengono riportate dagli adulti alla "Linea 1.96.96", sono ad esso trasferite per la gestione operativa attraverso il sistema informatico. Grazie a soluzioni *software* specifiche per la gestione del centralino e dei dati, è possibile infatti il passaggio diretto della chiamata agli operatori del "114 Emergenza Infanzia" oltre che l'analisi e lo sviluppo dei processi di informatizzazione dei contenuti.

V. 2. L'adozione di modelli organizzativi gestionali e di protocolli sanitari

Il ruolo del pronto soccorso e il "Progetto Revamp"

Come accennato il fenomeno della violenza a danno dei minori, specialmente quando collegato ad abuso o maltrattamento in ambito familiare e relazionale, è di complessa misurabilità. Infatti, i casi di violenza sono di difficile osservazione per un soggetto esterno, a causa della mancata emersione, dovuta alla tendenza della vittima e degli aggressori a celare i comportamenti devianti in ambiti sociali ristretti, familiari e amicali. Caratteristico, infatti, come ha evidenziato anche il Ministro per la salute, Roberto Speranza, nel corso della sua audizione, è il fenomeno dell'*under reporting* nelle rilevazioni ufficiali, sia in quelle relative agli eventi criminali, sia in quelle sanitarie. Ecco perché, per programmare interventi mirati di prevenzione e presa in carico e valutarne l'efficacia, è necessario misurare il cosiddetto *burden of disease*. Occorre lavorare per poter disporre di dati sempre più attendibili, che consentano di migliorare l'analisi e lo studio del fenomeno. Per questo motivo è opportuno

affrontare il problema basandosi sempre di più su dati derivanti dai servizi di pronto soccorso ospedaliero e non soltanto sulle denunce alle autorità di aggressioni o maltrattamenti. La rilevazione della violenza presso i pronto soccorso riveste un ruolo determinante nel caso in cui le vittime siano bambini, donne o soggetti per qualche motivo fragili ed indifesi. È sempre più indispensabile applicare protocolli che consentano di raccogliere le testimonianze, aiutando le vittime ad esternare i propri problemi e quindi a provare a chiedere aiuto.

In tale contesto, l'uso di sistemi di codifica efficaci per la rilevazione delle informazioni è uno strumento essenziale. Infatti, l'attenta rilevazione dei casi di violenza e la loro verifica nel tempo permettono di individuare soggetti a rischio che più volte accedono alle cure dei pronto soccorso. A tal fine è necessario l'individuazione di indicatori da utilizzare come *screening* durante la prestazione di pronto soccorso, al fine di facilitare l'operatore sanitario nel riconoscimento precoce di casi sospetti.

Ecco perché, nell'ambito dell'attuazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere (di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 luglio 2015), il Ministero della salute ha promosso la diffusione presso i pronto soccorso del modello di intervento «codice rosa», attraverso la formazione congiunta degli operatori che operano direttamente nella presa in carico delle vittime di violenza e che costituiscono la rete operativa territoriale. Si tratta di operatori sanitari di pronto soccorso, medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, specialisti, ma anche Forze dell'ordine, magistratura, associazioni di volontariato e centri antiviolenza.

Inoltre con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 novembre 2017 sono state emanate le Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sociosanitari alle donne che subiscono violenza, che rafforzeranno ulteriormente le competenze degli operatori sanitari coinvolti nel percorso delle vittime di violenza all'interno dei pronto soccorso.

In ragione dell'elevato numero di accessi della popolazione per diversi problemi di salute, il pronto soccorso rappresenta un osservatorio e un nodo di intercettazione importante per identificare ed accogliere situazioni di maltrattamento che potrebbero altrimenti rimanere in una condizione di invisibilità, dando avvio alla presa in carico complessiva del bambino/a e

indirizzando a percorsi di sostegno e protezione. Per le finalità della misurazione del fenomeno della violenza a danno dei minori, il Ministero della salute, fin dal 2011, insieme all'Istituto superiore di sanità, ha finanziato e realizzato nell'ambito del programma del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie il progetto «Sistema informativo nazionale sugli infortuni in ambienti di civile abitazione», che si integra con i sistemi attivi a livello locale, con il sistema europeo IDB (*Injury database*) e con il Sistema informativo nazionale delle esposizioni pericolose e delle intossicazioni (SIEPI), attivo presso l'Istituto superiore di sanità.

Con tale progetto è stata avviata una rete di centri di pronto soccorso ospedaliero, che ha adottato la rilevazione semplificata degli incidenti e della violenza conforme alle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità sulla sorveglianza delle lesioni.

Successivamente, il Ministero della salute ha promosso e finanziato il progetto REVAMP (*REpellere Vulnera Ad Mulierem et Puerum*), per il controllo e la risposta alla violenza su persone vulnerabili, come la donna e il bambino, e modelli di intervento nelle reti ospedaliere, nei servizi sociosanitari, nonché una prospettiva europea, con il coordinamento dell'Istituto superiore di sanità e con il coinvolgimento di sei Regioni (Piemonte, Lombardia, Toscana, Lazio, Basilicata e Sicilia), finanziata dal Ministero nell'ambito del programma di attività del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie.

Sul funzionamento e sugli esiti di tale progetto la Commissione ha ascoltato la dottoressa Eloise Longo, sociologa e antropologa, del Dipartimento di neuroscienze, dell'Istituto superiore di sanità. L'audita nel ricordare come secondo una parte della letteratura scientifica un sistema di *screening* in *setting* di emergenza sanitaria o a livello ambulatoriale basato sull'utilizzo di indicatori accompagnati dall'esame obiettivo, rappresenti la procedura più promettente per una diagnosi precoce di abuso in pronto soccorso, portando in maniera significativa all'emersione dei casi di violenza su minore, ha ribadito come obiettivo del Progetto sia stato quello di armonizzare e ottimizzare i modelli d'intervento nei servizi sanitari ospedalieri e territoriali a partire dal problema del riconoscimento delle vittime (donne e minori) che si presentano nei *setting* di assistenza sanitaria in emergenza. Il modello di intervento proposto da Revamp segue le fasi logiche di assistenza e supporto delle potenziali vittime di violenza relazionale: riconoscimento; accoglienza e colloquio; diagnosi

differenziale di abuso e presa in carico; accompagnamento ai servizi socio-sanitari e sostegno alla vittima e suoi familiari.

Una proposta di modello organizzativo-gestionale

Uno dei documenti predisposti dai Tavoli tecnici nei quali si è articolato il lavoro del Progetto in particolare ha delineato una proposta di modello organizzativo gestionale - espressamente condiviso anche dall'Ospedale Gaslini, nel documento inviato alla Commissione ed acquisito agli atti della indagine - fondato su alcuni specifici aspetti.

Il sistema prospettato si basa in primo luogo sulla centralità dei servizi di emergenza. Le esperienze italiane relative alla presa in carico sistematica del minore vittima di violenza, da parte delle strutture sanitarie, sono ancora relativamente scarse e disomogenee, tuttavia, si sottolinea l'importanza, in questo ambito, dei servizi di pronto soccorso sia pediatrico che generalista, dove il ruolo dell'operatore dell'Urgenza diventa centrale nella identificazione dei casi. Il pronto soccorso rappresenta un osservatorio privilegiato per intercettare ed accogliere situazioni di maltrattamento, che potrebbero altrimenti rimanere in una condizione di invisibilità, dando avvio alla presa in carico complessiva della persona e indirizzando a percorsi di sostegno e protezione. L'azione del pronto soccorso si può riassumere nelle seguenti funzioni: rilevazione e presa in carico precoce di casi di violenza dichiarata e sospetta; percorso diagnostico e terapeutico. Con riguardo alla diagnosi e al primo intervento di cura e sostegno il servizio del pronto soccorso assume una valenza peculiare soprattutto in relazione alla rilevazione e alla identificazione dei segni e delle manifestazioni cliniche obiettivabili; alla diagnosi differenziale tra segni e manifestazioni cliniche a etiologia traumatica e/o patologica; alla diagnosi differenziale tra lesione traumatica accidentale e non accidentale e infine al supporto clinico per la valutazione dell'ipotesi di reato e della perseguibilità di ufficio.

In secondo luogo, elementi essenziali del modello delineato sono la presenza nella struttura non solo di specializzazioni (dalla terapia intensiva pediatrica alla ginecologia dell'infanzia e dell'adolescenza alla neuropsichiatria infantile) funzionali alla rilevazione, diagnostica differenziale, cura e *follow-up* dei pazienti potenzialmente soggetti ad abusi e maltrattamenti, ma anche di una vera e propria *equipe* multidisciplinare riconosciuta a livello aziendale

coordinata dal pronto soccorso pediatrico e impegnata nelle attività di consulto e di collaborazione per la presa in carico del paziente e stesura del piano di cura con le unità operative e i Servizi aziendali; nel raccordo con le agenzie territoriali sociali e giudiziarie e la pediatria di famiglia secondo un "modello di rete"; nel raccordo con i Servizi sociali territoriali, la Magistratura e le Forze dell'ordine, operando sinergicamente per l'invio di tutta la documentazione funzionale alla migliore gestione dei singoli casi ed infine nella raccolta dati attraverso l'utilizzo di tracciati informatizzati e schede specificamente predisposte nella attività di formazione e di ricerca.

In terzo luogo il modello prospettato presuppone la definizione di strumenti organizzativi e di lavoro integrato. Sono strumenti indispensabili allo svolgimento dell'attività, in particolare, la previsione di griglie orientate di valutazione da applicare al Triage da parte del personale infermieristico di pronto soccorso; le procedure approvate e condivise per la gestione del caso in urgenza e in ricovero/*follow-up*; nonché le procedure per la trasmissione di segnalazione alla autorità e per la fase di passaggio alle strutture territoriali.

Da ultimo è imprescindibile condizione per il funzionamento del sistema la previsione di un programma di formazione e aggiornamento periodico per il personale sanitario (prioritariamente personale del Dipartimento di emergenza/pronto soccorso). Aspetto questo sul quale si dirà più ampiamente nel paragrafo che segue.

Le previsioni contenute nei nuovi LEA

Come ha evidenziato nel proprio intervento il Ministero della salute, Roberto Speranza, un ruolo importante nelle politiche di prevenzione e contrasto della violenza anche a danni dei minori è svolto dagli stessi LEA- livelli essenziali di assistenza. Questi prevedono, in vari articoli, un potenziamento dei servizi a sostegno della genitorialità e a supporto dei bambini in situazioni di disagio o vittime di maltrattamenti e abusi. In particolare, l'articolo 24 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (Assistenza sociosanitaria ai minori, alle donne, alle coppie, alle famiglie) stabilisce che, nell'ambito dell'assistenza distrettuale, domiciliare e territoriale ad accesso diretto, il Servizio sanitario nazionale garantisca alle donne, ai minori, alle coppie e alle famiglie le prestazioni, anche domiciliari, mediche specialistiche, diagnostiche e terapeutiche, psicologiche,

psicoterapeutiche e riabilitative, mediante l'impiego di metodi e strumenti basati sulle più avanzate evidenze scientifiche necessarie ed appropriate.

V. 3. Conoscere per riconoscere e riconoscere per intervenire: l'importanza della formazione dei pediatri e del personale medico, degli insegnanti e delle Forze di polizia

La violenza ai danni dei minori è un fenomeno, come più volte accennato, in gran parte sommerso o comunque di difficile e spesso tardiva emersione. Al fine di favorire l'individuazione, quanto più precoce possibile, degli episodi di violenza che vedono come vittime i minori è necessario che "le sentinelle" del sistema siano adeguatamente formate.

Un ruolo chiave nel riconoscimento dei primi segni dell'abuso, può essere svolto dai pediatri di famiglia, come è stato, del resto, evidenziato anche dal vice presidente nazionale della Federazione italiana medici pediatri, dottor Luigi Nigri. Siffatto ruolo però per essere efficacemente espletato richiede una adeguata e specifica formazione nel riconoscimento dei sintomi e degli indicatori di una sospetta violenza o di un abuso. Occorre prevedere un sistema di segnalazione dei casi sospetti, che contempli anche idonee garanzie al fine di evitare i rischi connessi a eventuali infondati e/o falsi abusi, i quali, come è noto, possono determinare sul minore conseguenze negative pari a quelle di abusi effettivamente subiti.

Sempre sul piano medico è essenziale, come accennato nel paragrafo precedente, assicurare una specifica competenza anche per i medici pediatri di pronto soccorso. Il problema - come è stato rilevato dal professor Parano - è principalmente culturale: "oggi in Italia e nella maggior parte dei Paesi in tutto il mondo non esiste né durante il corso di laurea in medicina né durante la specializzazione in pediatria un insegnamento specifico su queste tematiche, se non con poche eccezioni".

Altrettanto importante è, poi, il ruolo della scuola e della formazione dei docenti, i quali potrebbero, soprattutto con riguardo ai minori in età scolare, intercettare i segnali di violenza, prevenendo il verificarsi di drammatici epiloghi. Come ha evidenziato anche l'Associazione nazionale dei dirigenti scolastici, riprendendo quanto affermato nel Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, la scuola costituisce un "osservatorio privilegiato" per riconoscere segnali di disagio e di sofferenza, considerato il tempo che vi trascorrono bambine, bambini e adolescenti. La stessa Associazione ha però rilevato come esista un problema di formazione più che di sensibilizzazione, cui si accompagna un importante problema di coordinamento. Nonostante siano state avviate iniziative virtuose in diversi territori, dirigenti scolastici e docenti denunciano a ben vedere serie difficoltà a concordare con medici ed operatori valutazioni e responsabilità al fine di attivare percorsi condivisi e sinergici.

Nella prevenzione e nel contrasto della violenza, le alunne e gli alunni dovrebbero trovare un canale per poter essere ascoltati su atti di violenza subiti direttamente o vissuti tra le mura domestiche. L'obiettivo si può raggiungere attraverso specifiche iniziative di formazione, rivolte sia a docenti che dirigenti - perché diventino capaci di leggere in maniera adeguata eventuali segnali di disagio - sia al personale ATA che spesso intercetta i ragazzi nelle situazioni meno convenzionali come la ricreazione, l'uso dei servizi igienici, i malesseri. Occorre, inoltre, avviare percorsi comuni con gli altri servizi del territorio che possono prevenire e intervenire. Importante è interagire, nel miglior interesse del minore, con franchezza e senso di responsabilità nella comunicazione tra scuola/formazione e servizi sociali territoriali, al fine di favorire una lettura condivisa delle criticità emerse e di eventuali buone prassi rilevate, presenti nel territorio: trattandosi di situazioni di sofferenza di un minore il tempo d'intervento è una variabile non indifferente.

E' importante, però, non solo una formazione sul piano della individuazione dei segnali dell'abuso ma anche sulle misure da adottare per far cessare la violenza.

Anche in questo caso dall'attività conoscitiva svolta non risulta che nei corsi di laurea o di specializzazione finalizzati alla didattica siano contemplati specifici insegnamenti sul tema della violenza.

Per quanto concerne le forze dell'ordine sia il Ministro dell'interno, Luciana Lamorgese, che il direttore del servizio di Polizia postale, Nunzia Ciardi, nel prendere atto del fatto che il tema della violenza minorile richieda un approccio multidisciplinare, nonché mirate azioni di formazione che consentano lo sviluppo di adeguate professionalità, hanno rilevato che già da tempo si investe nello sviluppo di metodologie di formazione dedicata, i cui moduli sono proposti, sia in sede di avviamento alla professione, che in fase di aggiornamento. L'obiettivo è di individuare, formare, e mantenere aggiornato il personale con particolare attitudine ad affrontare i casi di violenza sui minori e di genere. Ciò anche con il contributo scientifico offerto da psicologi e docenti universitari, rilevante per lo sviluppo delle migliori prassi di approccio nei confronti delle vittime di violenza, nonché per la corretta valutazione del rischio. A tal fine sono stati organizzati moduli formativi sulla violenza di genere, tematica strettamente connessa a quella della tutela dei minori in ambito familiare, ed incontri di approfondimento sulla protezione dei diritti del fanciullo. In quest'ambito il Dipartimento della Pubblica sicurezza ha elaborato e diffuso "*Linee Guida in materia di misure di prevenzione personali*" (luglio 2019), con l'intento di fornire indicazioni valide sull'istituto dell'ammonimento del Questore, a tutela delle vittime di *stalking*, di violenza domestica e di *cyberbullismo*. Dette Linee Guida costituiscono un valido strumento di supporto, anche al fine didattico, dal momento che offrono anche il quadro delle più recenti pronunce giurisprudenziali e delle buone prassi, frutto dell'esperienza operativa maturata, negli anni, dagli Uffici di Polizia. I risultati conseguiti - ha sottolineato espressamente il Ministro dell'interno - incentivano ad andare avanti su questa strada, e sollecitano la promozione di ulteriori iniziative formative per affinare sempre di più il livello di qualificazione professionale del personale che entra in contatto con le vittime dei reati in argomento, puntando al coinvolgimento di un numero sempre maggiore di operatori.

V. 4. Un sito *internet* per aiutare a comprendere i segnali dell'abuso: CRS "Conosci-Riconosci-Segnala"

Come accennato, dall'attività conoscitiva è emerso che tra i motivi che contribuiscono alla non emersione di una gran parte dei casi di violenza sui minori, vada annoverato il fatto che coloro che interagiscono periodicamente con i minori, frequentemente non conoscono o non sono in grado di riconoscere le manifestazioni fisiche e comportamentali ("segnali o campanelli d'allarme"), suggestive di fenomeni di maltrattamento o di abuso.

Proprio per far fronte a tale criticità a partire dal mese di ottobre del 2018, il professor Enrico Parano, del CNR di Catania, ha riferito alla Commissione di una iniziativa portata avanti da un Team di Professionisti, che si occupano in maniera trasversale di abusi sui minori, tra i quali pediatri, neurologi pediatri, neuropsichiatri infantili, psicologi dell'età evolutiva, ortopedici, biologi e sociologi, tutti affiliati a enti pubblici assistenziali, universitari e di ricerca, il quale ha ideato e realizzato un sito *web* (sito *Web-App)* (www.abusisuiminori.it), definito "CRS - Conosci|Riconosci|Segnala", consultabile, gratuitamente, tramite *computer*, *smartphone* e *tablet*. Il Sito riguarda alcuni aspetti della Prevenzione Primaria e Secondaria della Violenza sui Minori (sensibilizzare, informare, conoscere; riconoscere e agire precocemente), ed è stata ideato per aiutare tutti coloro che interagiscono regolarmente con i minori, incluso medici e paramedici, genitori e familiari, insegnanti e personale scolastico, centri sportivi e palestre, parrocchie, oratori e comunità religiose, centri educativi e ricreativi, a conoscere e riconoscere sintomi e comportamenti ("segnali o campanelli d'allarme"), suggestivi di situazioni di sospetto maltrattamento o abuso su un minore, e per favorire anche l'eventuale approfondimento o segnalazione del caso.

