



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 362

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 26 novembre 2024

I N D I C E

Comitati

Per la legislazione:

<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	5
---------------------------	-------------	---

Commissioni riunite

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) e 2^a (Giustizia):

<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	<i>Pag.</i>	13
<i>Uffici di Presidenza (Riunione n. 11)</i>	»	18
<i>Plenaria (notturna) (*)</i>		

2^a (Giustizia) e 10^a (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale):

<i>Uffici di Presidenza (Riunione n. 15)</i>	»	19
--	---	----

Commissioni permanenti

1^a - Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione:

<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 87)</i>	<i>Pag.</i>	20
<i>Plenaria</i>	»	20

2^a - Giustizia:

<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 146)</i>	»	22
<i>Plenaria</i>	»	22

(*) Il riassunto dei lavori delle Commissioni riunite 1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) e 2^a (Giustizia) e della Commissione 5^a (Programmazione economica, bilancio) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 362° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 26 novembre 2024.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Civici d'Italia-UDC-Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, Italia al Centro)-MAIE-Centro Popolare: Cd'I-UDC-NM (NcI-CI-laC)-MAIE-CP; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.

4 ^a - Politiche dell'Unione europea:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 38)</i>	<i>Pag.</i>	25
<i>Plenaria</i>	»	25
5 ^a - Programmazione economica, bilancio:		
<i>Plenaria (antimeridiana) (*)</i>		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 110)</i>	»	31
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 111)</i>	»	31
<i>Plenaria (pomeridiana)</i>	»	32
<i>Plenaria (notturna) (*)</i>		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 112)</i>	»	42
7 ^a - Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 86)</i>	»	43
<i>Plenaria</i>	»	43
8 ^a - Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 78)</i>	»	49
<i>Plenaria</i>	»	49
9 ^a - Industria, commercio, turismo, agricoltura e pro- duzione agroalimentare:		
<i>Comitato ristretto per l'esame dei disegni di legge nn. 385 e 1267 (Riunione n. 1)</i>	»	56
<i>Plenaria</i>	»	56
10 ^a - Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale:		
<i>Plenaria</i>	»	63

Commissioni e comitati bicamerali di indirizzo, controllo, vigilanza e consultivi

Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adoles- cenza:		
<i>Ufficio di Presidenza</i>	<i>Pag.</i>	72
<i>Plenaria</i>	»	72
Comitato parlamentare per la sicurezza della Repub- blica:		
<i>Plenaria</i>	»	131

Commissioni bicamerali di inchiesta

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:		
<i>Ufficio di Presidenza</i>	<i>Pag.</i>	132

Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto»:

Plenaria *Pag.* 133

Ufficio di Presidenza » 134

Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori:

Ufficio di Presidenza (Riunione n. 29) » 135

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Martedì 26 novembre 2024

Plenaria

47ª Seduta

Presidenza del Presidente
GIORGIS

La seduta inizia alle ore 13,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(1297) Conversione in legge del decreto-legge 14 novembre 2024, n. 167, recante misure urgenti per la riapertura dei termini di adesione al concordato preventivo biennale e l'estensione di benefici per i lavoratori dipendenti, nonché disposizioni finanziarie urgenti per la gestione delle emergenze

(Parere alla 5ª Commissione, ai sensi dell'articolo 20-bis, commi 5 e 8, del Regolamento. Esame. Parere favorevole con raccomandazioni)

La relatrice PIROVANO (*LSP-PSd'Az*) illustra la proposta di parere pubblicata in allegato.

Il senatore MATERA (*FdI*), con riguardo alle considerazioni espresse nelle premesse sulla motivazione dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza per l'adozione di decreti-legge e sulla confluenza di più decreti-legge in un unico disegno di legge di conversione, rileva l'opportunità di evitare l'utilizzo nei pareri di espressioni che possano prestarsi a interpretazioni fuorvianti rispetto al contenuto dei rilievi formulati. Ritiene essenziale preservare la qualità dei lavori del Comitato ponendo la sua azione, anche rispetto all'indagine conoscitiva in corso, al riparo da polemiche strumentali.

Il senatore CATALDI (*M5S*) sottolinea la difficoltà di individuare un punto di equilibrio tra l'esigenza di non svilire il ruolo del Comitato e quella di esaminare i disegni di legge senza esprimere giudizi sull'azione di governo. Propone un supplemento di riflessione sul testo del parere per individuare le espressioni più idonee a realizzare questo bilanciamento.