In breve, il Sito è costituito da diverse Sezioni, tra le quali due ("La Violenza sui Minori"; "Tipologie d'Abuso") riportano informazioni utili ai fini delle conoscenza e "sensibilizzazione" sul tema della violenza sui minori (prevenzioni primaria); una sezione ("Galleria Immagini") include una rappresentazione grafica (disegni, no foto) dei principali segni clinici, fisici e comportamentali suggestivi di maltrattamento o abuso su un minore; una sezione ("Campanelli d'allarme"), elenca i principali segni clinici, fisici e comportamentali, suggestivi di abusi sui minori: alcuni vengono generalmente indicati quali "segnali" di sospetto, altri invece sono spesso altamente suggestivi (elevato sospetto) di fenomeni di maltrattamento o abusi sui minori (prevenzione secondaria).

Con riguardo al sito pur essendosi registrato in Commissione un condiviso apprezzamento per le finalità, ovvero quello di "fare conoscere" e "riconoscere" i casi di violenza sui minori, sono state espresse da alcuni componenti talune riserve sulla assenza di un protocollo volto ad evitare i falsi abusi. Un ampliamento del numero dei segnalanti infatti potrebbe determinare, se non sono previste delle misure *ad hoc*, un parallelo aumento anche del numero di false denunce, con effetti evidentemente negativi sui minori.

V. 5. Dal sistema informativo sui bambini segnalati al programma P.I.P.P.I.

La già ricordata indagine nazionale sul maltrattamento dei minori effettuata nel 2015 dal Cismai e dall'associazione *Terre des Hommes* con il supporto del Garante nazionale per l'infanzia, nell'analizzare una platea di oltre due milioni di bambini residenti in 231 comuni, ha posto in luce come siano circa 450 mila i minori presi in carico dai servizi sociali, di cui 91 mila a causa di maltrattamenti. Da questi dati, come ha evidenziato il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, emerge con evidenza che la famiglia svolge un ruolo cruciale e che le carenze affettive o materiali costituiscono - nel nostro Paese - la principale causa di diffusione di maltrattamenti a danno dei minori. Peraltro il bambino o l'adolescente che cresce in un contesto familiare caratterizzato da povertà, degrado sociale, emarginazione non solo risulta maggiormente esposto al rischio di subire violenza, ma potrebbe anche, a sua volta, risultare più facilmente incline ad atteggiamenti aggressivi e, dunque, diventare egli stesso un soggetto violento. E' proprio alla luce di questa considerazione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociale riconosce nell'ambito della lotta alla violenza fra i minori un ruolo essenziale a tutte quelle misure a sostegno delle famiglie, soprattutto le più vulnerabili. In questo contesto si inserisce in primo luogo, ha ricordato sempre il Ministro Catalfo, il sostegno all'attuazione e alla diffusione del Casellario dell'assistenza, per la parte che riguarda il sistema informativo sui bambini segnalati e presi in carico dai servizi sociali, per conferire uniformità alla raccolta delle informazioni sulle prestazioni sociali erogate, sulle caratteristiche personali e familiari e sulla valutazione del bisogno. Il menzionato Casellario, regolato dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 206 del 16 dicembre 2014, ha rappresentato una importante novità e, secondo il Ministro del lavoro, deve diventare la base di un sistema permanente di monitoraggio. Inoltre, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è coinvolto nell'attuazione della legge per la promozione dei diritti dell'infanzia, ossia la legge n. 285 del 1997. Nello specifico, il Ministero svolge un fondamentale ruolo di impulso a progettualità che mirano a contrastare, attraverso il rafforzamento della *governance* territoriale, situazioni di marginalità e a favorire buone pratiche di inclusione. La predetta legge ha istituito un Fondo nazionale speciale al fine di "realizzare interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza", da destinare a interventi realizzati dalle amministrazioni locali. Attualmente, ha precisato il ministro Catalfo, il Fondo viene ripartito tra 15 Città, (le cosiddette Città riservatarie), con vincolo di utilizzo, secondo gli scopi definiti dalla legge ed è uno dei principali strumenti di attuazione in Italia della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia del 20 novembre 1989. L'utilizzo del Fondo è oggetto di monitoraggio periodico in relazione ai progetti realizzati dagli enti locali. Per il 2019 le risorse stanziate ammontano a 28.794 mila euro.

Tra gli ulteriori strumenti promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la buona riuscita della attuazione della legge n. 285 del 1997, si riscontrano il Tavolo di coordinamento tra Ministero stesso e le Città riservatarie nonché la banca dati dei progetti Il Tavolo di coordinamento è sede di confronto tra l'amministrazione centrale e i comuni beneficiari del Fondo e in seno ad esso vengono sviluppati approfondimenti specifici, individuate aree di sperimentazione innovative congiunte, promosse indagini *ad hoc* utili a rappresentare le caratteristiche delle politiche delle città in questo settore. L'esperienza e la metodologia consolidata dal Tavolo di coordinamento si è sviluppata a partire dagli anni Novanta con l'adozione del metodo aperto di coordinamento del "processo di Lussemburgo" e poi nel quadro della strategia di Lisbona, finalizzato alla realizzazione di politiche integrate tra diversi livelli di governo allo scopo di raggiungere obiettivi comuni di miglioramento, l'innovazione e convergenza nei risultati. Da questo lavoro all'interno del cosiddetto Tavolo 285 sono nati diversi progetti, tra cui è particolarmente degno di nota, per i profili che ci interessano, il programma P.I.P.P.I. (programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione), nato nel 2010 con l'obiettivo, tra l'altro, di prevenire il disagio familiare e contrastare quelle situazioni di vulnerabilità che possono evolversi in fenomeni di violenza o maltrattamento dei minori. Più precisamente, il programma persegue la finalità di contrastare l'esclusione sociale dei minorenni e delle loro famiglie, favorendo azioni di promozione del loro benessere mediante accompagnamento multidimensionale, al fine di limitare le condizioni di disuguaglianza provocate dalla vulnerabilità e dalla negligenza familiare, che rischiano di segnare negativamente lo sviluppo dei bambini a livello sociale e scolastico.

Il Programma P.I.P.P.I. è il risultato di una collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e il Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare dell'Università di Padova, con la partecipazione dei servizi sociali e di protezione e tutela minori, come le cooperative del privato sociale, di alcune scuole e di alcune ASL che gestiscono i servizi sanitari degli enti locali coinvolti nella sperimentazione.

A partire dal 2011 con la partecipazione di 10 Città riservatarie, si sono susseguite fino ad oggi nove implementazioni. In totale, nelle prime otto implementazioni sono stati coinvolti circa 4 mila bambini e più di 200 ambiti territoriali in 19 regioni italiane e due province autonome.

Il metodo e le logiche del programma sono state messe a sistema e diffuse grazie all'approvazione in sede di conferenza Unificata, nel dicembre 2017, delle linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. A partire dal 2019, il programma viene attuato sull'intero territorio nazionale grazie alle risorse del "Fondo nazionale politiche sociali" che, per l'anno 2019, ammontano complessivamente a 393.958.592 euro, di cui 391.726.202 destinate alle Regioni e 2.232.390 destinate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per interventi a carico del Ministero stesso e per la copertura degli oneri di funzionamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Ciò che è importante rilevare, ha precisato sempre il ministro Catalfo, è che la popolazione *target* del programma è costituita da famiglie "negligenti", caratterizzate da una carenza

significativa o un'assenza di risposte ai bisogni di un bambino, bisogni riconosciuti come fondamentali sulla base delle conoscenze scientifiche attuali e/o dei valori sociali adottati dalla collettività di cui il bambino è parte.

La negligenza, più precisamente, si pone in una "zona grigia" di problematiche familiari a metà strada tra la "normalità" e la "patologia" e secondo gran parte della letteratura internazionale, costituisce la forma di maltrattamento attualmente più diffusa in tutti i Paesi occidentali nonché la principale causa di allontanamenti. Ne scaturisce l'esigenza di intervenire per porre un freno a questi fenomeni che finiscono per influire negativamente sullo sviluppo dei minori e soprattutto incidono pesantemente sulla situazione complessiva di disordine, conflitto e violenza che segna drammaticamente i nostri giorni.

Il P.I.P.P.I. riconosce quindi la negligenza parentale come uno spazio di speciale opportunità per mettere in campo interventi orientati alla prevenzione, in particolare ottemperanza alle leggi n. 285 del 1997, n. 328 del 2000 e n. 149 del 2001, e si inscrive all'interno delle linee sviluppate dalla Strategia Europa 2020 per quanto riguarda l'innovazione e la sperimentazione sociale come mezzi atti a rispondere al problema della povertà, sperimentando azioni in grado di sviluppare una genitorialità positiva, diffusa nell'ambiente di vita dei bambini che vivono in condizioni di vulnerabilità, così da "rompere il ciclo dello svantaggio sociale".

Considerando poi la stretta connessione tra povertà economica, sociale, culturale, educativa e la degenerazione in episodi di violenza intra-familiare vulnerabilità familiare, il Ministro del lavoro ha sottolineato l'importanza, anche sul piano della prevenzione della violenza, del reddito di cittadinanza. Questa misura di contrasto alla povertà, infatti, secondo il ministro Catalfo, "assume una rilevanza pregnante, non solo quale strumento di liberazione dalla condizione di bisogno materiale, ma anche nella sua accezione di misura di inclusione sociale". Oltre al riconoscimento del beneficio economico, la disciplina sul Reddito di cittadinanza prevede, per le famiglie più disagiate, l'attivazione di un percorso volto all'inclusione sociale, cui si ricorre qualora si ravvisino bisogni complessi e multidimensionali del nucleo familiare. In tali ipotesi si stipula il Patto per l'inclusione sociale che viene sottoscritto dai destinatari del Reddito di cittadinanza con i servizi sociali del Comune che coordineranno interventi di rete con i Centri per l'impiego e gli altri servizi territoriali.

Il Patto per l'inclusione sociale è regolato dalle apposite Linee Guida approvate in data 27 giugno 2019, frutto del delicato lavoro svolto da questo Ministero in collaborazione con Regioni, Comuni, Ordine degli assistenti sociali, Università di Padova e Banca mondiale.

Come espressamente previsto nelle Linee Guida, la ratio del Patto per l'inclusione sociale è che il reddito da solo non basti ad uscire dalla povertà, in quanto la mancanza di reddito spesso non è la causa della povertà, ma il suo effetto. Le cause invece possono essere diverse e, tipicamente, di natura multidimensionale. Ed è proprio sulle motivazioni che sono alla base della povertà che la normativa sul "Reddito di Cittadinanza" intende agire, sviluppando una progettazione personalizzata che individui bisogni e risorse di ogni nucleo familiare, predisponga interventi appropriati, lo accompagni verso l'autonomia. Si tratta di un percorso

che - ha ribadito il Ministro del lavoro - si realizza con il concorso di più soggetti e segnatamente dei servizi sociali, dei servizi socio-sanitari, dei centri per l'impiego ed anche degli enti del Terzo settore.

CAPITOLO VI

QUANTO COSTA LA VIOLENZA? LA VIOLENZA: NON SOLO COSTI UMANI E SOCIALI

La violenza oltre a produrre effetti immediati sul piano sociale ed umano - dei quali si è già detto nei capitoli precedenti - comporta anche degli indubbi "costi" economici e finanziari sulla intera comunità. Riflessioni in tal senso stanno sempre più maturando con riguardo alla violenza contro le donne. Ben poco, soprattutto con riguardo al contesto nazionale, invece viene detto in relazione alla violenza ai danni dei minori.

La necessità di un approccio olistico alla violenza ai danni dei minori

Interessanti considerazioni sul tema della violenza ai danni dei minori, ed in particolare sull'impatto economico che abusi e maltrattamenti determinano, sono state formulate dall'avvocato Luciana Delfini, docente presso l'Università di Tor Vergata.

Nella prospettiva di indirizzare il suo intervento sul fenomeno della violenza nei confronti dei minori segnatamente al momento della prevenzione e al suo costo economico, l'audita ha evidenziato la necessità di affrontare detta tematica con un approccio olistico.

La violenza contro i minori, infatti, è un fenomeno complesso che rende persino difficile delimitarne i confini stessi data la complessità del problema, diventa necessaria l'uniformità dei concetti ad essa collegati, al fine non solo di raggiungere un consenso su come considerare la violenza contro i minori, ma anche su come ridurre l'eterogeneità nei metodi utilizzati per la sua comprensione così da poter determinare una migliore conoscenza del fenomeno, la sua misurazione e, di conseguenza, sviluppare adeguati interventi di *policy*. Ciò permetterebbe, inoltre, una più ampia visione strategica: dalla correttezza dei ruoli sociali e della

responsabilità alla concretezza degli effetti, non più solo moralmente deprecabili, ma economicamente svantaggiosi.

Ogni anno vengono spese cifre ingenti per arginare questo fenomeno che viene sopportato distogliendo risorse a settori – privati e pubblici – cui non vengono destinate somme che altrimenti potrebbero essere utilizzate per creare sviluppo per la collettività. La conoscenza dei costi della violenza potrebbe contribuire a sviluppare la consapevolezza della notevole portata di questo fenomeno e della diffusione dei suoi effetti su tutta la società. Dimostrerebbe l'entità delle risorse, provenienti da molti settori tra cui i privati, le imprese, il Governo, le Agenzie, le comunità, che vengono drenate a causa della violenza sui minori.

Portare l'attenzione sull'alto costo della violenza significa incoraggiare le iniziative volte a reprimerla. Inoltre solo l'evidenza dei costi economici e sociali è in grado di sottolineare le conseguenze significative dell'inazione o delle scelte non efficaci.

Per informare i *policymaker*, e per contribuire alla progettazione e all'attuazione di politiche efficaci per combattere la violenza contro i minori e gli adolescenti, è necessario, innanzitutto, intendere la natura e la prevalenza del fenomeno e superare: il problema definitorio, nonché il problema della raccolta dati e delle informazioni

Quanto al primo problema, che emerge soprattutto in sede internazionale, l'ostacolo, dove spesso si scontrano molti interventi di *policy*, è proprio quello della mancanza di consenso per quanto riguarda la definizione di violenza e abuso, ancor più quando si associano al contesto familiare: non esiste infatti una definizione universalmente accettata basti pensare alle punizioni corporali, comuni e non considerate come forme di violenze in moltissime culture.

Il secondo punto, pochi dati e informazioni scarsamente affidabili, necessita di interventi volti a esigere, dalle varie componenti interessate, una rendicontazione specifica. La mancanza di dati disaggregati disponibili sull'impatto del costo della violenza sui minori impedisce di migliorare l'analisi e di definire gli obiettivi da conseguire e le misure da adottare.

L'uso di indicatori, sia quantitativi che qualitativi, può consentire una comunicazione efficiente e altresì agevolare il monitoraggio e il *follow-up* di problemi e risultati. Indicatori ben individuati possono migliorare la comprensione pubblica sulle attività dei politici e sulle

scelte effettuate. Inoltre, se usate correttamente, le informazioni e le statistiche possono diventare strumenti essenziali per progettare una cultura della responsabilità.

Studi quantitativi, sempre più sofisticati, hanno identificato predittori e meccanismi alla base della violenza in generale e dei suoi sottotipi, purtroppo sono ancora insufficienti a causa sia della mancanza di dati sia dei notevoli pregiudizi informativi presenti e ciò limita la possibilità di intraprendere una meta-analisi da parte dei *policymaker*, incidendo, così, sulla stessa scelta dei decisori politici nell'adottare strumenti di *policy* realmente efficienti per elaborare proposte di *governance* concrete.

Utilizzando indicatori qualitativi e quantitativi, lo strumento diagnostico potrebbe funzionare come una "radiografia" necessaria per rivelare i punti deboli delle azioni intraprese che non sarebbero stati evidenziati dai metodi di valutazione sino ad ora utilizzati. Si tratta, dunque, di affrontare il problema da un punto di vista di *policy*. L'informazione, la formazione e, soprattutto, il monitoraggio sono questioni centrali per la prevenzione.

E per attuare ciò è fondamentale investire, in modo quanto più possibile omogeneo, a livello nazionale, sulla formazione degli operatori sanitari, delle Forze dell'ordine, degli avvocati e dei magistrati, con la previsione di strumenti di valutazione e di protocolli di organizzazione per la gestione ad ogni livello.

Dunque, la valutazione della dimensione dello stesso basata su dati affidabili, rappresenta il primo *step* da superare nell'affrontare il fenomeno tenendo conto della complessità del contesto in cui questo si inserisce.

Perché misurare i costi e le diseconomie?

Comprendere i termini economici della violenza contro i minori e gli adolescenti è uno dei migliori sistemi per comprendere le dimensioni del problema, per consentire ai legislatori di misurare l'efficacia dei programmi intrapresi e da intraprendere e permettere, ai responsabili politici, di valutare se e come cambiare le priorità di finanziamento riguardo ai risultati che si vogliono raggiungere. Tra le *policy* messe in atto negli ultimi decenni molte si basano su approcci *evidence-based:* una volta che i costi sono stati determinati, i decisori sono in grado di effettuare l'analisi sui benefici e dunque sulle politiche da seguire. L'utilizzo di questa

metodologia nella determinazione dei costi della violenza sui minori ha anche il pregio di spostare il dibattito dalla correttezza dei ruoli sociali e della responsabilità alla concretezza degli effetti, non più solo moralmente deprecabili ma economicamente svantaggiosi.

Studi sul tema forniscono una stima prudente dei costi finanziari della violenza sui minori in tema di: assistenza sanitaria; assistenza sociale; educazione; il sistema di giustizia penale; l'impatto futuri sull'economia.

Non si colgono, ovviamente, i significativi costi intangibili dell'abuso per le persone coinvolte, come le sofferenze cui sono sottoposte le giovani vittime.

Studi accademici e provenienti da organismi internazionali, utilizzano sistemi basati su categorie gestibili per facilitare la comprensione e classificano i costi in diretti e indiretti, tangibili e intangibili.

I costi diretti sono più immediati e più facilmente misurabili, brevemente vengono riassunti come costi sopportati: dai sistemi sanitari, nel trattamento dell'impatto fisico e psichico a breve e lungo termine delle lesioni causate dalla violenza sui bambini; dai sistemi di assistenza sanitaria, i costi derivanti dal trattamento di problemi psicologici e comportamentali tra gli adulti che derivano dall'esperienza della violenza nell'infanzia; dai sistemi di assistenza sociale, per il monitoraggio, la prevenzione, la protezione e la risposta alla violenza contro i bambini; dai sistemi giudiziari, per garantire che gli autori di violenza contro i bambini siano puniti e che le vittime reali o potenziali siano protette; dai sistemi per prevenzione, polizia, controllo, sicurezza.

In materia di costi, sempre l'avvocato Delfini ha sottolineato come siano meno evidenti, anche se potenzialmente molto più grandi, i costi indiretti derivanti dall'impatto che la violenza ha sui bambini.

I costi indiretti non hanno un proprio valore monetario si pensi all'effetto psicosociale della sofferenza, all'esposizione a lungo termine allo *stress* tossico, alle future perdite di produttività derivanti dal modo in cui la violenza può ostacolare lo sviluppo dei bambini. Come da più auditi rilevato, gli adulti esposti alla violenza nell'infanzia hanno livelli più bassi di istruzione, occupazione, guadagni e meno risorse. Ci sono diversi meccanismi attraverso i quali la violenza riduce la formazione del capitale umano e causa conseguenti perdite di

produttività che riducono i guadagni delle vittime nel corso della vita e hanno un impatto negativo sulla società nel suo complesso.