Il senatore PARRINI (*PD-IDP*) ricorda che le disfunzioni del procedimento legislativo sono consolidate ormai da tempo e prescindono dalla maggioranza al governo; sono, infatti, essenzialmente riconducibili a una dialettica tra Governo e Parlamento che vede la progressiva marginalizzazione di quest'ultimo.

Il PRESIDENTE ritiene che il Comitato possa esercitare un importante ruolo di impulso a rispettare i parametri per l'esercizio della funzione legislativa provando a correggere le distorsioni in atto. In tale ottica, i rilievi espressi offrono un contributo prezioso al miglioramento della qualità della legislazione e del processo decisionale, contributo che è tanto più autorevole quanto più estraneo alla dialettica tra maggioranza e opposizione.

La relatrice PIROVANO (*LSP-PSd'Az*) accoglie i rilievi e riformula la proposta di parere pubblicata in allegato.

Sulla proposta di parere riformulata dalla relatrice conviene il Comitato.

La seduta termina alle ore 14,15.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DALLA RELATRICE PIROVANO SULL'A.S. 1297

Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge in titolo e rilevato che

sotto il profilo dell'analisi e valutazione d'impatto:

il disegno di legge non è corredato dall'analisi tecnico-normativa e dalla relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione;

sotto il profilo della qualità della legislazione:

preliminarmente si osserva che il decreto-legge si compone, oltre all'entrata in vigore, di tre soli articoli;

l'articolo 1, pur senza modificare la normativa vigente, consente di aderire entro il 12 dicembre 2024 al concordato preventivo biennale di cui agli articoli da 10 a 22 del decreto legislativo n. 13 del 2024 a quanti hanno validamente presentato la dichiarazione dei redditi entro il termine del 31 ottobre 2024 senza aderire al predetto concordato;

l'articolo 2 modifica con novelle puntuali la disciplina dell'indennità *una tantum* per i lavoratori dipendenti per l'anno 2024, introdotta dall'articolo 2-bis del decreto-legge 9 agosto 2024 n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143. Risultano, così, integrate e modificate con decreto-legge disposizioni appena entrate in vigore all'esito della conversione di precedenti decreti-legge;

con riguardo ai presupposti di straordinaria necessità e urgenza,

ferme le valutazioni di competenza della Commissione affari costituzionali, l'adozione del provvedimento è motivata nel preambolo facendo apoditticamente riferimento alla straordinaria necessità e urgenza « di riaprire i termini entro cui i soggetti che applicano gli indici sintetici di affidabilità fiscale possono aderire al concordato preventivo biennale ed estendere i benefici riconosciuti ai lavoratori dipendenti », nonché « di rendere disponibili ulteriori risorse per la gestione delle emergenze », senza motivare la sussistenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza costituzionalmente prescritto per l'adozione da parte del Governo di provvedimenti provvisori con forza di legge;

le disposizioni del decreto-legge sono state riprodotte integralmente in sede di conversione del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, recante misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali, già all'esame del Senato (A.S. 1274), tramite un emen-

damento del Governo che dispone, contestualmente, l'abrogazione del decreto-legge n. 167, confermando la validità degli atti e provvedimenti adottati durante la sua vigenza e facendo salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici *medio tempore* sorti;

la confluenza di un decreto-legge nel disegno di legge di conversione di un precedente decreto-legge solleva diversi profili problematici, in particolare la compressione dei tempi dell'esame parlamentare e il rischio di un pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intellegibilità dell'ordinamento, che sono necessarie per garantire certezza nell'applicazione concreta della legge. Questa tecnica di produzione normativa costituisce un uso anomalo del procedimento di conversione del decreto-legge, che può essere giustificato – secondo le indicazioni espresse anche dal Presidente della Repubblica nella lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 23 luglio 2021 – solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare;

si rileva, altresì, che la confluenza di più decreti-legge in un unico disegno di legge di conversione contribuisce all'incremento delle dimensioni e della complessità dei testi all'esame delle Camere, con la conseguenza di concentrare la discussione nel ramo del Parlamento in cui viene avviato l'esame, così contribuendo a rafforzare la tendenza a un monocameralismo di fatto che necessita invece di essere superato riconducendo l'esercizio della funzione legislativa alle modalità previste dalla Costituzione;

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto,

il decreto-legge reca misure di contenuto specifico, corrispondenti agli ambiti materiali descritti nel titolo;

con riguardo alla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione,

in base ai parametri stabiliti dall'articolo 20-bis del Regolamento,

sotto il profilo dell'analisi e valutazione d'impatto, ritiene non vi sia nulla da osservare;

sotto il profilo della qualità della legislazione,

raccomanda al Governo di evitare o comunque limitare le modifiche apportate con decreto-legge – sia in forma di correzione che di integrazione – a disposizioni di legge appena entrate in vigore, in particolare con leggi di conversione di precedenti decreti-legge. Il susseguirsi in tempi estremamente ravvicinati di interventi normativi sul medesimo oggetto, infatti, oltre a essere indice di insufficiente qualità della legislazione anche sotto il profilo della programmazione, va a detrimento della

conoscibilità della legge da parte dei cittadini e di coloro che devono applicarla, costretti a inseguire ripetute modifiche alle disposizioni vigenti, adottate in archi temporali sempre più ristretti;

raccomanda, infine, al Governo di evitare la « confluenza » tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari.

PARERE APPROVATO DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE SULL'A.S. 1297

Il Comitato per la legislazione, esaminato il disegno di legge in titolo e rilevato che

sotto il profilo dell'analisi e valutazione d'impatto:

il disegno di legge non è corredato dall'analisi tecnico-normativa e dalla relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione;

sotto il profilo della qualità della legislazione:

preliminarmente si osserva che il decreto-legge si compone, oltre all'entrata in vigore, di tre soli articoli;

l'articolo 1, pur senza modificare la normativa vigente, consente di aderire entro il 12 dicembre 2024 al concordato preventivo biennale di cui agli articoli da 10 a 22 del decreto legislativo n. 13 del 2024 a quanti hanno validamente presentato la dichiarazione dei redditi entro il termine del 31 ottobre 2024 senza aderire al predetto concordato;

l'articolo 2 modifica con novelle puntuali la disciplina dell'indennità *una tantum* per i lavoratori dipendenti per l'anno 2024, introdotta dall'articolo 2-*bis* del decreto-legge 9 agosto 2024 n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143. Risultano, così, integrate e modificate con decreto-legge disposizioni appena entrate in vigore all'esito della conversione di precedenti decreti-legge;

con riguardo ai presupposti di straordinaria necessità e urgenza,

ferme le valutazioni di competenza della Commissione affari costituzionali, l'adozione del provvedimento è motivata nel preambolo facendo riferimento alla straordinaria necessità e urgenza « di riaprire i termini entro cui i soggetti che applicano gli indici sintetici di affidabilità fiscale possono aderire al concordato preventivo biennale ed estendere i benefici riconosciuti ai lavoratori dipendenti », nonché « di rendere disponibili ulteriori risorse per la gestione delle emergenze », senza motivare la sussistenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza costituzionalmente prescritto per l'adozione da parte del Governo di provvedimenti provvisori con forza di legge;

le disposizioni del decreto-legge sono state riprodotte integralmente in sede di conversione del decreto-legge 19 ottobre 2024, n. 155, recante misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali, già all'esame del Senato (AS 1274), tramite un emenda-

mento del Governo che dispone, contestualmente, l'abrogazione del decreto-legge n. 167, confermando la validità degli atti e provvedimenti adottati durante la sua vigenza e facendo salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici *medio tempore* sorti;

la confluenza di un decreto-legge nel disegno di legge di conversione di un precedente decreto-legge solleva diversi profili problematici, in particolare la compressione dei tempi dell'esame parlamentare e il rischio di un pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento, che sono necessarie per garantire certezza nell'applicazione concreta della legge. Questa tecnica di produzione normativa costituisce un uso anomalo del procedimento di conversione del decreto-legge, che può essere giustificato – secondo le indicazioni espresse anche dal Presidente della Repubblica nella lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio del 23 luglio 2021 – solo in casi eccezionali e con modalità tali da non pregiudicare l'esame parlamentare;

si rileva, altresì, che la confluenza di più decreti-legge in un unico disegno di legge di conversione contribuisce all'incremento delle dimensioni e della complessità dei testi all'esame delle Camere, concentrando la discussione nel ramo del Parlamento in cui viene avviato l'esame e così contribuendo a rafforzare la tendenza a un monocameralismo di fatto non coerente con le modalità di esercizio della funzione legislativa previste dalla Costituzione;

sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto,

il decreto-legge reca misure di contenuto specifico, corrispondenti agli ambiti materiali descritti nel titolo;

con riguardo alla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione,

in base ai parametri stabiliti dall'articolo 20-bis del Regolamento,

sotto il profilo dell'analisi e valutazione d'impatto, ritiene non vi sia nulla da osservare;

sotto il profilo della qualità della legislazione,

raccomanda al Governo di evitare o comunque limitare le modifiche apportate con decreto-legge – sia in forma di correzione che di integrazione – a disposizioni di legge appena entrate in vigore, in particolare con leggi di conversione di precedenti decreti-legge. Il susseguirsi in tempi estremamente ravvicinati di interventi normativi sul medesimo oggetto, infatti, oltre a essere indice di insufficiente qualità della legislazione anche sotto il profilo della programmazione, va a detrimento della conoscibilità della legge da

parte dei cittadini e di coloro che devono applicarla, costretti a inseguire ripetute modifiche alle disposizioni vigenti, adottate in archi temporali sempre più ristretti;

raccomanda, infine, al Governo di evitare la « confluenza » tra diversi decreti-legge, limitando tale fenomeno a circostanze di assoluta eccezionalità, da motivare adeguatamente nel corso dei lavori parlamentari.

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)

2^a (Giustizia)

Martedì 26 novembre 2024

Plenaria

33^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione
BALBONI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Molteni.

La seduta inizia alle ore 15,30.

IN SEDE REFERENTE

(1236) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta di giovedì 21 novembre.

Il PRESIDENTE comunica che il senatore Alfieri ha aggiunto la propria firma agli emendamenti 27.0.2, 30.0.2, 33.6, 34.0.12, 37.0.32, 37.0.33, 37.0.34, 37.0.35 e 37.0.36; il senatore Martella ha aggiunto la propria firma agli emendamenti 27.0.3 e 30.0.8; la senatrice Rando ha sottoscritto gli emendamenti 27.0.4, 30.0.9, 32.15 e 37.0.26; il senatore Franceschelli ha aggiunto la firma agli emendamenti 27.0.5, 30.0.5, 30.0.10 e 37.0.2; il senatore Verini ha aggiunto la propria firma all'emendamento 28.7.

Comunica altresì che l'emendamento 27.15 è stato ritirato.

Riprende l'illustrazione degli emendamenti, a cominciare da quelli riferiti all'articolo 22.

La senatrice CUCCHI (*Misto-AVS*) illustra tutti gli emendamenti presentati dal suo Gruppo all'articolo 22, diretto a garantire la tutela legale gratuita al personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco indagati o imputati per fatti inerenti al servizio. Le proposte presentate modificano sia l'importo assicurato per ogni grado del processo, in quanto ritenuto troppo elevato, sia i profili relativi alla colpevolezza, in quanto la copertura è garantita anche in caso di negligenza e colpa grave. La misura non è congrua rispetto a quanto previsto per gli altri dipendenti pubblici; viene pertanto introdotta nell'ordinamento una tutela sproporzionata con il rischio che questa si applichi anche nei casi in cui vi è stata una violazione evidente dei diritti umani. Sottolinea infine l'intrinseca incoerenza del disegno di legge, in quanto non vi è nessuna connessione tra gli articoli che stabiliscono la tutela legale per le Forze di polizia ed il rafforzamento della sicurezza pubblica.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) illustra gli emendamenti presentati, segnalando una possibile aporia normativa, laddove si prevede che la corresponsione delle spese legali per il personale di polizia e dei vigili del fuoco sia estesa anche al coniuge e al convivente di fatto di cui all'articolo 1, comma 36, della legge n. 76 del 2016 e non anche a coloro che hanno contratto un'unione civile. Ritiene pertanto che la stesura dell'articolo sia veramente singolare e necessiti di un chiarimento per capire se valga la norma di chiusura di cui all'articolo 1 della legge richiamata, che estende le disposizioni del matrimonio anche alle unioni civili, o se invece si sia voluto escludere questa fattispecie. Ciò sarebbe molto grave, in quanto la legge del 2016 è ormai patrimonio culturale del Paese e un ritorno indietro non sarebbe accettabile. Peraltro in paesi europei governati dalle destre, come la Grecia, si è dato accesso al codice civile anche il matrimonio egualitario che in un'ottica di riconoscimento più ampio dei legami familiari dovrebbe essere riconosciuto anche in Italia. Dichiaro poi di condividere anche alcune delle obiezioni sollevate dalla senatrice Cucchi in ordine alla disparità di trattamento tra le forze dell'ordine e tutti gli altri dipendenti pubblici, continuando il Governo a introdurre norme che trattano in maniera differente situazioni simili. In proposito ricorda che di recente un professore è stato sospeso, con una riduzione dello stipendio, per aver manifestato le proprie opinioni in ordine alle azioni di un ministro: mentre ai poliziotti viene offerta tutela legale anche in caso di colpa grave, ai professori viene ridotto lo stipendio. Conclude infine rimarcando come costituisce un principio generale del diritto il fatto che la colpa grave sia equiparata al dolo e pertanto offrire tutela legale anche a chi ha compiuto reati con colpa grave rappresenta un'opzione assai discutibile, oltre all'essere l'intervento in questione molto costoso.