Secondo l'avvocato Delfini è necessario che tutti gli studi, soprattutto a livello nazionale, sul tema della violenza rechino una stima economica anche del disagio psicologico. I costi diretti sono più facilmente misurabili, vengono sostenuti direttamente a causa della violenza (spese mediche, servizi legali, costi della giustizia, dei servizi sociali...), quelli indiretti, meno evidenti, ma di ordine di grandezza maggiore, sono di più complessa misurazione ed hanno anche un effetto di moltiplicatore economico (minore partecipazione al mercato del lavoro e diminuzione della produttività dei lavoratori) e di moltiplicatore sociale (relazioni interpersonali problematiche, qualità della vita, possibile trasmissione intergenerazionale della violenza ed altro.

Per attivare gli investimenti necessari per i programmi di prevenzione sono necessarie anche le stime dei costi finanziari dell'inazione e richiama l'attenzione sul fatto che c'è una crescente consapevolezza dei costi economici significativi a breve, medio e lungo termine sono sostenuti dagli individui, dalle comunità e dalle società. E' quanto mai urgente investire in programmi di prevenzione per ridurne l'impatto economico dato che nelle azioni di politica sociale i ci sono molte richieste, ma scarse risorse disponibili. Come ha precisato la dott.ssa Catherine Le Galès-Camus, vicedirettore generale responsabile del Cluster dell'Organizzazione Mondiale della Sanità sulle malattie non trasmissibili e la salute mentale: "Al di là delle tragedie umane molto personali associate ad ogni singolo caso di violenza, le sue conseguenze sono estremamente costose per la società in termini economici. Rispondere alla violenza dirotta miliardi di dollari dall'istruzione, dalla sicurezza sociale, dalle politiche abitative e dalle attività ricreative. Una buona notizia è che, secondo i pochi studi costi-benefici che sono stati condotti, la prevenzione della violenza è sicuramente conveniente".

La valutazione dei costi economici della violenza: fra studi nazionali e report *internazionali*

Come ha ricordato sempre l'avvocato Delfini alcuni Paesi sono avanti con gli studi e con la ricerca metodologica sul piano della valutazione dei costi economici della violenza.

Da un punto di vista di analisi aggregata per macro aree, è difficile raggiungere una stima globale, anche solo di orientamento, raccogliendo i singoli dati nazionali, ove presenti sul territorio. I ricercatori, per superare questa difficoltà e stimare i costi, utilizzano gli studi dei singoli paesi come *proxy* per nazioni "simili".

Così, ad esempio, una stima dei costi di un paese a medio reddito in una regione viene utilizzata per tutti i Paesi a medio reddito di quella regione in cui non esistono stime. Tutti gli studi pubblicati sui costi della violenza sui minori riconoscono che le cifre sono molto sottovalutate rispetto alla realtà del fenomeno. La ragione principale è che l'effettiva prevalenza della violenza è nascosta, non dichiarata o non registrata dai sistemi dei dati amministrativi dei governi.

Laddove i sistemi di *reporting* sono più avanzati, pur con difficoltà, si può calcolare l'impatto della violenza sui minori per valutare tutti i costi che ad essa possono essere associati. Si può altresì tentare, con stime altamente variabili, di comprendere l'impatto dell'abbandono a lungo termine dei bambini che si manifesta fino alla vita adulta.

In materia di studi e sviluppo di metodologie specifiche, si rileva, come accennato, l'esiguità di studi nazionali sull'impatto economico della violenza sui minori. Tra quelli esistenti la provenienza è localizzata nei Paesi europei, nord americani e quelli a medio reddito dell'Asia-Pacifico.

Appare opportuno in questa sede richiamare alcuni dei *report* redatti sul tema e puntualmente ricordati nell'audizione dell'avvocato Delfini.

E' opportuno ricordare in primo luogo, uno studio condotto da *Child Abuse Prevention Research Australia* nel 2007 secondo il quale il costo annuale degli abusi e dell'abbandono dei minori deve essere stimato in quasi 4 miliardi di dollari australiani.

I ricercatori del *Centers for Disease Control* del governo degli Stati Uniti hanno stimato, poi, che nel 2008 la violenza contro i bambini, negli USA, è costata almeno 124 miliardi di dollari, ma a seconda delle ipotesi formulate potrebbe arrivare fino a 585 dollari.

Il *Copenaghen Consensus*, *think tank* di ricercatori internazionali che studiano il rapporto tra i grandi temi e il loro aspetto economico, ha provato a ricostruire l'impatto dei costi globali diretti e indiretti della violenza sui minori. Estrapolando da un campione di studi di Paesi che

avevano calcolato i costi di tutte le forme di violenza, i ricercatori hanno stimato che, nel costo su scala mondiale pari a circa l'11 per cento del PIL globale della violenza, quella sui bambini, compresi gli omicidi, gli abusi e le violenze sessuali sui bambini, è da stimare a 3,7 trilioni di dollari, pari al 4,3 per cento del PIL globale.

La *Child Fund Alliance*, un *network* di 11 organizzazioni focalizzate su politiche a tutela dei minori e presente in 60 Paesi nel mondo, ha commissionato all'*Overseas Development Institute* (ODI) del Regno Unito una ricerca per valutare i costi globali, sia diretti che indiretti, della violenza sui minori nel mondo. Nel 2014, l'ODI ha divulgato i risultati che vedono una stima di perdita annua pari a 7 mila miliardi di dollari USA, pari all'8 per cento del PIL globale.

Secondo lo studio "*The Economic Burden of child maltreatment in the United States and Implication for Prevention*", pubblicato su *Child Abuse and Neglect*, il costo medio stimato per vita di una vittima di maltrattamento infantile non fatale è di 210.012 dollari nel 2010, compresi 32.648 dollari di spese sanitarie per l'infanzia, di 10.530 dollari di spese mediche per gli adulti, di 144.360 dollari di perdite di produttività, di 7.728 dollari di spese per il benessere dei bambini, di 6.747 dollari di spese per la giustizia penale e di 7.999 dollari di spese per l'istruzione speciale. Il costo medio stimato a vita per ogni decesso è di 1.272.900 dollari, compresi 14.100 dollari di spese mediche e 1.258.800 dollari di perdite di produttività. L'onere economico totale derivante da nuovi casi di maltrattamento infantile mortale e non mortale negli Stati Uniti nel 2008 si rinviene tra una forbice che parte da l'onere totale 124 miliardi di dollari (sottostimati) per arrivare alla cifra, più attendibile, di 585 miliardi di dollari Usa. Sul piano internazionale una importante riflessione è ravvisabile nel rapporto "*Estimating the Economic Burden of Violence against Children in East Asia and the Pacific*" del 2015, commissionato dall'Unicef, nel quale emerge come le conseguenze degli abusi e delle violenze sui bambini costino agli Stati dell'Asia Orientale e del Pacifico 209 miliardi di dollari l'anno, equivalenti al 2 per cento del prodotto interno lordo della regione. In altri termini la violenza sui bambini deve essere fermata perché è moralmente inaccettabile, ma anche perché ha un costo economico importante, per gli Stati e per le comunità. L'impatto sociale ed economico dei maltrattamenti sui bambini comporta - oltre a un elevato numero di decessi e di disabilità - anche un peso ulteriore su sistemi sanitari già stressati e maggiori

livelli di violenza e criminalità. È infatti improbabile che bambini che hanno subito violenze e abusi diventino, crescendo, membri ben integrati e produttivi della società. I loro Paesi rischiano dunque di vedere vanificato i potenziali benefici che questi bambini potrebbero in futuro apportare alle comunità di appartenenza. In base a questo studio, i costi associati all'abuso psicologico sono pari a 65,9 miliardi di dollari annui, quelli relativi agli abusi fisici sono pari a 39,6 miliardi di dollari, mentre abuso sessuale comporta un costo di 39,9 miliardi di dollari. L'abbandono e la negligenza nei confronti dei minori ha a sua volta un impatto valutato in 32,4 miliardi di dollari, il coinvolgimento in situazioni di violenza domestica pesa per 31 miliardi di dollari mentre i casi letali (morte a causa di maltrattamento) hanno un costo di circa 500 milioni di dollari.

Alcuni studi elaborati su dati raccolti nell'area Europa e Nord America, pubblicati su *Lancet Public Health* nel 2019, suggeriscono di considerare che una riduzione del 10 per cento del fenomeno della violenza sui minori, potrebbe equivalere a un risparmio annuo di circa 105 miliardi di dollari. Riequilibrare la spesa per garantire la sicurezza e la cura dell'infanzia sarebbe economicamente vantaggioso e allevierebbe le pressioni sui sistemi sanitari.

L'australiana *Royal Commission in Institutional Responses to Child Sexual Abuse* ha censito, negli ultimi anni, un aumento di abusi sessuali nei confronti di minori ed ha commissionato, per il tramite dell'Ufficio dell'*Advocate for Children and Young People (ACYP)*, a *Deloitte Access Economics* di fornire stime aggiornate sull'impatto economico della violenza contro i bambini e i giovani nel Nuovo Galles del Sud. Lo scopo è quello di sostenere il governo nelle decisioni di investimento per rendere più sicuri i bambini e i giovani. Questo è uno dei primi studi che stima il costo economico della violenza fino a 24 anni di età.

Nel rapporto *The Economic Cost of Violence Against Children and Young People, Deloitte Access Economics*, che si concentra esclusivamente sulla violenza contro i bambini e i giovani di età compresa tra 0 e 24 anni, utilizzando i dati del 2016-2017, ha stimato un costo annuale di 11,2 miliardi di dollari del Nuovo Galles del Sud. Di questi 2,3 miliardi di dollari sono sostenuti direttamente dai sistemi sanitari, educativi, di protezione dell'infanzia, abitativi e giudiziari del Nuovo Galles del Sud 8,2 miliardi di dollari sono a carico degli individui e della comunità in generale e 600 milioni di dollari a carico del governo federale.

Al di là degli studi accademici, sui quali vi è inevitabilmente un margine di incertezza che circonda l'entità dei costi stimati, è evidente che se si vuole che la prevenzione e l'eliminazione della violenza contro i minori e gli adolescenti occupino un posto importante nell'agenda delle politiche pubbliche, è necessario conoscere appieno la potenziale entità delle perdite economiche che causano, nonché i costi e i benefici dei programmi di prevenzione. Misurare i costi della violenza contro i minori e gli adolescenti crea la consapevolezza in ordine al fatto che la violenza distoglie risorse a settori – privati e pubblici – cui non vengono destinate somme che altrimenti potrebbero essere investite in politiche sociali e, di fatto, riduce anche la sua accettabilità sociale. In altre parole l'analisi dei costi mostra che investire nella prevenzione non è solo moralmente giusto, ma anche finanziariamente prudente.

CAPITOLO VII

LE INIZIATIVE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI PER CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO I MINORI

Per una completa trattazione del tema la Commissione ha ritenuto di acquisire il contributo delle Regioni e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani. Nel presente capitolo saranno quindi illustrati sinteticamente le misure indicate nei contributi inviati da alcune Regioni e dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

Tra le regioni del Nord-ovest, hanno inviato il proprio contributo Lombardia e Piemonte; tra le regioni del Nord-est, Emilia-Romagna e Veneto. Hanno inoltre inviato propri contributi il Lazio e la Toscana tra le regioni del Centro, Calabria e Puglia, tra quelle del Sud.

VII. 1. CONTRIBUTI PERVENUTI DA ALCUNE REGIONI

VII. 1.1. Le Regioni Del Nord-Ovest: Lombardia e Piemonte

La regione Lombardia oltre ad aver segnalato l'istituzione della la figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza con la legge regionale n. 6 del 2009, ha richiamato, nel

documento trasmesso alla Commissione, fra le altre l'iniziativa *Hackathon*[6] "Rispetto in rete, quali le soluzioni. La parola agli studenti", in collaborazione con l'USR, volta a sensibilizzare gli studenti lombardi ad un utilizzo consapevole degli strumenti informatici e della rete *internet*. Tale iniziativa riveste, secondo il documento regionale, un valore formativo che è quello di sollecitare gli studenti a lavorare in team, ad esercitarsi nel *public speaking* e a trovare soluzioni (*problem solving*) su questioni specifiche, con una attenzione particolare agli aspetti tecnologici e informatici. È stata inoltre messa a punto di una piattaforma regionale dedicata ai temi in esame a cura dell'Ufficio scolastico regionale USR, finalizzata alla raccolta e condivisione delle iniziative e dei documenti realizzati dalle istituzioni scolastiche della Lombardia, nell'ottica della prevenzione e del contrasto in particolare del bullismo e *cyberbullismo.*

Al fine di sviluppare tematiche relative alla tutela dei minori, dal 2015 è attivo il tavolo minori che si occupa cui partecipa la Procura del Tribunale dei minori, il Tribunale ordinario, i Centri di giustizia minorile, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza regionale, la direzione Generale *welfare* e la Direzione generale politiche sociali, l'Ufficio scolastico regionale, alcuni ambiti territoriali, alcuni rappresentanti del sistema socio-sanitario (ATS – ASST) e del terzo settore.

Riguardo alla promozione del benessere delle famiglie e dei minori, la regione Lombardia prosegue la partecipazione di Regione al programma PIPPI, risultato di una collaborazione, come accennato (*si veda capitolo V*) tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova, i servizi sociali e di protezione e tutela minori.

La Regione, inoltre, attuando la legge regionale n. 18 del 2018, ha intrapreso specifiche azioni per il benessere dei minori che frequentano nidi e micronidi, finalizzate all'individuazione precoce dei segnali di disagio o di maltrattamento fisico o psichico; ad approntare forme di assistenza ai minori vittime di maltrattamento e alle loro famiglie; definire e divulgare buone prassi in tema di segnalazione di condotte inappropriate; garantire la diffusione sul territorio regionale delle campagne informative con il coinvolgimento delle Agenzie di tutela della

[6] *Hackaton* è un evento della durata di uno o più giorni destinato a informatici e dedicato alla collaborazione intensiva su un progetto comune.

salute (ATS) e delle Aziende socio sanitarie territoriali (ASST). La medesima legge regionale prevede, tra l'altro, l'installazione in via sperimentale di sistemi di videosorveglianza.

L'iniziativa "A scuola contro la violenza sulle donne" ha l'obiettivo di contrastare il fenomeno della violenza contro le donne in tutte le sue manifestazioni, con azioni a carattere preventivo, di contrasto, sostegno e tutela delle donne vittime. A tal fine sono state individuate dodici scuole-polo, in rappresentanza di ogni provincia, è volta a sostenere progetti per la promozione delle pari opportunità e per la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile contro le donne rivolti ad alunni, insegnanti delle scuole secondarie di primo e di secondo grado e alle loro famiglie. Riguardo al tema della violenza sulle donne e della violenza assistita, è opportuno segnalare che il "Piano Quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020/2023" promuove una rete permanente di soggetti, a livello territoriale, a supporto delle donne minorenni vittime di violenza e minori vittime di violenza assistita, riconducendo le diverse e molteplici esperienze già presenti sul territorio ad una progressiva unitarietà e ad una regia condivisa.

Anche la regione Piemonte ha istituito la figura del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza con la legge regionale n. 31 del 2009. Quanto alla normativa regionale di riferimento, la legge regionale n. 4 del 2016 reca "Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli", disciplinando, tra l'altro, i servizi socioassistenziali e sanitari competenti per l'ambito materno-infantile e per l'ambito adulti, in collaborazione con le reti territoriali interistituzionali promosse dagli enti locali, al fine di assicurare tutti gli interventi a favore dei minori vittime di violenza, anche in quanto testimoni della stessa all'interno della famiglia. Il "Piano triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere" contiene obiettivi strategici finalizzati all'attuazione di quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul. La Regione, nel contributo inviato, sottolinea come uno dei fenomeni che registra un progressivo incremento (oltre alla diffusione del *cyberbullismo*) è quello della cosiddetta violenza assistita. Al riguardo, il medesimo Piano triennale prevede la realizzazione di una serie di azioni per il rafforzamento della collaborazione con i diversi organismi di rappresentanza e con la rete dei servizi per la presa in carico precoce di minori vittime di

violenza assistita ed orfani speciali (obiettivo n. 6). Sul fronte della prevenzione, è prevista l'approvazione di linee guida regionali finalizzate a coordinare le iniziative formative sull'uso consapevole della rete e dei *social network* e ad uniformare le relative modalità di valutazione.

Sulla base del quadro normativo sinteticamente qui sopra richiamato, nel 2019 la regione Piemonte ha elaborato le "Linee guida per la segnalazione e la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni di minori, da parte dei servizi socio-assistenziali" le quali: ridefiniscono funzioni delle *equipes* multidisciplinari chiamate a prendere in carico e a trattare i casi critici; recano una nuova articolazione del percorso metodologico nella gestione dei casi; consolidano la presa in carico strutturata tra i servizi socio assistenziali e sanitari del territorio regionale per le azioni di contrasto e di recupero delle relazioni familiari disfunzionali.

Ancora risultano stanziate risorse per finanziare azioni mirate a sostenere progetti rivolti anche a donne minorenni vittime di violenza e a minori vittime di violenza assistita, da intraprendere sistema regionale dei servizi di tutela per minori e del sistema dei servizi antiviolenza. Infine è opportuno ricordare alcune collaborazioni della regione Piemonte: al progetto "Kintsugi" (con capofila la Società cooperative sociale Armonia nel comune di Revello - Cuneo) per le iniziative a favore di minori vittime di maltrattamento e al progetto "I petali della magnolia" (con capofila il Consorzio Kairos di Torino) per le iniziative a favore degli orfani di vittime di femminicidio e crimini domestici.

VII. 1.2. Le Regioni Del Nord-Est: Emilia Romagna e Veneto

Per quanto riguarda la regione Emilia-Romagna il quadro normativo in materia di contrasto alla violenza ai danni dei minori si sostanzia di fatto in tre leggi regionali: la legge regionale n. 2 del 2003, recante "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"; la legge regionale n. 14 del 2008, recante "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"; e la legge regionale n. 6 del 2014, la "Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere".

Attraverso il ricorso allo strumento delle linee guida, poi la Regione ha voluto approntare un modello di *governance* pubblico integrato che, nel mettere al centro i bisogni di bambini/e

nonché ragazzi/e, sviluppa sinergie con i punti della rete per la tutela. Sono stati quindi approvati indirizzi per la definizione degli accordi, tra enti locali e ASL, per la realizzazione di interventi integrati delle prestazioni socio-sanitarie rivolte ai minorenni allontanati dalla loro famiglia o a rischio di allontanamento, spesso proprio per motivi legati a gravi forme di incuria, maltrattamento, abuso, per creare uniformità nei percorsi di cura e di tutela e garantire livelli essenziali di intervento sociale, sanitario e socio-sanitario.

Riguardo alle azioni a contrasto della violenza di genere e violenza assistita, si segnala in primo luogo il progetto formativo «Accoglienza e assistenza nei servizi di emergenza-urgenza e nella rete dei servizi territoriali, delle donne vittime di violenza di genere». Tale progetto mira a migliorare le capacità di accoglienza, da parte dei servizi di emergenza e della rete dei servizi territoriali, delle donne che subiscono violenza e dei loro figli, in quanto vittime di violenza assistita. La formazione è stata strutturata su tre livelli "a cascata", in modo che i professionisti formati al primo livello fossero chiamati a svolgere il ruolo di *tutor* nel livello successivo destinato ad una platea più ampia, fino al livello trasversale di formazione in e-*learning*, prevista per tutti i destinatari. Tale modalità di svolgimento dei corsi è stata pensata per assicurare l'omogeneità della formazione in tutto il territorio regionale. I principali argomenti affrontati sono: caratteristiche del fenomeno della violenza di genere; gli effetti della violenza sulla salute psico-fisica e sulle conseguenze sociali per le vittime; la violenza assistita e le diverse tipologie di maltrattamento/abuso sul minore in vista di un approccio integrato al problema; l'assistenza ai minori vittime; strumenti (segni e sintomi) e indicatori standardizzati per una corretta identificazione e registrazione dei casi sia di violenza di genere che sui minori; strategie comunicativo-relazionali nell'identificazione dei casi, accoglienza e presa in carico. Un ruolo importante nella prevenzione e nel contrasto della violenza è svolto, in secondo luogo, dai centri LDV (Liberiamoci alla violenza) che dal 2010 operano per il trattamento degli uomini che agiscono violenza. In terzo luogo, utili strumenti si sono rivelati anche alcune pubblicazioni informative, destinate, rispettivamente, alle donne vittime e agli uomini autori di violenza: "Se chiedo aiuto mi porteranno via i bambini?" e "…ma se i miei figli non li ho neanche toccati!?", entrambe realizzati con il Tribunale per i minorenni di Bologna.

Riguardo alle azioni specifiche per la qualificazione del sistema regionale di accoglienza e cura dei minorenni, la regione Emilia-Romagna - a seguito dell'analisi svolta nel 2019 di punti di forza e di criticità del sistema per la tutela minori - intende avviare uno specifico percorso di definizione di misure a azioni volte a qualificare il sistema regionale dell'accoglienza e cura dei minorenni, che vedrà coinvolti tutti gli attori a vario titolo interessati. Gli obiettivi di tale percorso sono i seguenti: prevenire l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia ove possibile; potenziare il sistema di valutazione e gestione delle situazioni di potenziale pregiudizio per il minore; migliorare ed integrare la conoscenza del fenomeno; rimodulare il quadro normativo sulla base dei cambiamenti in atto; potenziare un approccio integrato per la tutela dei minori sia sotto il profilo socio-sanitario, che multidisciplinare/istituzionale, che nella relazione con il sistema di accoglienza. Alcune attività di prevenzione e di qualificazione del sistema sono già in essere, fra queste: la predisposizione di "Quaderni" di buone pratiche destinati ai professionisti del settore; il proseguimento, in tema di prevenzione, della partecipazione della regione al PIPPI; la predisposizione di schede informative d'intervento al Piano sociale e sanitario della regione Emilia-Romagna 2017-2019, sostegno delle competenze genitoriali sviluppando programmi che, nel far leva sulle abilità dei genitori, sulle loro motivazioni e risorse presenti nel contesto di vita, propongano azioni di forte partecipazione e condivisione della famiglia nelle scelte ed interventi attivati; l'avvio, a settembre 2020, della sperimentazione della cartella clinica informatizzata unica regionale dei servizi del Dipartimento di salute mentale e dipendenze patologiche, psicologia e tutela minori (CURE-cartella unica regionale elettronica dei servizi).

In merito a un utilizzo consapevole e costruttivo delle nuove tecnologie previsto all'interno delle Linee di indirizzo Adolescenza è attivo il progetto *Peer online* di aiuto *online* pubblico per adolescenti condotto da *peer* con il supporto di operatori dei servizi. Inoltre, la regione Emilia Romagna sottolinea la presenza di progetti volti alla realizzazione di percorsi laboratoriali rivolti alle giovani generazioni, insieme ad azioni rivolte agli adulti di riferimento (genitori, insegnanti, educatori, operatori sportivi ecc.) di sensibilizzazione, di formazione, riflessione e confronto. Sono inoltre, presenti nelle scuole punti di ascolto per raccogliere i segnali di disagio in ambito scolastico ed elaborare questi segnali in percorsi mirati da attivare nel gruppo classe, e/o in consulenze e formazioni a genitori, insegnanti,

studenti. In particolare, a Ferrara sono diverse le iniziative di prevenzione e contrasto del bullismo grazie all'azione di Promeco (ente interistituzionale per la prevenzione del rischio negli adolescenti) che copre 35 scuole e che ha stilato apposite linee guida.

La regione Veneto, nel documento inoltrato alla Commissione, illustra, in particolare, il sistema di servizi specialistici dedicati alle specifiche situazioni di minori vittime di maltrattamento e/o abuso sessuale e alla presa in carico di minori autori di reato in tali ambiti.

Riguardo ai principali provvedimenti adottati, si segnala, in primo luogo, il "Progetto pilota regionale di prevenzione, contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, sfruttamento e abuso sessuale di minori". Nell'ambito del Progetto sono stati istituiti cinque centri, provinciali o interprovinciali. Nel 2013 si è conclusa la fase progettuale: è stato adottato il modello organizzativo-gestionale interprovinciale e sono state costituite due *equipe* specialistiche interprovinciali cui è seguito il potenziamento della rete regionale con l'istituzione di ulteriori tre *equipe*.

Nel 2018 sono state emanate le Linee guida per le attività delle *equipe* specialistiche in materia di abuso sessuale e grave maltrattamento dei bambini/e e dei ragazzi/e minori di età. Le Linee guida annovera i seguenti obiettivi prioritari per le suddette *equipe*: sviluppare iniziative di prevenzione; migliorare il sistema generale della protezione e cura dei minori nel contesto regionale, offrendo livelli differenziati di azione e di specializzazione; intervenire il più precocemente possibile a favore delle condizioni di fragilità della famiglia e dei minori al fine di garantire evolutivamente condizioni di salute delle persone interessate e, di conseguenza, prevenire l'instaurarsi delle condizioni negative conseguenti alle esperienze traumatiche; - contribuire alla sostenibilità economica degli interventi di protezione e cura dei minori. Riguardo alla competenze, ogni *equipe* dovrà quindi assicurare le seguenti attività: consulenza specialistica rivolta agli operatori dei servizi territoriali, con la funzione di decodificare la domanda e offrire indicazioni in merito alla gestione del minore; valutazione diagnostica specialistica del minore; presa in carico terapeutica del minore vittima di abuso sessuale e/o grave maltrattamento; presa in carico terapeutica dei minori abusanti; ascolto del minore in ambito giudiziario; informazione, prevenzione, formazione e sensibilizzazione.

Tabella 37 - Cap. VII. 1. Minori presi in carico dalle Equipe. Per età e genere. Totali Regione

fascia età	F	M	Tot
0-5 anni	29	23	**52**
6-10 anni	105	114	**219**
11-13 anni	112	86	**198**
14-17 anni	230	100	**330**
18 anni e più	17	10	**27**
totale	493	333	**826**

Tabella 38 - Cap. VII. 1. Sul totale dei minori presi in carico nell'anno 2019. Totali Regione

Numero minori con primo accesso nell'anno 2019	***540***
Numero dimessi nell'anno 2019	***504***

Tabella 39 - Cap. VII. 1. Tipologia della presa in carico e prestazioni. Totali Regione

Presa in carico per:	minori
Ascolto giudiziario	406
Consulenza	176
Valutazione diagnostica	181
Presa in carico terapeutica	189
TOTALE MINORI	**952**
TOTALE COMPLESSIVO PRESTAZIONI	**17831**

Tabella 40 - Cap. VII. 1. Tipologia di maltrattamento/abuso – Regione Veneto

Tipologia	n. minori
Vittime di grave maltrattamento	391
Vittime di abuso sessuale	352
Vittime di grave maltrattamento e abuso sessuale	61
Autori di reato	22

Ancora con la delibera della giunta regionale n. 994 del 2019, in attuazione alla legge regionale n. 5 del 2013 ("Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne"), sono state stanziate risorse regionali per le attività, incluse quelle destinate al contrasto della violenza assistita. Ulteriori risorse sono state stanziate per gli interventi di

sensibilizzazione e prevenzione in materia di violenza di genere, bullismo e *cyberbullismo*. Il supporto offerto dalle strutture antiviolenza è stato attuato con i servizi del territorio (servizi sociali dei comuni, consultori familiari e servizi a tutela dei minori delle ASL).

Si segnala infine che il "Piano Triennale per le Dipendenze 2020-2022" (DGR n. 911 del 2020) dedica particolare attenzione ai giovani, anche in considerazione degli effetti negativi del consumo di alcool e droghe in termini di comportamento aggressivo e violento.

VII. 1.3. Le Regioni del Centro: Lazio e Toscana

Particolarmente articolato è il contributo inoltrato dalla regione Lazio. In una prima parte la Regione ha fornito una serie di dati relativi alla violenza e ai maltrattamenti sui bambini che risultano dall'attività dei centri specialistici; nella seconda parte invece vengono illustrati i servizi e i progetti di tutela dei bambini.

La regione ha istituito, dal 2018, la rete dei Centri specialistici per il contrasto degli abusi e dei maltrattamenti, individuando il Centro G. Fregosi, operativo dal 1999, quale centro capofila. I centri offrono: accoglienza a cittadini e operatori per fornire ascolto per un orientamento sulle situazioni di abuso e maltrattamento; supporto ai Servizi del territorio nella fase di valutazione psico-sociale del minore, del suo contesto familiare e relazionale, ai fini dell'elaborazione di un progetto di intervento e del trattamento; diagnosi e valutazione delle competenze di accudimento; lo Spazio neutro per le famiglie ove sia a rischio la continuità della relazione genitore/figlio o sia necessaria la predisposizione degli incontri protetti; supervisione interna all'equipe e allargata agli operatori dei Servizi socio-sanitari del territorio; una banca dati per la raccolta e la condivisione dei dati. Al Centro Fregosi sono quindi attribuiti ulteriori compiti di coordinamento e promozione di un percorso di integrazione delle azioni da intraprendere; di promozione della rete istituzionale con le Autorità giudiziarie; di promozione della banca dati.

Tabella 41 - Cap. VII. 1. si riferisce all'attività del Centro Fregosi in un periodo di più di 9 anni.

Fonte Centro G. Fregosi	
DATI RELATIVI AL PERIODO 1 OTTOBRE 2010 – 30 APRILE 2020	
Tipologia coinvolti	**Nuclei familiari**
Incuria/trascuratezza/ipercura	321
Violenza assistita	131
Alta conflittualità/Alienazione genitoriale	278
Abuso sessuale presunto	70
Abuso sessuale accertato	12
Molestie sessuali	6
Maltrattamento fisico	42
Abuso psicologico isolato	9
Totale	**869**

Le ulteriori tabelle qui di seguito riportate sono riferite alle attività dei Centri nel **2019**. Esse si riferiscono alle richieste che sono avanzate dai Servizi sociali o direttamente dal Tribunale per i minorenni di Roma. Occorre sottolineare che il numero delle richieste non corrisponde necessariamente al numero dei nuclei familiari coinvolti in quanto possono essere avanzate più richieste per unno stesso nucleo.

Tabella 42 - Cap. VII. 1. Numero di richieste di valutazione e presa in carico

NUMERO DI RICHIESTE	AIPES	CABMF Bassa Sabina	CREDI	EDA	CABMF-IPRS	CENTRO FREGOSI	TOTALE
totale richieste	22	11	20	4	105	280	**442**
totale casi non presi in carico ed in lista di attesa	3	0	7	0	2	66	**78**
totale casi presi in carico	19	11	13	4	103	214	**364**

Tabella 43 - Cap. VII. 1. Tipologie di richieste

TIPOLOGIA DI RICHIESTE (comprese le richieste per prestazioni multiple sullo stesso nucleo)	AIPES	CABMF Bassa Sabina	CREDI	EDA	CABMF-IPRS	CENTRO FREGOSI	TOTALE	%
valutazione comp. genit.	14	5	16	2	85	192	**314**	58
valutazione stato psic. minore	0	4	0	0	14	51	**69**	13
sostegno	6	5	3	0	1	31	**46**	8

Spazio Neutro/IP	4	0	1	1	12	24	**42**	8
informazioni	0	0	0	0	0	44	**44**	8
altro	2	1	1	1	14	7	**26**	5
TOTALE	**26**	**15**	**21**	**4**	**126**	**350**	**542**	

Tabella 44 - Cap. VII. 1. Nuclei familiari destinatari delle richieste

3) NUCLEI FAMILIARI SEGNALATI DAI SERVIZI TERRITORIALI

(comprensivi dei nuclei per i quali è stata richiesta informazione, i nuclei non accolti, i nuclei in lista d'attesa)

Nella tabella seguente si può notare che complessivamente i centri hanno ricevuto da parte dei Servizi Sociali o dell'Autorità Giudiziaria richieste che riguardano 408 nuclei familiari, nel solo anno 2019.

	AIPES	**CABMF Bassa Sabina**	**CREDI**	**EDA**	**CABMF-IPRS**	**CENTRO FREGOSI**	**TOTALE**
nuclei familiari destinatari delle richieste	22	11	20	4	102	249	**408**

Nella quasi totalità dei casi (94,6%) per i quali è stata richiesta la presa in carico ai Poli specialistici regionali vi è un procedimento giudiziario aperto sul nucleo familiare.

Secondo la lettura dei dati offerta dal documento della regione Lazio, la tipologia maggiormente frequente è quella della "violenza assistita" unita alla tipologia di "esposizione al conflitto nei casi di alta conflittualità genitoriale". Al fine di contenere e prevenire la conflittualità tra genitori, la regione Lazio ha raggiunto un Accordo con il Tribunale ordinario di Roma e con l'Università "La Sapienza" - Dip. di psicologia dinamica e clinica, per la messa a sistema dello "Spazio famiglie e minori" presso la I sezione civile del citato Tribunale. Le procedure seguite nello "Spazio" suddetto sono finalizzate a prevenire e contenere la conflittualità genitoriale a vantaggio del raggiungimento degli obiettivi evolutivi dei figli coinvolti. Allo "Spazio famiglie e minori" è assegnato in via permanente personale della regione Lazio che, insieme con il personale indicato dall'Università, è a disposizione, presso i locali del Tribunale, delle coppie che presentano ricorso per separazione o divorzio giudiziale, affidamento dei figli nati al di fuori del matrimonio, modifica delle condizioni di affidamento. Sono altresì a disposizione degli operatori dei Servizi territoriali che collaborano con la Magistratura nelle cause di competenza della su ricordata sezione. L'invito a rivolgersi allo "Spazio Famiglie e Minori" è effettuato dal Giudice nel decreto di fissazione dell'udienza.

Qui di seguito si riporta uno schema che riassume il modello di intervento adottato.

Tabella 45 - Cap. VII. 1. "Spazio Famiglie e Minori" - Modello di intervento

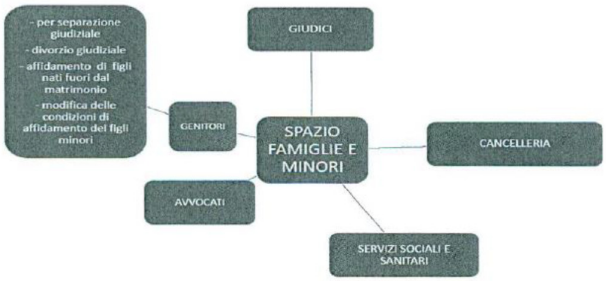


Tabella 46 - Cap. VII. 1. Colloqui di orientamento

Colloqui di orientamento effettuati presso il servizio **"spazio famiglie e minori"** luglio 2018 a luglio 2019

Individuali	22
Coppia	49
Avvocati	2
Totale	**73**

Alcune caratteristiche delle coppie

Inviati dal Giudice post udienza	17
Convocati anche i parenti	13
Coppie con accordo genitoriale	2
Con Tentati di mediazione famigliare falliti	3

Riguardo al sistema di contrasto alla violenza e al maltrattamento sopra riassunto, il documento della regione Lazio individua uno specifico fattore di criticità nel numero inadeguato di assistenti sociali e psicologi stabilizzati all'interno dei servizi sociali di enti locali e ASL. In molti casi è stato fatto quindi ricorso all'esternalizzazione del servizio di tutela dei minori. Secondo quanto rappresentato dalla regione, il ricorso all'esternalizzazione incide negativamente sull'equità del servizio e sulla sua omogeneità sul territorio del Lazio. Il Consiglio regionale ha approvato quindi in data 29 gennaio 2019 un Piano sociale regionale denominato "Prendersi cura, un bene comune", volto ad individuare indicatori e *standard* comuni del servizio da offrire, fissando una percentuale massima del 50 per cento per il ricorso a servizi privati e *standard* specifici relativi alla presenza di personale qualificato in tutte le realtà regionali.

La relazione presentata dal Lazio prosegue toccando ulteriori temi per quanto concerne il sistema di tutela e accoglienza delle famiglie vulnerabili. In particolare si deve ricordare

l'emanazione di uno specifico regolamento, il 4 marzo 2019, per l'affidamento familiare nella regione Lazio. L'adozione del regolamento è stata peraltro accompagnata dalla predisposizione di un percorso formativo di specializzazione di durata biennale.

Anche la regione Lazio partecipa al programma PIPPI: negli ultimi sette anni sono stati raggiunti 397 famiglie e 414 bambini.

Sono altresì state promosse azioni precoci dal Programma di supporto alle famiglie nel primo anno di vita del bambino, di promozione delle azioni di accompagnamento alla genitorialità, in particolare nelle situazioni di vulnerabilità del nucleo familiare, con la finalità di validare procedure utili sia all'individuazione precoce dei nuclei genitoriali a rischio psico-sociale, sia la loro sostegno sin dalla nascita per prevenire l'insorgere di fenomeni di grave trascuratezza e possibile abbandono tardivo. Il Programma si pone sia obiettivi di sistema (implementazione di una rete tra enti per favorire l'individuazione precoce dei nuclei a rischio), sia obiettivi specifici di sostegno delle famiglie vulnerabili.

Da ultimo a livello regionale sono state previste ulteriori misure di sostegno, in particolare il contributo *una tantum* - pari a 10 mila euro per il primo anno, 5 mila euro per i successivi fino al compimento del 29esimo anno di età - a favore degli orfani delle vittime di femminicidio; il "contributo di libertà" di circa 5 mila euro per la fuoriuscita dalla violenza, destinato a donne prese in carico da centri antiviolenza nel Lazio; il *voucher* vacanze, destinato a donne prese in carico dalle case rifugio.

Dopo aver fornito alcune informazioni di contesto sul tema del disagio minorile in generale sulla violenza all'infanzia sia in ambito familiare che *extra*familiare, la relazione della regione Toscana si sofferma sul tema della violenza assistita. Si tratta di un tema che solo recentemente è stato oggetto di riflessione, sebbene la violenza assistita rappresenti la seconda forma più diffusa di maltrattamento sull'infanzia (19,4 per cento dei casi), subito dopo la trascuratezza materiale e/o affettiva (47,1 per cento dei casi). Secondo quanto rappresentato dal documento in esame, si parla di violenza assistita anche in caso di esperienza vissuta indirettamente o percepita. Inoltre, ai fini del corretto inquadramento del fenomeno, occorre tenere presente che la fase della separazione e quella successiva sono ad alto rischio: bambine

e bambini possono essere utilizzati come mezzo per reiterare i maltrattamenti e il controllo sulla madre. Infine, la violenza domestica altera le funzioni genitoriali e i modelli di attaccamento.

Con riguardo alle dimensioni del fenomeno i dati annualmente raccolti nel Rapporto sulla violenza di genere in Toscana, con il contributo del Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza – regione Toscana e Istituto degli Innocenti evidenziano nell'ultimo triennio un aumento dei bambini e delle bambine vittime di violenza: dai 1.298 del 2016, ai 1.487 del 2017 fino ai 1.805 registrati nel 2018.

Le 113 donne uccise in Toscana dal 2006 al 2018, hanno lasciato 40 orfani speciali, così definiti perché sono speciali i loro bisogni, i loro problemi, la condizione psico-sociale in cui si trovano: in un attimo la loro vita è stata stravolta con un omicidio spesso epilogo di una storia di violenza domestica.

Sempre nel 2018, rispetto alle 3.539 donne che hanno contattato i 24 centri antiviolenza attivi in Toscana (con i loro 99 sportelli), il 57,3 per cento di queste ha figli, in 911 casi i/le figlie/e oltre ad assistere alla violenza, ne sono state vittime dirette.

Riguardo alle possibili ricadute sul fenomeno dell'emergenza Covid-19, la regione Toscana ha programmato di condurre un approfondimento qualitativo e quantitativo sul tema, considerando che l'isolamento, la convivenza forzata, l'instabilità socioeconomica, già di per sé riconosciuti fattori di rischio di maltrattamento e abuso nei confronti di donne e bambini all'interno delle mura domestiche, nel periodo di emergenza sanitaria potrebbero essere responsabili di una maggiore esposizione al rischio di violenza.

Per quanto concerne la programmazione, la regione Toscana sottolinea come l'area della violenza di genere è divenuta un'area specifica ai fini della Programmazione operativa a decorrere dal biennio 2017-2018, così come previsto dalla legge regionale n. 59 del 2007. Sono state a tal fine predisposte griglie propedeutiche specifiche che si configurano come un primo nomenclatore dell'area di programmazione della violenza di genere. Inoltre, il Piano sanitario sociale integrato 2018-2020 prevede al suo interno una specifica declinazione del tema della violenza di genere, domestica e quindi della violenza assistita negli

interventi/azioni del Codice rosa, di *governance* e della sezione violenza dell'Osservatorio sociale regionale.

Nel 2016 è stata costituita la "Rete Regionale Codice rosa", mettendo a regime gli assetti organizzativi necessari in grado di offrire alle persone vittime di violenze e abusi un aiuto pronto e tempestivo, articolato e complesso, nel sistema complessivo dell'offerta del SSR. La Rete codice rosa definisce le modalità di accesso ed il percorso socio-sanitario, in particolare nei servizi di emergenza urgenza, delle donne vittime di violenza di genere ("Percorso per le donne che subiscono violenza" cosiddetto percorso donna) e delle vittime di violenza causata da vulnerabilità o discriminazione (percorso per le vittime di crimini d'odio) nonché le modalità di allerta ed attivazione dei successivi percorsi territoriali, nell'ottica di un continuum assistenziale e di presa in carico globale. Quali aree di intervento, sono individuate: la prevenzione primaria e secondaria; la continuità assistenziale e la protezione; i percorsi di cura; le azioni di sistema per dare attuazione agli interventi; il contrasto di fenomeni connessi al tema della violenza di genere (la tratta, la riduzione in schiavitù, i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili). Sono quindi individuate azioni da sviluppare ai fini del consolidamento del sistema, quali la formazione continua, definizione di modalità di raccordo nei percorsi di continuità assistenziale, sviluppo dei *team* multidisciplinari, diffusione dell'informazione, incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, attraverso percorsi integrati e multidimensionali di inclusione attiva delle persone vittime di violenza.

Per quanto le azioni di *governance*, con riferimento all'area infanzia e adolescenza la regione sottolinea l'importanza la collaborazione proficua e di lunga data con il Tribunale per i minorenni di Firenze e con la Procura minorile. Inoltre, in attuazione della legge regionale n. 31/2000, si prevede la collaborazione tra regione Toscana e Istituto degli Innocenti di Firenze, quale strumento di coordinamento, supporto ed indirizzo per le Zone Distretto e per tutti gli attori del sistema di Prevenzione, Promozione e Protezione dell'infanzia. Ulteriore fattore qualificante della *governance*, la promozione, infine, di percorsi di co-progettazione tra pubblico e privato.

Per quanto concerne la violenza di genere, la regione sottolinea la necessità di un rafforzamento complessivo del sistema di prevenzione, protezione e sostegno, per favorire

l'emersione del fenomeno. Assume grande rilievo, quindi, il potenziamento dei Centri antiviolenza (CAV), in termini di aumento e diffusione dell'offerta, oltre che di informazione e sensibilizzazione. Al riguardo la regione segnala la campagna per la promozione del numero unico nazionale 1522 e le azioni di contrasto agli stereotipi di genere tra le giovani generazioni. Quanto al recupero dell'autonomia delle vittime di violenza, si devono ricordate le misure di contrasto all'emergenza abitativa e per il reinserimento lavorativo. Sono quindi sperimentati anche percorsi per il recupero degli autori di violenza, medianti programmi specifici realizzati da associazioni specializzate facenti parte delle reti locali.

Il documento in esame, infine, sottolinea l'importanza del monitoraggio dei fenomeni e dell'attività di raccolta dati, affinché tutti gli attori coinvolti possano disporre di un insieme logicamente integrato di metodi, strumenti, procedure e tecniche per la selezione, la raccolta, l'archiviazione, l'elaborazione e la distribuzione di informazioni mirate relative all'area sociale. Occorre quindi ulteriormente sviluppare la costruzione di un sistema integrato di rilevazione di dati sulla violenza di genere a livello regionale e all'implementazione e modifica schede dell'attuale sistema. In tale àmbito la Regione sta procedendo nello sviluppo del patrimonio informativo realizzato con l'attività del Centro regionale di documentazione infanzia e adolescenza – Istituto degli Innocenti. Sarà, inoltre, ulteriormente approfondita la parte conoscitiva, che rappresenta la lettura del territorio ed è composta dal profilo di salute, bisogni di salute con i rispettivi indicatori e analisi di contesto, e dal sistema dei servizi che riguarda una mappatura che individua accessi, presidi, servizi, protocolli professionali. Su questo Piano, si procederà all'aggiornamento dei *report* zonali da parte di ARS, MeS, Osservatorio sociale regionale e Centro regionale documentazione infanzia e adolescenza – Istituto degli Innocenti. Tali attività si concretano nelle azioni specifiche individuate per le seguenti sezioni: "Sezione Osservatorio regionale sulla violenza di genere"; "Sezione Osservatorio minori-Centro regionale Infanzia e Adolescenza".

Riguardo alla seconda sezione, il "Centro regionale Infanzia e Adolescenza" – regione Toscana e Istituto degli Innocenti - svolge da circa quindici anni, attività di rilevazione e documentazione sugli interventi e servizi attivati dal territorio a favore di minori e famiglie in carico ai servizi sociali.

VII. 1.4. Le Regioni del Sud: Calabria e Puglia

Nella relazione inviata dalla regione Calabria, sono specificate le attività svolte dal Centro specialistico regionale per la protezione di bambini ed adolescenti in situazioni di abuso sessuale e di maltrattamento, denominato "Casa di Nilla"(*si veda anche II.7.I*). Presso tale centro operano professionisti quali assistenti sociali, educatori professionali, psicologi/psicoterapeuti, esperti per l'ascolto giudiziario. Per quanto riguarda le figure sanitarie il Centro stipula appositi protocolli con la ASL di riferimento. La Casa può accogliere, in regime residenziale, fino a nove minori tra i 6 e i 14 anni, per una durata massima del progetto solitamente fissata a 18 mesi.

Il Centro, inoltre, offre: servizi di consulenza rivolti agli operatori dei servizi territoriali; diagnosi e trattamento su casi di abuso e maltrattamento attraverso l'equipe multidisciplinare in raccordo con i Servizi territoriali di competenza; lo Spazio neutro per gli incontri tra genitore e minore rispetto a dinamiche e relazioni parentali disfunzionali; ascolto protetto ai fini giudiziari, sia per la raccolta di informazioni testimoniali, sia per l'incidente probatorio; servizio psico-socio-rieducativo per gli autori di reati sessuali (*sex offenders*) consistente in un progetto sperimentale realizzato in collaborazione con l'Ufficio per i servizi sociali minorili (USSM) del Centro giustizia minorile per la Calabria per minori sottoposti alla messa alla prova per reati sessali.

La relazione trasmessa dalla Calabria espone alcuni dati sull'attività del Centro "Casa di Nilla" riportati nella tabella seguente.

Tabella 47 - Cap. VII. 1. Regione Calabria - Prese in carico dalla "Casa di Nilla" per tipologia

	2007-2020*	***di cui*: 2019-2020***
Abuso sessuale	361	35
Violenza psicorelazionale	48	5

Young sex offender	13	1
Violenza fisica	93	8
Trascuratezza	81	8
Altro	51	4
Totale	**647**	**61**

*Fino al 15 settembre.

La regione Puglia ha inserito nel Piano regionale delle politiche sociali, già dal 2009, tra gli obiettivi di servizio prioritari, la costituzione e la piena operatività di un'*equipe* integrata multidisciplinare, per la prevenzione e il contrasto del maltrattamento e della violenza, in ogni ambito territoriale, fra servizi sociali, sanitari di base e specialistici, servizi giudiziari, attraverso accordi di programma o protocolli di intesa che definiscano il funzionamento del modello organizzativo. Le *equipe* svolgono specifici compiti di valutazione-validazione per la presa in carico e per il trattamento delle situazioni di maltrattamento/abuso, sospetto o conclamato, e per l'elaborazione di un progetto di aiuto e di sostegno alle vittime di violenza. Inoltre, dal 2019 sono state stabilizzate le attività del "Progetto GIADA", dell'Azienda ospedaliero-universitaria policlinico — Giovanni XXIII di Bari, finalizzate alla "diagnosi precoce e cura delle forme di abuso all'infanzia", con la creazione di una rete regionale interdisciplinare e interistituzionale socio-sanitaria per fronteggiare il fenomeno dell'abuso sui minorenni.

In attuazione della legge regionale n. 29 del 2014 ("Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne") sono state emanata apposite Linee guida rivolte ai servizi e agli enti pubblici cui istituzionalmente compete la presa in carico del minorenne, nonché ai diversi soggetti della rete a vario titolo coinvolti, con la finalità di promuovere una presa in carico integrata e globale nelle diverse fasi, dalla rilevazione al trattamento. Esse individuano tre livelli di articolazione della presa in carico delle piccole vittime, ognuno con specifiche funzioni e azioni: I livello - Equipe integrate multidisciplinari territoriali; II livello

- Centri specialistici per la cura del trauma interpersonale e III livello - Centro altamente specializzato per il trattamento dei minorenni vittime di violenza - gruppo interdisciplinare assistenza donne e bambini abusati (GIADA)

Le Linee guida contengono, tra l'altro, prescrizioni inerenti al monitoraggio. Al 1° gennaio 2019 l'incidenza dei minori in carico per maltrattamento/violenza è pari al 26,8 per cento del totale dei bambini/adolescenti presi in carico, percentuale in aumento rispetto al 2015 (23,6 per cento). Tuttavia non si hanno sufficienti evidenze per stabilire se tale incremento sia dovuto all'aumento effettivo delle situazioni di violenza oppure denoti maggiore capacità di rilevamento del fenomeno.

Tabella 48 - Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico. Anno 2018

NUOVI CASI PRESI IN CARICO NELL'ANNO 2018				DI CUI NUOVI CASI PRESI IN CARICO PER MALTRATTAMENTO E VIOLENZA NELL'ANNO 2018			
maschi		femmine		maschi		femmine	
italiani	stranieri	italiane	straniere	italiani	stranieri	italiane	straniere
188	93	155	49	50	21	57	19
125	31	107	27	64	11	52	10
368	51	231	49	158	11	118	17
655	184	446	78	207	47	171	41
1.336	359	939	203	479	90	398	87
		totale	2.837			*totale*	1.054

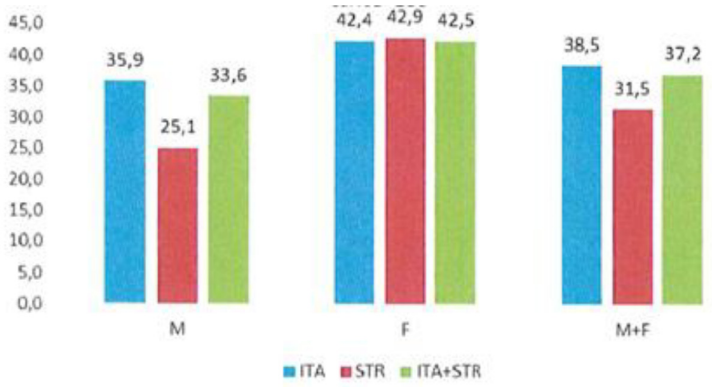
Tabella 49 - Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico per cittadinanza e genere. Anno 2018

	M	F	M+F
ITA	53,8	46,2	100,0
STR	56,0	44,0	100,0
ITA+STR	54,0	46,0	100,0

Con riferimento al genere, nel corso del 2018 prevale la percentuale dei minorenni maschi presi in carico (54 per cento). Ove però si consideri l'incidenza dei minori presi in carico per maltrattamento/violenza rispetto alle prese in carico, distinte per genere, si registra una

percentuale del 42,5 per cento per le femmine rispetto al 33,6 per cento per i maschi, percentuale che diventa del 42,9 per cento per le minori straniere.

*Tabella 50 - Cap. VII. 1.4. Incidenze nuovi minori presi in carico *100*



Con riferimento al rapporto tra minori vittime di maltrattamento e le forme di maltrattamento, emerge che la metà dei bambini/adolescenti maltrattati è vittima di forme di maltrattamento che si configurano come grave trascuratezza materiale e/o affettiva, o inadeguatezza delle cure, se si prendono in considerazione anche le patologie delle cure (51 per cento). Segue la violenza assistita con il 23,6 per cento e il maltrattamento psicologico con una percentuale del 10,6 per cento. La percentuale della violenza assistita è aumentata del 7 per cento rispetto alla precedente rilevazione del 2015.

Riguardo alle tipologie di violenza rilevate, si evidenzia che il 39,5 per cento dei minorenni sono stati esposti a forme multiple di violenza, condizione che rende più complesso sia il quadro psicopatologico che la tipologia di intervento da mettere in atto. Qui di seguito un grafico illustra la situazione nella regione. Secondo il documento trasmesso, i dati regionali per tipologia sono sostanzialmente confrontabili con quelli nazionali.

Tabella 51 - Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di violenza

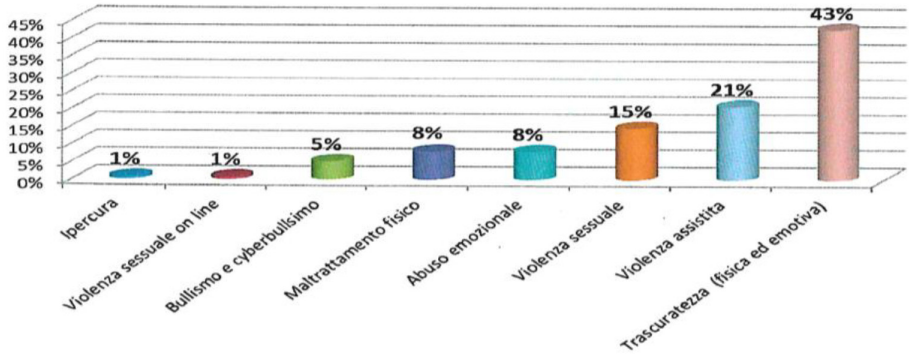


Tabella 52 - Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di reato

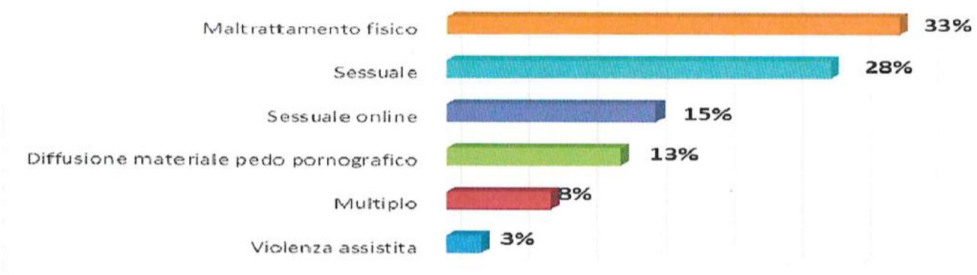
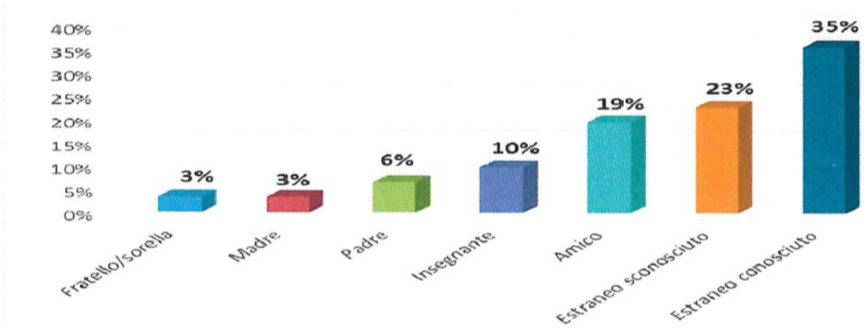


Tabella 53 - Cap. VII. 1.4. Distribuzione per autore di reato



Il documento della regione Puglia fornisce indicazioni circa la formazione degli operatori della rete regionale. Al riguardo sono previsti specifici interventi da parte sia degli Ambiti territoriali, sia dell'Azienda ospedaliera universitaria policlinico di Bari (*equipe* GIADA). Quest'ultima ha realizzato iniziative formative di tipo specialistico, con l'obiettivo di

condividere conoscenze e linee guida in materia di prevenzione, presa in carico, diagnosi e cura delle diverse condizioni di violenza ai danni delle persone di minore età nonché di progettare e qualificare gli interventi integrati interdisciplinari e uniformi nel territorio regionale. A valle della conclusione del percorso specialistico, la regione Puglia ha predisposto una "mappa" della Rete dei referenti che individua, per ognuno dei 3 livelli previsti dagli indirizzi regionali, gli operatori che hanno acquisito specifiche competenze nella rilevazione e presa in carico di minori vittime delle diverse forma di violenza.

Inoltre, la regione ha predisposto un manuale operativo delle Linee guida articolato in sezioni che presentano lo stato di attuazione delle linee guida regionali, le raccomandazioni per la presa in carico, i percorsi e gli strumenti operativi. A corredo del manuale vi sono una sezione speciale dedicata alle situazioni di emergenza pandemica e schede di approfondimento su specifiche tematiche.

Si segnala ancora, il progetto "#*teen explorer*"- Programma di prevenzione dei pericoli per la salute dei bambini e degli adolescenti associati al bullismo, *cyberbullismo* e adescamento *online***.** Il programma, ideato da GIADA, si propone di promuovere la salute nelle scuole attraverso con il coinvolgimento di diversi attori (studenti, famiglie, docenti, operatori sanitari e decisori politici) in un clima positivo ed inclusivo, per accrescere la conoscenza sulla *new technology* e il consolidamento di comportamenti funzionali a fronteggiare i rischi connessi all'uso improprio della rete. Il programma, della durata di un anno scolastico, prevede una prima fase di formazione degli insegnanti, seguita da una seconda fase realizzata direttamente dagli insegnanti in classe nel corso della didattica curriculare.

Specifiche misure sono state poi adottate con riguardo alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere. In particolare la legge n. 29 del 2014 ("Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne") mira a consolidare e potenziare la rete dei servizi territoriali, definisce compiti e responsabilità di ogni soggetto coinvolto, pubblico o privato, indica gli assi strategici di intervento e definisce un modello di *governance* idoneo ad assicurare omogeneità, efficacia e tempestività delle azioni. La legge prevede i cosiddetti "Programmi antiviolenza" a favore delle donne, sole o con minori, che integrano quanto già previsto dai locali piani sociali di zona o da altre misure specifiche di intervento. Le risorse

allocate a favore di tali programmi sono destinate alla realizzazione di presse in carico mirate al superamento del disagio attraverso il reinserimento socio-lavorativo, in vista della piena autonomia della vittima; percorsi di ospitalità per le donne, sole o con minori, insieme all'accoglienza di emergenza; attività di sensibilizzazione e di informazione sul tema; formazione degli operatori; percorsi mirati, anche terapeutici, nei confronti degli autori degli atti di violenza.

Infine, il Piano integrato di interventi per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere 2019-2020 ha definito complessivamente lo sviluppo e l'attuazione delle azioni previste su due assi principali di intervento: Asse I "Prevenzione" e Asse II "Protezione e Sostegno". Il Piano mira, quindi, sia ad un progressivo cambiamento culturale (secondo l'Asse I), sia al consolidamento, potenziamento e qualificazione del sistema complessivo dei servizi per le donne che hanno subìto la violenza maschile, alle vittime di violenza assistita, di maltrattamento o violenza, intervenendo per favorire *l'empowerment* e l'autonomia delle donne, sole o con figli (Asse II).

Infine, secondo i dati forniti dalla regione, nel 2019, la rete dei servizi antiviolenza conta: 27 centri antiviolenza autorizzati che, attraverso il sistema di convenzionamento con gli ambiti territoriali, coprono l'intero territorio regionale con 65 sportelli che si aggiungono alle 27 sedi; 10 case rifugio ad indirizzo protetto e 7 case per la seconda accoglienza per favorire i percorsi di autonomia delle donne. Dal 2014 al 2019 ai centri antiviolenza si sono rivolte circa 10 mila donne con un incremento significativo di anno in anno (1.350 nel corso del 2014; 2.050 nel corso 2019). Di queste donne più del 70 per cento ha figli conviventi (nel 65 per cento dei casi si tratta di minori) che assistono alla violenza.

VII. 2. Le indicazioni dell'ANCI

Nella nota inoltrata alla Commissione l'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) fornisce alcuni dati sui minori maltrattati seguiti dai Servizi sociali, estratti dalla già più volte

richiamata "Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia" presentata nel 2015 e condotta da *Terre des Hommes* e Cismai. Non sempre, rileva l'ANCI, il maltrattamento è la causa primaria dell'avvio dell'assistenza al minore da parte dei Servizi Sociali. Riguardo alla risposta dei Servizi sociali, mediamente ogni bambino maltrattato riceve almeno 2 tipologie di servizio di protezione e tutela, come assistenza economica alla famiglia (nel 27,9 per cento dei casi), inserimento in comunità (19,3 per cento), assistenza domiciliare (17,9 per cento), affidamento famigliare (14,4 per cento), assistenza in un centro diurno (10,2 per cento).

Per quanto concerne le iniziative e i programmi di sensibilizzazione, l'ANCI ricorda la sottoscrizione di un protocollo con Unicef, nel 2008, per favorire la cittadinanza attiva dei minori e promuovere l'attenzione su tale tema da parte delle amministrazioni comunali, anche mediante l'adesione al programma Unicef "Città amiche dei bambini e degli adolescenti".

Inoltre, nell'ambito del protocollo d'intesa sottoscritto nel 2014 con l'Associazione Di.Re (donne in rete contro la violenza), l'ANCI ha predisposto le "Linee guida per l'intervento e la costruzione di rete tra i Servizi Sociali dei Comuni e i Centri Antiviolenza", destinate agli operatori e alle operatrici dei Servizi sociali.

Non si ritiene in questa sede di ricordare poi le numerose campagne ed iniziative sostenute dall'ANCI sul tema del bullismo e del *cyberbullismo*, in quanto aspetti già trattati nell'ambito di una indagine conoscitiva *ad hoc*. E' opportuno invece richiamare le criticità e le proposte per il sistema di tutela dei minori espressa dall'Associazione.

Secondo l'ANCI la complessità e variabilità del fenomeno accentua l'esigenza di un raccordo continuo tra i vari attori coinvolti nella tutela dei minori (comuni, autorità giudiziarie, altre istituzioni, terzo settore…), e tra le aree sociali, sanitarie, abitative, scolastiche ed educative, in una logica di rete territoriale che va rafforzata. L'intervento dei comuni, infatti, non può prescindere da una rete strutturata sul territorio e da un rafforzamento di tutto il sistema dei servizi che prendono in carico i minori e le famiglie, in una logica di integrazione tra politiche e attori interessati. L'esigenza ricorrente dei comuni è quella di costruire alleanze tra istituzioni, società civile, pubblico e privato.

È essenziale la collaborazione di tutti non solo in ottica di contrasto e cura, ma anche di prevenzione. Costruire ambienti familiari, educativo-scolastici e sociali ricchi di affetti, relazioni e stimoli sul piano socio-emotivo e cognitivo contribuisce in maniera determinante alla qualità dello sviluppo infantile e della società nel suo insieme. I bambini che crescono in ambienti avversi dimostrano nel tempo difficoltà di comportamento, apprendimento e integrazione sociale, probabilità di fallimenti scolastici, di debole inclusione nel mondo del lavoro. Dalle situazioni di vulnerabilità possono emergere condizioni di negligenza parentale o di trascuratezza anche grave e carenti capacità di risposta ai bisogni evolutivi dei figli.

E' necessario attuare interventi precoci che sostengano le competenze e le risorse della famiglia per preservare, quando possibile, il legame genitori-figli, rispetto all'allontanamento dei minorenni dal proprio ambito familiare e quindi all'utilizzo di misure di protezione fuori dalla famiglia. L'articolazione del sistema di intervento intorno alle tre aree della promozione, prevenzione e protezione all'infanzia si basa sul principio che vada compiuto ogni sforzo per generare qualità nella risposta familiare e sociale ai bisogni dei bambini. Per tale motivo il sistema di prevenzione e tutela va rafforzato, sostenuto e riconosciuto anche con risorse adeguate e strutturali.

Oggi nei servizi e negli interventi le misure di prevenzione sono ancora frammentate. L'affaccio precoce ai servizi da parte delle famiglie non è la norma e questo rende ancor più complesso il lavoro. Gli stessi interventi educativi domiciliari sostengono situazioni di grave compromissione genitoriale e la cultura dell'intercettazione precoce del rischio non è ancora pienamente diffusa.

Un altro nodo critico riguarda la necessità di assicurare a tutti gli operatori dei settori coinvolti (sociale, scuola, sanità, giustizia, Forze dell'ordine, eccetera), attraverso l'investimento nella formazione permanente, l'acquisizione di conoscenze adeguate e aggiornate in relazione alle nuove complessità del disagio sociale che investe minori e famiglie e all'evoluzione di fenomeni legati alle dipendenze e all'uso di *internet* e dei *social network*. Un obiettivo necessario ma spesso ostacolato dall'indisponibilità di risorse necessarie per gli enti locali.

Non va poi dimenticato che la strutturale carenza e precarietà degli assistenti sociali e delle altre figure dei servizi sociali (educatori, mediatori culturali, eccetera), a causa dei vincoli alle

assunzioni e della mancanza di risorse sufficienti a garantire assunzioni in pianta organica, non facilita certamente i percorsi di presa in carico, che devono essere caratterizzati da continuità e stabilità.

Nell'ambito dell'assistenza distrettuale, territoriale e domiciliare ad accesso diretto, gli interventi sociali a favore di minori e famiglie andrebbero integrati con alcune prestazioni sanitarie e sociosanitarie, a partire dal supporto psicologico a famiglie e minori in situazione di disagio, in stato di abbandono o vittime di maltrattamenti e abusi, anche in collaborazione con le istituzioni educativo-scolastiche e altre autorità competenti.

Tuttavia, l'integrazione socio-sanitaria non è realizzata in tutti i territori, non garantendo l'attuazione dei LEA previsti. In particolare, psicologi e psichiatri, che svolgono una funzione fondamentale sia nel sostegno alla famiglia che al minore, spesso non sono messi a disposizione dalle ASL in numero adeguato. Ciò comporta che il comune sia costretto a supplire a tale carenza o con personale proprio, laddove in pianta organica siano presenti, o attraverso l'esternalizzazione di servizi. L'integrazione socio-sanitaria riguarda anche i pediatri di libera scelta che possono individuare situazioni di rischio e orientare a interventi di supporto alle famiglie anche in un'ottica preventiva.

Tali criticità peraltro sono state aggravate dalla situazione di crisi epidemiologica.

È necessaria una sinergia tra istituzioni per strutturare un sistema nazionale di monitoraggio e raccolta dati che sia sistematica e significativa in termini quantitativi e qualitativi, poiché una più approfondita conoscenza del fenomeno (entità, caratteristiche, concause che lo favoriscono) permetterà di individuare le strategie di prevenzione, rilevazione precoce, contrasto e cura più adeguate.

A tal riguardo, è opportuno non disperdere il patrimonio di esperienze virtuose e innovative che sono state sviluppate in molti Comuni, nonostante le tante difficoltà in cui questi ultimi operano, e che, anzi, a livello nazionale andrebbero veicolate, sostenute e messe a sistema.

Gli strumenti che ne discenderanno andranno diffusi in maniera omogenea sul territorio nazionale, dotando le Pubbliche Amministrazioni locali delle risorse necessarie per supportare in maniera efficace e tempestiva il loro intervento.

Va ricordato, infatti, che la tutela dei minori, fatta eccezione per il Fondo nazionale Infanzia e adolescenza destinato alle cosiddette "Città Riservatarie" e per una quota vincolata del Fondo nazionale politiche sociali, è l'unico settore di intervento sociale a non avere ad oggi un fondo nazionale dedicato stabile. Le risorse disponibili sono -sempre secondo l'ANCI- inadeguate per finanziare tutte le azioni di prevenzione e tutela in materia sull'intero territorio nazionale.

CAPITOLO VIII

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Conclusioni

L'indagine svolta ha consentito alla Commissione di rilevare – pur nella consapevolezza delle molte questioni ancora da affrontare ed approfondire – la complessità e l'ampiezza dei temi trattati e di individuare alcuni punti critici sui quali intervenire.

La necessità di un sistema di rilevazione e raccolta dati

In primo luogo una delle principali criticità dell'attuale sistema è rappresentato dall'assenza di una uniforme e completa rilevazione del fenomeno della violenza sui minori. Vivo rammarico proprio per la mancata istituzione di un sistema nazionale di raccolta, analisi e diffusione dei dati e di un programma di ricerca sulla violenza e i maltrattamenti nei confronti dei minorenni è stato espresso, nel ricordato 10° Rapporto di aggiornamento 2019, dal Gruppo CRC.

Un Osservatorio epidemiologico per abusi e maltrattamenti deve mettere in campo un sistema di sorveglianza epidemiologica caratterizzata da:

- semplicità: il sistema dovrebbe produrre i dati necessari nel modo più semplice e diretto possibile;
- flessibilità: il sistema dovrebbe poter essere modificato con costi minimi in base alle condizioni operative e ai dati richiesti

- accettabilità: le persone che devono fornire le informazioni, attraverso interviste e altre modalità, dovrebbero essere disponibili a partecipare ed essere coinvolte nella progettazione del sistema, laddove possibile;
- affidabilità: un sistema affidabile è quello che scopre una schiacciante proporzione di casi nella popolazione di riferimento e esclude la maggior parte dei falsi casi à alta sensibilità, alta specificità, alto valore predittivo positivo. Questo permette ai destinatari finali di fidarsi dell'accuratezza dei dati;
- utilità: il sistema dovrebbe essere pratico, accessibile ed accrescere la conoscenza sul problema;
- sostenibilità: il sistema dovrebbe essere di facile mantenimento ed aggiornamento, con adeguate risorse finanziare ed umane dedicate per poter assicurare le operazioni in itinere;
- puntualità: il sistema dovrebbe generare informazioni aggiornate con ritardi minimi.

Ciò che occorre non è un semplice censimento di reati commessi da minori o in loro, serve una visione più ampia e di sistema, che fornisca elementi utili anche per una completa comprensione del fenomeno anche sul piano dei costi, non solo sociali ma anche economici. In altri termini la vittima di violenza deve essere "presa in carico" dalla banca dati, e seguita in tutto il suo percorso. Solo così si potrà capire se il sistema è riuscito a interrompere il ciclo della violenza e con quali strumenti e con quali costi. Se si vuole che la prevenzione e l'eliminazione della violenza contro i minori e gli adolescenti occupino un posto importante nell'agenda delle politiche pubbliche, è necessario conoscere appieno la potenziale entità delle perdite economiche che causano, nonché i costi e i benefici dei programmi di prevenzione. La cognizione dell'alto costo della violenza è una forte leva di incoraggiamento verso politiche di prevenzione che, pur comportando dei costi di intervento, incidendo a monte e non a valle del fenomeno, questi sarebbero di gran lunga inferiori quelli effettivamente sostenuti nella fase successiva e limiterebbero la grande sofferenza delle persone coinvolte. Misurare i costi della violenza contro i minori e gli adolescenti crea la consapevolezza in ordine al fatto che la violenza distoglie risorse a settori – privati e pubblici – cui non vengono destinate somme che altrimenti potrebbero essere investite in politiche sociali e, di fatto, riduce anche la sua accettabilità sociale.

E' importante quindi dar vita ad un sistema di raccolta dati completo che veda il coinvolgimento, fra le altre, di tutte le istituzioni che a vario titolo sono coinvolte. Si potrebbe in questo contesto provvedere ad un ampliamento e coordinamento fra le banche dati già

attualmente esistenti, si pensi, a titolo esemplificativo, alla banca dati denominata SINBA che attualmente si occupa di rilevare le prestazioni a carico dei servizi sociali. E' evidente che tale implementazione non possa prescindere anche da un adeguato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali.

Combattere la violenza sommersa: numeri verdi sempre più accessibili

Conoscere significa anche rendere conoscibile un fenomeno. La violenza purtroppo è un fenomeno spesso sommerso. Un fenomeno che emerge, soprattutto quando gli atti violenti e gli abusi sono perpetrati in ambito familiare, tardivamente e talvolta quando la violenza raggiunge il suo acme.

Sicuramente l'emersione del fenomeno è possibile favorendo strategie volte a spingere bambini e adolescenti a denunciare gli abusi. Da questo punto di vista non si può che guardare con favore a tutte quelle iniziative volte a stimolare le denunce di abusi. E' importante quindi proseguire nelle campagne informative volte a diffondere la conoscenza del numero verde di pubblica utilità 114 emergenza infanzia, ma anche del numero verde 1522 contro la violenza. Numeri questi, ai quali i minori possono rivolgersi in caso di bisogno per segnalare non solo abusi subiti - direttamente o indirettamente, come nel caso della violenza assistita- da adulti ma anche i non rari casi di violenza fra pari. E' importante che questi numeri siano conosciuti, ma anche e soprattutto che siano sempre più accessibili anche per i bambini con disabilità uditive, intellettive o del neuro sviluppo.

La formazione delle figure professionali come chiave strategica per il riconoscimento e l'intervento sulla violenza

Altrettanto importante è spingere i minori a denunciare la violenza rivolgendosi ad "adulti" di fiducia. In questo contesto educatori, insegnanti e pediatri possono svolgere un ruolo importante. Questi possono peraltro contribuire ad intercettare gli eventuali segni degli abusi. E possono farlo anche a prescindere dalla capacità del minore di denunciare il maltrattamento. Si pensi ai tanti casi di abuso perpetrati su minori in tenera età. Per poter riconoscere la violenza però è necessario che l'adulto sia adeguatamente formato. Peraltro il riconoscimento precoce dell'abuso può contribuire ad evitare pericolose e letali derive. Attualmente in Italia

non esiste né durante il corso di laurea in medicina né durante la specializzazione in pediatria un insegnamento specifico su queste tematiche, se non con poche eccezioni. Parimenti anche gli insegnanti non sono specificatamente e in maniera uniforme formati sul riconoscimento precoce dei segni di abuso e maltrattamenti sui bambini. E' di palmare evidenza l'esigenza di intervenire prevedendo una formazione sui temi della violenza e dell'abuso adeguata e continua su insegnanti e pediatri di famiglia, le figure professionali, le sentinelle che con regolarità seguono tutti i bambini nel nostro Paese. Una formazione specifica potrebbe poi anche contribuire ad evitare il fenomeno dei falsi abusi. La denuncia di abusi, che in momenti successivi della vicenda giudiziaria si dimostrano falsi o comunque infondati, si riconduce, salvi i casi di dolo, spesso ad errori di valutazione, ad una non corretta considerazione dei segnali della presunta violenza rilevati. Occorre una formazione specifica non solo sul piano della individuazione precoce degli abusi ma anche in relazione agli sviluppi in termini di perseguibilità delle condotte. In altri termini il pediatra di base o il maestro devono conoscere quali sono i canali legali da seguire per fare in modo che si accerti la realtà dell'abuso sospettato.

L'introduzione di protocolli sanitari specifici per la violenza sui minori

E' innegabile poi il ruolo che nella emersione della violenza e nella immediata individuazione dei segni dell'abuso può essere svolto dai pronto soccorso. Importante da questo punto di vista è la previsione con riguardo ai minori, di specifici protocolli per la gestione dei casi di violenza. Più in generale sarebbe opportuno prevedere che tutti gli ospedali che accolgono soggetti minori in regime di urgenza soddisfino i criteri per una risposta di base in tema di maltrattamento abuso (nucleo minimo per *child protection* costituito da medico formato e assistente sociale, procedura di gestione dei casi, criteri di centralizzazione e trasferimento) e che tutti gli ospedali di livello intermedio ma non specialistici pediatrici siano dotati di un *team* multidisciplinare coordinato da un pediatra formato in maltrattamento e abuso di minore. Altrettanto importante è la previsione di un sistema centralizzato di registrazione degli accessi, così da evitare che accessi in diversi periodi temporali e in differenti strutture possano impedire l'individuazione di un contesto di abusi e maltrattamenti.

Promuovere iniziative formative ed informative nelle scuole

Non basta formare gli adulti, occorre anche informare sui temi della violenza i minori stessi. I bambini e gli adolescenti devono sapere che il nostro sistema appresta degli specifici strumenti di tutela contro gli abusi. Devono sapere che ci sono dei modi per sottrarsi alla violenza. In questo contesto potrebbe essere estremamente vantaggioso e utile che "l'insegnamento scolastico dell'educazione civica", recentemente re-introdotto nelle scuole dalla legge 20 agosto 2019, n. 92, preveda anche la possibilità di fornire agli alunni nozioni specifiche sul tema di violenza sui minori, usufruendo anche della visione di video educazionali illustrati indirizzati a fare conoscere agli alunni le varie tipologie di abuso alle quali potrebbero essere sottoposti loro stessi e per imparare anche a riconoscere eventuali segni fisici e comportamentali suggestivi di maltrattamenti e abusi su un loro coetaneo.

L'importanza della videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia

Con riguardo alla violenza perpetrata i danni dei minori in ambito scolastico non si può trascurare, poi, l'importanza di giungere ad una rapida approvazione del disegno di legge n. 897, già peraltro esaminato dalla Camera e che prevede l'installazione di telecamere all'interno di asili nido e scuole dell'infanzia. L'installazione di sistemi di video-sorveglianza a circuito chiuso e criptati costituisce un equilibrato contemperamento fra le esigenze di tutela dei minori e il rispetto della *privacy*. Questi sistemi di video sorveglianza oltre a costituire un importante deterrente possono rappresentare uno strumento di tutela e garanzia degli stessi insegnanti a fronte di ingiuste denunce di violenza. Non si può peraltro dimenticare che per questa finalità sono state già stanziate delle risorse con il cosiddetto decreto-legge sblocca cantieri.

Contrastare le baby gang *e la criminalità giovanile promuovendo un sistema " a rete" e favorendo la rieducazione in ambito carcerario*

Per quanto concerne la violenza tra pari, sulla quale la Commissione ha avuto già modo di soffermarsi nell'ambito della indagine conoscitiva sul bullismo e sul *cyberbullismo*, due aspetti meritano un approfondimento: il fenomeno delle *baby gang* e i rischi connessi all'uso

della rete. E' appena il caso di rilevare che sul profilo relativo alle dipendenze patologiche, sia comportamentali (dall'uso di videogiochi alle ludopatie) che da sostanze (dall'alcool alle droghe), spesso alla base di condotte violente, la Commissione si riserva un ulteriore specifico approfondimento conoscitivo.

Con riguardo al fenomeno delle *baby gang* la Commissione ritiene che l'intervento repressivo non risolva, da solo, le origini del problema, per cui è importante un approccio volto a porre in essere misure di prevenzione del dilagare il fenomeno della violenza tra i giovani. Non bisogna infatti trascurare che questi fenomeni criminali sono il più delle volte legati alle cause socio-culturali del disagio giovanile. Condivisibili appaiono in questo contesto le iniziative portate avanti in alcuni territori dove attraverso un sistema " a rete" e un'azione coordinata di tutte le istituzioni (dalle Prefetture alle Forze dell'ordine alla scuola) è stato possibile pianificare e realizzare mirati ed efficaci interventi di prevenzione e di contrasto. E' indubbio che le condotte violente perpetrate da queste bande non infrequentemente preconizzano l'ingresso nel circuito penale del minorenne. Ciò è quanto mai vero soprattutto in quelle aree del Paese dove la criminalità giovanile si inserisce in un contesto di criminalità organizzata. Il nostro ordinamento appresta risposte diverse alle condotte criminali giovanili a seconda dell'età dell'autore. Se da un lato il minore di quattordici anni non è mai imputabile penalmente (astrattamente potrebbe essere riconosciuto socialmente pericoloso e quindi essere sottoposto a misure di sicurezza), dall'altro i minori tra i 14 e i 18 anni sono imputabili se viene dimostrata la loro capacità di intendere e di volere. E' proprio questa fascia di età ad essere maggiormente coinvolta nella commissione di reati. E' necessario quindi chiedersi in che modo le istituzioni debbano rispondere a queste speciali forme di criminalità e se le misure già contemplate dal sistema possano ritenersi adeguate. Ma soprattutto occorre chiedersi se a fronte di queste condotte criminali il carcere possa rappresentare una risposta. La nostra Costituzione e il nostro ordinamento penale sanciscono il principio della rieducazione della pena, a maggior ragione tale obiettivo è primario e fondamentale nei casi in cui la commissione di reati sia ad opera di minori d'età. Rieducare consiste nel far conoscere le regole, i principi, i valori sociali e giuridici, che, molto spesso, a causa del contesto familiare, territoriale, sociale in cui questi ragazzi sono cresciuti, non hanno conosciuto o non hanno assimilato. Rieducare vuol dire insegnare a essere cittadini onesti,

libertà a vivere il quotidiano, favorire la crescita, spingere il ragazzo ad assumersi le responsabilità delle scelte che compie e delle conseguenze che queste comportano per portarlo nel faticoso mondo degli adulti. Una volta commesso il reato, questo compito educativo spetta al carcere. In questo percorso rieducativo sono gli educatori a rivestire un ruolo fondamentale. E' importante che, soprattutto in considerazione della giovane età, come del resto emerge già in alcune realtà detentive, il percorso di rieducazione sia "personalizzato". Non si può quindi che guardare con favore anche alla recente introduzione di una disciplina specifica per l'esecuzione penale minorile.

Educare al corretto uso del web *e garantire la sicurezza in rete attraverso* app *e filtri*

L'avvento della rete e la progressiva diffusione di *internet* e degli strumenti che ne permettono l'accesso hanno profondamente inciso sulla violenza sia commessa tra minori che perpetrata ai loro danni, non solo mutando le caratteristiche di fenomeni già noti, si pensi al bullismo, alla pedopornografia e alla pedofilia ma anche favorendo lo sviluppo di nuovi e più insidiosi pericoli. L'assenza di confini geografici e l'anonimato rendono la rete un luogo potenzialmente rischioso. Pregevole è il lavoro che le forze dell'ordine e la Polizia postale in particolare, portano avanti monitorando la rete e tentando di preservare l'utenza dai tanti *cyber*-rischi. Tuttavia questa attività può non rivelarsi sufficiente: non solo perché l'intervento avviene solitamente quando la condotta criminosa è stata quanto meno avviata ma anche e soprattutto perché la territorialità della rete rende difficile il perseguimento di molti fatti. E' per queste ragioni che si reputano importanti interventi volti a promuovere un uso sicuro del *web* e a sensibilizzare gli utenti sui pericoli. Le iniziative per una rete sicura sono numerose e tutte apprezzabili nella finalità. Sarebbe comunque auspicabile una "cabina di regia" istituzionale in grado di coordinare le suddette misure, pianificandole e strutturandole: è importante assicurare che iniziative in tal senso rispondano a *standard* qualitativi uniformi senza distinzioni su base territoriale.

Considerando, poi, l'esponenziale e preoccupante utilizzo dei *devices* anche da parte di bambini in età prescolare e scolare, è necessario garantirne la sicurezza anche attraverso la previsione di filtri e *app* di *parental control*. In tal senso un primo importante risultato è stata l'introduzione, nel corso dell'esame in sede di conversione, nel decreto-legge n. 28 del 2020,

di una apposita disposizione che - in linea peraltro con quanto indicato dalla Commissione nel documento conclusivo della indagine conoscitiva sul bullismo e il *cyberbullismo* - impone di prevedere in tutti i contratti di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica tra i servizi preattivati e gratuiti di sistemi di controllo parentale ovvero di filtro di contenuti inappropriati per i minori e di blocco di contenuti riservati ad un pubblico di età superiore agli anni diciotto. Si auspica quindi che tale disposizione possa trovare effettiva applicazione.

Adottare misure di sostegno alle famiglie e alla genitorialità fragile

La violenza ai danni dei minori si associa non infrequentemente a situazioni di fragilità genitoriale e a contesti familiari complicati, segnati da povertà socio-economica, ma anche educativa. E' innegabile infatti che una famiglia sana, con sani principi, con genitori che danno l'esempio e accompagnano i figli nel loro ingresso nella società con, è sicuramente un fattore protettivo importante per il bambino. D'altro verso, una famiglia conflittuale, alle prese con problemi di varia natura non esclusi quelli economici o di valori morali, non può che rendere il bambino che a lei appartiene un bambino vulnerabile, a forte rischio di violenza e di maltrattamento, primo tra tutti la "trascuratezza".

In questo contesto, nell'ambito delle più ampie riforme, anche *de jure condendo*, delle misure per il sostegno e la valorizzazione delle famiglie, è essenziale promuovere tutte quelle misure a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro. E' importante fare in modo che le famiglie possano svolgere al meglio il loro ruolo di primaria agenzia educativa.

Ancora un ruolo di rilievo, soprattutto nei casi di situazioni di fragilità genitoriale, deve essere riconosciuto all'istituto dell'*home visiting*. L'*home visiting* oltre ad essere un importante strumento di sostegno ad ampio raggio alla genitorialità, può rivelarsi uno strumento cruciale per identificare in maniera precoce eventuali segnali di disagio intrafamiliare che possono risultare di pregiudizio al pieno e positivo sviluppo dei bambini e delle bambine, quando non essere addirittura, indicativi di una condizione di trascuratezza o di vero e proprio maltrattamento intrafamiliare. Uno strumento in grado di sostenere ed aiutare le famiglie, senza però sostituirsi ai compiti educativi e formativi che solo le famiglie stesse e i genitori in particolare possono svolgere.

Nell'ottica preventiva sarebbe auspicabile realizzare programmi precoci di sostegno alla genitorialità nei primi mille giorni di vita del bambino, attraverso le *home visiting*. In particolare sarebbe auspicabile attuare:

- interventi di *home visiting* per i futuri genitori che si trovano a vivere l'ultimo trimestre di gravidanza al fine di mettere in atto un' azione di *parent traning* volta a: sostenere la transizione da coppia/singolo a coppia genitoriale/monogenitore, a diffondere informazioni e conoscenze circa il momento del parto e la prima fase *post-partum* e a illustrare i servizi pubblici, di privato sociale e di volontariato presenti sul territorio, attuando strategie di incentivazione alla partecipazione delle attività promossi da questi ultimi;
- interventi di *home visiting* per i neo-genitori e i neonati fino al terzo anno di vita al fine di sostenere la strutturazione di un clima relazionale positivo e la realizzazione di pratiche di cura educativa adeguate al pieno sviluppo delle potenzialità della bambina/del bambino sia attraverso interventi di tutoraggio al/ai genitore/i sia attraverso la partecipazione del/dei genitore/i e del/della bambino/a alle attività dei servizi medici, psico-pedagogici e socio-educativi del territorio così da favorire la piena inclusione della famiglia nella comunità e, dunque, da aumentare i fattori di protezione rispetto al fenomeno della povertà sociale ed educativa.

Sono molteplici gli studi che affermano che l'investimento in età prescolare, tra zero e cinque anni, ha un rendimento sociale maggiore rispetto agli interventi effettuati durante l'età scolare o adulta.

Istituire sportelli di ascolto: la figura dello psicologo scolastico

Se il ruolo della famiglia nell'educazione dei minori è essenziale, altrettanto importante è il ruolo di agenzia educativa che compete alla scuola. Con riguardo alla prevenzione della violenza, oltre alla già ricordata necessità di prevedere una formazione specifica per i docenti, la Commissione ritiene importante procedere nella istituzione presso le scuole di ogni ordine e grado di veri e propri sportelli di ascolto gestiti da psicologi scolastici.

Da questo punto di vista la crisi epidemiologica che stiamo vivendo può rappresentare una occasione: la pandemia ha esposto i più giovani a un fortissimo stress, privandoli di punti di riferimento e abitudini quotidiane fondamentali. In vista della ripresa della scuola con l'inizio del nuovo anno scolastico è sottoscritto dal Ministero dell'Istruzione e da tutte le istituzioni collaboranti il "Protocollo di Intesa per garantire l'avvio dell'anno scolastico nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione di Covid-19". Tra le altre linee guida

e misure adottate, oltre all'allestimento di "*Help Desk*" per le istituzioni scolastiche, la regolamentazione degli ingressi e delle uscite, le misure di prevenzione e gestione dei casi critici e sospetti, gli obblighi formativi, ecc. è stata anche definita l'importanza del sostegno psicologico per studenti e personale. E' così stata riconosciuta la figura dello psicologo scolastico come di primaria importanza nella gestione della ripartenza della scuola e nel contenimento della diffusione del Covid-19. Nel solco tracciato dalle linee guida è necessario portare avanti e sostenere l'istituzione di psicologi scolastici, che possono rappresentare uno strumento di promozione del benessere e di prevenzione della devianza e della dispersione. I continui fatti di cronaca, purtroppo, mostrano come sempre più frequentemente siano presenti situazioni di disagio sociale all'interno degli istituti scolastici, nei quali si verificano episodi di violenza a danno degli studenti ma anche degli stessi docenti.

Contrastare l'abbandono scolastico

Dai lavori conoscitivi è emerso come segnali significativi di disagio minorile tali da poter degenerare in azioni violente provengono dal fenomeno della dispersione scolastica. Abbandono scolastico o comunque una non regolare frequenza del percorso di studi sono spesso indicativi di un disagio del minore che affonda le proprie radici in contesti familiari che presentano carenze educative e in casi estremi agiscono anche condotte maltrattanti. A ciò si aggiunga che coloro che interrompono la propria formazione avranno successivamente difficoltà a inserirsi in maniera attiva nella società e faticheranno ad accedere al mondo del lavoro e a sottrarsi all'eventuale contesto di emarginazione nel quale vivono. È opportuno cercare di arginare questa problematica attuando delle misure di contrasto adeguate. Anche in questo caso la strada più efficace è sicuramente la prevenzione. Rilevanti sul piano della prevenzione dell'abbandono scolastico sono tutte quelle iniziative che riguardano il miglioramento dell'insegnamento e della cura già nella prima infanzia e successivamente l'orientamento scolastico e professionale. Per contrastare l'abbandono scolastico occorre poi garantire un sostegno individuale agli studenti più svantaggiati. E' importante identificare precocemente difficoltà ed eventuali criticità intervenendo con piani di apprendimento individuali, anche con il coinvolgimento diretto dei genitori, ove possibile. Occorre infine

introdurre misure per monitorare l'assenteismo dei ragazzi anche garantendo la tempestività della segnalazione del fenomeno da parte delle istituzioni scolastiche.

Aumentare l'offerta di asili nido per consentire almeno al 33 per cento dei bambini in tutto il Paese di poter frequentare servizi per l'infanzia e asili nido di qualità vuol dire contrastare l'abbandono scolastico e migliorare le performance scolastiche già alle scuole elementari. Uno studio condotto da Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) su dati Invalsi ha dimostrato che i bambini che frequentano il nido ottengono migliori *performance* già alla scuola primaria.

Intervenire sulla governance

Al fine di garantire la massima tutela ai più giovani, occorre comprendere il fenomeno e le sue evoluzioni, garantendo innanzitutto un monitoraggio delle varie forme di violenza. Una efficace azione di monitoraggio oltra alla già ricordata questione delle necessità di un sistema di raccolta dati completo, non può prescindere dai vari strumenti di *governance* attualmente contemplati dalla legislazione vigente. Si pensi non solo agli osservatori ma anche ai tavoli istituzionali. Per garantire un contrasto efficace ai fenomeni in oggetto è fondamentale coinvolgere tutti gli attori chiave nella tutela della persona di età minore affinché sappiano prevenire, riconoscerne il rischio e contrastare i fenomeni nella loro complessità a partire da garantire una formazione continua e coordinamento tra le Istituzioni coinvolte, Forze dell'ordine, Servizi del territorio, comunità scolastica, genitori e adulti con ruolo educante. E' essenziale non solo che questi osservatori e tavoli tecnici siano previsti "su carta" ma anche e soprattutto che operino attivamente e con regolarità. Si potrebbe valutare con specifico riguardo al tema del maltrattamento e dell'abuso l'istituzione di un nuovo osservatorio, con competenze trasversali e in grado di assicurare un completo monitoraggio del fenomeno.

Prevedere specifiche misure per contrastare la violenza sui minori con disabilità

La maggiore esposizione dei minori con disabilità alla violenza in tutte le sue forme richiede l'adozione di interventi più incisivi e mirati.

Al fine di potenziare le capacità d'intervento da parte delle istituzioni e di tutti gli attori coinvolti nella cura e assistenza dei minori con disabilità per fornire adeguate risposte alle

situazioni di disagio e fragilità in cui vertono le vittime e le loro famiglie appare necessario in primo luogo attivare un coordinamento strutturato tra gli attori ed i servizi che si occupano delle persone con disabilità. Infatti, i servizi per le persone con disabilità ed in particolare per i minori con disabilità spesso sono sviluppati da una serie di attori (famiglie, servizi sociali, servizi sanitari, Istituti di istruzione e formazione, strutture di accoglienza e di riabilitazione, strutture diurne e residenziali, professionisti del settore logopedisti, fisioterapisti, educatori professionali, insegnanti di sostegno, Forze di polizia, associazioni per i disabili) tra i quali sarebbe auspicabile l'implementazione di una collaborazione regolare e coordinata al fine di evitare sovrapposizioni o in taluni casi lacune che non solo non rappresenterebbero una soluzione alla problematica ma andrebbero ad aggravare ulteriormente la situazione. L'implementazione di procedure uniformi che consentano alle varie categorie professionali coinvolte di sapere come rilevare, contrastare e intervenire nel caso di un abuso potrebbero facilitare l'emersione di situazioni a rischio e il supporto concreto alle vittime.

Ancora, altrettanto importanti sono misure a supporto delle famiglie: occorre dare sostegno alla genitorialità e alle famiglie affinché si sentano tutelate e supportate dalle istituzioni da considerarle interlocutori affidabili. Su queste famiglie grava infatti un onere economico, fisico ed emotivo che i servizi di sostegno, spesso inadeguati e in alcune zone del Paese addirittura inesistenti, non riescono ad alleviare.

Infine, è sicuramente necessario migliorare l'accessibilità ai servizi di prevenzione e di protezione con azioni concrete. Sotto questo aspetto un ruolo imprescindibile è svolto dalla formazione: formazione per il personale non specializzato nel lavoro con i minori con disabilità, ma che di fatto interagisce con loro nei vari contesti di vita (medici, insegnanti) affinché acquisisca competenze nel gestire e dare risposte ai bisogni di assistenza specifici dei minori con disabilità; formazione sia per il personale specializzato nel lavoro con i minori sia per il personale dei servizi generali affinché conosca come agire e a quale organismo rivolgersi nel caso emerga una potenziale situazione di rischio. I servizi devono essere adeguati all'età e alle disabilità degli interlocutori. Per i servizi di prevenzione e sensibilizzazione è importante attivare metodiche che possano favorire la partecipazione dei minori con disabilità per renderli consapevoli e fornire loro gli strumenti per poter esprimersi e comunicare un eventuale disagio. Non si può ignorare il fatto che numerose sono le criticità del contesto scolastico in relazione ai minori con disabilità. Nonostante i programmi di inclusione esistenti l'obiettivo di una piena ed autentica partecipazione non può dirsi certo raggiunto. Le cause di questo fallimento sono molteplici: si pensi ad esempio ai ritardi con cui vengono assegnati gli insegnanti di sostegno rispetto all'inizio dell'anno scolastico; al fatto che molti studenti con disabilità svolgono le loro attività in un contesto diverso dalla propria classe di appartenenza; l'assenza o insufficienza di ausili che favoriscano gli apprendimenti degli studenti con disabilità (dovuta ad una errata valutazione della tipologia di ausili necessari, ad incapacità di compilare/presentare la richiesta degli ausili, alla scarsa attenzione/disinteresse a presentare richiesta per gli ausili) la presenza di educatori professionali, con competenze specifiche per una tipologia di disabilità (esempio LIS, Braille, spettro autistico) la cui presenza dipende da assegnazioni da pubblica amministrazione o

bandi di gara pubblici che non favoriscono la continuità del professionista, formazione inadeguata dei docenti.

A queste problematiche legate alle difficoltà del processo di inclusione degli studenti con disabilità nel determinare una più alta esposizione dei minori con disabilità al rischio violenza di aggiungono l'assenza di meccanismi di prevenzione in grado di cogliere i primi segni di ostilità per poter intervenire in maniera adeguata e la persistenza di pregiudizi sulla disabilità.

Intervenire sulla disciplina dei reati sessuali ai danni dei minori

Il legislatore è intervenuto ripetutamente negli ultimi anni per introdurre importanti mutamenti normativi alla disciplina in materia di reati sessuali anche ai danni dei minori. Si segnala da ultimo la legge n. 69 del 2019, la cosiddetta legge sul codice rosso. Per quanto nel suo complesso lo scenario legislativo appaia ampio e fra i più completi a livello europeo ed internazionale, alcuni mirati interventi correttivi potrebbero essere auspicabili, anche al fine di risolvere dubbi interpretativi sorti a livello giurisprudenziale.

In particolare si ritiene opportuna l'introduzione di una fattispecie di responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento a danno di minori.

Come è noto, è frequentissimo il caso che la violenza sessuale infrafamiliare veda come protagonista attivo un soggetto non infrequentemente di sesso maschile, come protagonista omissivo un altro soggetto spesso di sesso femminile e vittima un minore. Come si comprende agevolmente, spesso, per la vittima, non è meno grave, del subire direttamente la violenza sessuale, il vedersi negato l'aiuto da parte di un adulto sul quale contava. Non solo; ma il familiare è anche l'unico soggetto che concretamente è in grado di salvaguardare e proteggere il minore. Ora, al di là del caso nel quale anche il soggetto che non commette direttamente la violenza sul minore è, a sua volta, vittima della violenza dell'altro membro della famiglia, e che detta violenza sia talmente grave da far entrare in gioco il costringimento fisico (articolo 46 codice penale) o lo stato di necessità determinato dall'altrui minaccia (articolo 54, comma 3, codice penale), si pone il problema della valutazione giuridica della condotta omissiva. Al fine di superare alcune incertezze giurisprudenziali, si potrebbe ipotizzare una disposizione *ad hoc*, sebbene non strettamente necessaria dal punto di vista tecnico, di omesso impedimento dell'evento da parte di esercita la responsabilità genitoriale, con la previsione di specifiche circostanze sia aggravanti che attenuanti.

Sarebbe infine opportuno intervenire in materia di turismo sessuale al fine di contrastare alcune nuove forme di turismo che dietro finalità benefiche o di volontariato talvolta celano abusi e violenze. Più che intervenire sul piano penale sono auspicabili interventi di sensibilizzazione e di *advocacy* pubblica volti a sostenere le vere forme di turismo sostenibile ed etico ed isolando le forme non virtuose.

Senato della Repubblica Camera dei Deputati

Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

INDICE *DOC* XVII-*bis* n. 4 - DOCUMENTO CONCLUSIVO

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE FORME DI VIOLENZA FRA I MINORI E AI DANNI DI BAMBINI E ADOLESCENTI

Premessa. 1
CAPITOLO I 3
IL PROGRAMMA E LE FINALITÀ DELLA INDAGINE CONOSCITIVA 3
CAPITOLO II 6
MINORI VIOLENTI: VIOLENZA TRA PARI E CRIMINALITÀ MINORILE 6
II. 1. Alla ricerca delle possibili cause 6
II. 2. Le *baby gang* un fenomeno in pericolosa crescita 11
II. 3. I minori e la criminalità organizzata 16
II. 4. Il ruolo della rete nella violenza tra pari 19
II. 4.1. Alcuni fra i principali rischi della rete 19
II. 4.2. Le caratteristiche comuni dei rischi "in rete" 25
II. 5. Una riflessione sulla giustizia minorile: l'istituto della messa alla prova e il potenziamento della mediazione penale 28
II. 6. Droghe, alcool, giochi *online* e pornografia: divieti violati e impatto sulla violenza 40
II. 7. I *sex offenders* minori: l'attività di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali 42
II. 8. I minori che delinquono: alcuni dati statistici estratti dalla banca dati interforze 51
CAPITOLO III 61
LA VIOLENZA AI DANNI DI BAMBINI E ADOLESCENTI 61
III. 1. La violenza: un male cronico, ereditario e contagioso 61

III. 2. Il minore come vittima vulnerabile 63
III. 3. I reati sessuali sui minori 66
III. 3.1 Il quadro normativo vigente 66
III. 3.2. Le dimensioni del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori: alcuni dati statistici 71
III. 3.3. Pedofilia e pornografia minorile. L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile 77
III. 3.4. Il turismo sessuale: un fenomeno in rapida evoluzione. 85
III. 3.5. Violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo 88
III. 3.6. Atti sessuali con minorenne 92
III. 3.7. Adescamento di minorenni 95
III. 3.8. Prostituzione minorile 97
III. 4. Le altre forme di maltrattamento su bambini e adolescenti 99
III. 4.1. La dimensione del fenomeno 99
III. 4.2. Il reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi 102
III. 4.3. I maltrattamenti a scuola: il problema della videosorveglianza 105
III. 5. Una strage di innocenti 107
III. 5.1. Figlicidi ed infanticidi: i dati statistici del Ministero dell'interno 107
III. 5.2 Figlicidi: alla ricerca dei moventi. Il punto di vista degli psicologi. 112
III. 6. Violenza e disabilità: due volte vittime 117
CAPITOLO IV 121
LE CONSEGUENZE DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA SUL FENOMENO DELLA VIOLENZA SUI MINORI 121
IV. 1. I dati del numero verde 1522 123
IV. 2. Il *report* del Servizio 114 126
IV. 3. L'impatto sulla criminalità in rete: dalle baby gang virtuali ai gruppi dell'orrore. 127
IV. 4. L'istituzione del Gruppo di lavoro su minori e Covid-19 129
IV. 5. Fra emergenza e *post* emergenza: alcune indicazioni per un immediato intervento 130
CAPITOLO V 131
LA VIOLENZA SUI MINORI: UN FENOMENO SOMMERSO. COME FARLA EMERGERE E PREVENIRLA? 131
V. 1. Numero verde e linee di ascolto 131
V. 2. L'adozione di modelli organizzativi gestionali e di protocolli sanitari 133

V. 3. Conoscere per riconoscere e riconoscere per intervenire: l'importanza della formazione dei pediatri e del personale medico, degli insegnanti e delle Forze di polizia 138

V. 4. Un sito *internet* per aiutare a comprendere i segnali dell'abuso: CRS "Conosci-Riconosci-Segnala" 140

V. 5. Dal sistema informativo sui bambini segnalati al programma P.I.P.P.I. 141

CAPITOLO VI 144

QUANTO COSTA LA VIOLENZA? LA VIOLENZA: NON SOLO COSTI UMANI E SOCIALI 144

CAPITOLO VII 152

LE INIZIATIVE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI PER CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO I MINORI 152

VII. 1. CONTRIBUTI PERVENUTI DA ALCUNE REGIONI 152

VII. 1.1. Le Regioni Del Nord-Ovest: Lombardia e Piemonte 152

VII. 1.2. Le Regioni Del Nord-Est: Emilia Romagna e Veneto 155

VII. 1.3. Le Regioni del Centro: Lazio e Toscana 160

VII. 1.4. Le Regioni del Sud: Calabria e Puglia 168

VII. 2. Le indicazioni dell'ANCI 174

CAPITOLO VIII 178

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE 178

Conclusioni 178

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Cap. II. 4. Persone di 6 anni e più che usano il cellulare tutti i giorni classe di età - Anni 2014-2019 (per 100 persone con le stesse caratteristiche) 21
Tabella 2 - Cap.II. 4. Persone di 11-17 anni per frequenza di uso di internet negli ultimi 12 mesi per sesso (per 100 persone con le stesse caratteristiche) 21
Tabella 3 - Cap. II. 4. Utenza complessiva di social network, piattaforme online e servizi di messaggistica .. 22
Tabella 4 - Cap.II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati per sesso e nazionalità 30
Tabella 5 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti 32
Tabella 6 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati 33
Tabella 7 - Cap. II. 5. 1-8. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale per sesso e nazionalità 33
Tabella 8 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo nazionalità e sesso 36
Tabella 9 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo la nazionalità 37
Tabella 10 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2019 secondo il periodo di presa in carico 37
Tabella 11 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo il periodo di presa in carico, la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre 38
Tabella 12 - Cap. II. 5. Minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo la nazionalità e il sesso. Anno 2020 – fino al 15 settembre 38
Tabella 13 Cap. II.5. Reati compiuti da minorenni e giovani adulti presi in carico per la prima volta dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di prostituzione e pornografia minorile, di violenza sessuale, di maltrattamento e sfruttamento 39
Tabella 14 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti e numero di reati 43
Tabella 15 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di soggetti 44
Tabella 16 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Numero di reati 45
Tabella 17 - Cap. II. 7. Minorenni e giovani adulti presi in carico dagli Uffici del servizio sociale per i minorenni nell'anno 2019 per reati di violenza sessuale. Soggetti per provenienza e sesso per singola fattispecie 45
Tabella 18 - Cap II. 8. Numero segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minorenni, in Italia. Vari delitti. Anno 2019 52
Tabella 19 - Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anno 2019 53
Tabella 20 - Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a minorenni denunciati o arrestati, di cui stranieri, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019 54
Tabella 21 - Cap. II. 8. Numero segnalazioni riferite a denunciati o arrestati, di cui minori, in Italia. Vari delitti. Anni 2016-2019 56

Tabella 22 - Cap. III. 2. Vittime minorenni di delitti commessi in Italia (Rielaborazione sulla base dei dati presentati alla Commissione dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale, in data 5 febbraio 2020) ... 71
Tabella 23 - Cap. III. 2. Violenza e abuso su minore: modelli di intervento sanitario in pronto soccorso ... 74
Tabella 24 - Cap. III. 2. l'incidenza di casi di abuso sessuale online dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2018 ... 76
Tabella 25 - Cap. III. 5. estratto dal documento "Minori vittime di abusi e maltrattamenti reati pedopornografici figlicidi e infanticidi ... 107
Tabella 26 - Cap. III. 5. Omicidi volontari in Italia 2010-2019 ... 108
Tabella 27 - Cap. III. 5. Omicidi di cui vittime "minori" e di cui vittime "figli" ... 108
Tabella 28 - Cap. III. 5. Incidenza percentuale di omicidi e figlicidi ... 109
Tabella 29 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni ... 109
Tabella 30 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni per genere di autore ... 110
Tabella 31 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni fascia di età degli autori ... 110
Tabella 32 - Cap. III. 5. Omicidi volontari con vittime figli minori di 18 anni modus operandi ... 111
Tabella 33 - Cap. III. 5. Infanticidi modus operandi ... 112
Tabella 34 - Cap. IV. 1. Variabili socio-anagrafiche delle vittime. Sesso, classe di età, stato civile condizione occupazionale, titolo di studio, cittadinanza. Periodo di riferimento marzo- giugno - Anni 2013-2020 (valori assoluti) ... 124
Tabella 35 - Cap. IV. 1. Vittime senza figli, con figli e con figli minori. Figli che assistono che subiscono. ... 124
Tabella 36 - Cap. IV. 1. Tipo di reazione dei figli. Periodo di riferimento marzo-giugno - Anni 2013-2020 (valori assoluti) ... 125
Tabella 37 - Cap. VII. 1. Minori presi in carico dalle Equipe. Per età e genere. Totali Regione ... 159
Tabella 38 - Cap. VII. 1. Sul totale dei minori presi in carico nell'anno 2019. Totali Regione ... 159
Tabella 39 - Cap. VII. 1. Tipologia della presa in carico e prestazioni. Totali Regione ... 159
Tabella 40 - Cap. VII. 1. Tipologia di maltrattamento/abuso – Regione Veneto ... 159
Tabella 41 - Cap. VII. 1. si riferisce all'attività del Centro Fregosi in un periodo di più di 9 anni. ... 161
Tabella 42 - Cap. VII. 1. Numero di richieste di valutazione e presa in carico ... 161
Tabella 43 - Cap. VII. 1. Tipologie di richieste ... 161
Tabella 44 - Cap. VII. 1. Nuclei familiari destinatari delle richieste ... 162
Tabella 45 - Cap. VII. 1. "Spazio Famiglie e Minori" - Modello di intervento ... 163
Tabella 46 - Cap. VII. 1. Colloqui di orientamento ... 163
Tabella 47 - Cap. VII. 1. Regione Calabria - Prese in carico dalla "Casa di Nilla" per tipologia ... 168
Tabella 48 - Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico. Anno 2018 ... 170
Tabella 49 - Cap. VII. 1.4. Minori presi in carico per cittadinanza e genere. Anno 2018 ... 170
Tabella 50 - Cap. VII. 1.4. Incidenze nuovi minori presi in carico *100 ... 171
Tabella 51 - Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di violenza ... 172
Tabella 52 - Cap. VII. 1.4. Distribuzione per tipologia di reato ... 172
Tabella 53 - Cap. VII. 1.4. Distribuzione per autore di reato ... 172

COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria

Presidenza del Presidente
Raffaele VOLPI

La seduta inizia alle ore 9,45.

Esame della relazione prevista dall'articolo 33, comma 1, della legge n. 124 del 2007, sull'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza nel 1º semestre 2020
(Esame e rinvio)

Raffaele VOLPI, *presidente,* dà la parola all'onorevole Dieni, relatrice sul documento all'ordine del giorno.

Federica DIENI, *relatrice,* illustra una relazione sul documento all'ordine del giorno.

Raffaele VOLPI, *presidente,* rinvia il seguito dell'esame ad una prossima seduta.

La seduta, sospesa alle ore 9,55, è ripresa alle ore 10.

AUDIZIONI

Audizione del Direttore generale della Pubblica Sicurezza e Capo della Polizia, Franco Gabrielli
(Svolgimento e conclusione)

Raffaele VOLPI, *presidente,* introduce l'audizione del Direttore generale della Pubblica Sicurezza e Capo della Polizia, Franco GABRIELLI.

Franco GABRIELLI, *Direttore generale della Pubblica Sicurezza e Capo della Polizia,* svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, Raffaele VOLPI, *presidente,* i senatori Ernesto MAGORNO *(IV)* e Paolo ARRIGONI *(Lega)* e il deputato Enrico BORGHI *(PD),* ai quali risponde Franco GABRIELLI, *Direttore generale della Pubblica Sicurezza e Capo della Polizia*, fornendo ulteriori precisazioni.

Raffaele VOLPI, *presidente,* dopo aver ringraziato il prefetto Gabrielli, sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle ore 11,45, è ripresa alle ore 12,35.

Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la sicurezza (DIS), Gennaro Vecchione

(Svolgimento e conclusione)

Raffaele VOLPI, *presidente,* introduce l'audizione del Direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza *(DIS),* Gennaro VECCHIONE.

Gennaro VECCHIONE, *Direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS),* svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, Raffaele VOLPI, *presidente,* il senatore Paolo ARRIGONI *(Lega),* il deputato Enrico BORGHI *(PD)* e il senatore Ernesto MAGORNO *(IV),* ai quali risponde Gennaro VECCHIONE, *Direttore generale del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS),* fornendo ulteriori precisazioni.

Raffaele VOLPI, *presidente,* dopo aver ringraziato il prefetto Vecchione, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 13,15.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 13,20 alle ore 13,40.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

Mercoledì 18 novembre 2020

Plenaria
65ª Seduta

Presidenza della Presidente
VALENTE

Sono presenti, in videoconferenza, la dottoressa Rosanna Schiralli e il dottor Ulisse Mariani, esperti psicologi di educazione emotiva e il dottor Antonio Cosentino, esperto di educazione al pensiero complesso.

La seduta inizia alle ore 14,15.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

La presidente VALENTE avverte che della seduta odierna verrà redatto il resoconto sommario e il resoconto stenografico.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà inoltre assicurata attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso per la parte relativa alle audizioni.

Avverte altresì che gli auditi e i commissari che ritengano che i loro interventi debbano essere secretati possono chiedere in qualsiasi momento alla Commissione la chiusura della trasmissione audio-video e la secretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati.

Ai sensi del Regolamento interno, precisa che sarà la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

Non essendovi osservazioni, così rimane stabilito.

Comunicazioni della Presidente

La PRESIDENTE comunica che nella seduta dell'Ufficio di Presidenza di ieri, ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento, è stato convenuto di procedere alla nomina in qualità di consulenti della professoressa Caterina Arcidiacono, dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e della professoressa Alessandra Dino, dell'Università degli Studi di Palermo. É stato inoltre convenuto di chiedere al Consiglio Superiore della Magistratura l'autorizzazione alla prosecuzione, anche per l'anno prossimo, della collaborazione della dottoressa Francesca Ceroni, magistrato di Cassazione.

Informa quindi di aver chiesto alla Presidenza del Senato di poter discutere in Assemblea nella giornata del 25 novembre, il disegno di legge n. 1762, concernente le statistiche sulla violenza di genere, qualora la 1ª Commissione concluda i propri lavori. Poiché non tutto l'*iter* di approvazione è ancora completato, rivolge un invito ai Gruppi affinché proseguano in un percorso condiviso di approvazione.

Audizione di esperti psicologi di educazione emotiva e di un esperto di educazione al pensiero complesso

La presidente VALENTE introduce i temi dell'audizione.

Intervengono, svolgendo le rispettive relazioni il dottor MARIANI, la dottoressa SCHIRALLI e il dottor COSENTINO.

Pone domande agli auditi la senatrice MAIORINO *(M5S)*, alle quali rispondono, nell'ordine i dottori MARIANI, COSENTINO e la dottoressa SCHIRALLI.

La PRESIDENTE, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,10.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 22

€ 17,00