La senatrice LOPREIATO (*M5S*), nell'illustrare gli emendamenti presentati dal Gruppo del Movimento 5 Stelle, sottolinea come il messaggio sotteso alla norma abbia un carattere fortemente propagandistico e

contenga, alla luce di una lettura complessiva delle disposizioni introdotte dal provvedimento, un messaggio alle forze dell'ordine che in sostanza sono autorizzate ad operare varie forme di repressione nel presupposto che poi la loro difesa legale sarà a carico dello Stato. Gli emendamenti presentati dal suo Gruppo intervengono, pertanto, sia per eliminare la colpa grave tra le condotte che prevedono tutela legale, tanto per estendere tale tutela anche ad altri servitori dello Stato che avrebbero nei riguardi delle forze dell'ordine un trattamento deteriore e che, se dovessero difendersi in giudizio per ragioni di servizio, dovrebbero interamente sostenere i costi della propria difesa. Ritiene inoltre, come la senatrice Cuchi, che anche la cifra messa a disposizione per la tutela legale introdotta dall'articolo 22 sia oggettivamente troppo elevata.

Si passa alla illustrazione degli emendamenti riferiti all'articolo 23.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*), nell'illustrare gli emendamenti presentati dal suo Gruppo all'articolo 23, ribadisce che le stesse considerazioni svolte sull'articolo 22 valgono anche per questa norma che sembra escludere le parti delle unioni civili dalla copertura delle spese legali. Chiede pertanto anche in questo caso di avere i chiarimenti già richiesti in ordine all'articolo 22 sul punto. Anche in questo caso si manifesta altresì la disparità di trattamento tra i membri delle Forze dell'ordine e tutti gli altri dipendenti della pubblica amministrazione che non godono delle stesse tutele e chiede quale sia la ragione dell'esclusione, a titolo di esempio, di insegnanti o membri della protezione civile o altri dirigenti dello Stato che non potranno beneficiare della copertura dei costi della propria difesa legale.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) si associa alle considerazioni svolte dal senatore Scalfarotto, sottolineando che la norma appare discriminatoria, in quanto – nell'ambito della pubblica amministrazione – prevede un sostegno destinato esclusivamente al personale delle Forze armate che necessiti di tutela legale in quanto indagato o imputato per fatti inerenti al servizio.

Sottolinea che la disposizione appare ancora più discutibile, se si considera il rifiuto del Governo di dotare ogni operatore di polizia di un codice individuale identificativo alfanumerico, proprio per consentirne l'identificazione durante le manifestazioni. Ciò lascia supporre che si intenda garantire una sorta di impunità alle forze dell'ordine, attraverso un provvedimento fortemente connotato dal punto di vista ideologico, proprio in una materia in cui sarebbe necessario un approccio più equilibrato. Se si vogliono prevedere misure a favore del comparto sicurezza, infatti, si dovrebbe intervenire piuttosto su aumenti salariali e integrazioni assunzionali.

A suo avviso, l'impostazione del provvedimento giustifica anche il ricorso a emendamenti ostruzionistici.

Il senatore CATALDI (*M5S*) illustra l'emendamento 23.0.1, con cui si intende offrire un contributo costruttivo al miglioramento del disegno

di legge, proponendo di potenziare le infrastrutture ICT per la digitalizzazione dei sistemi di gestione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per la dematerializzazione degli archivi delle sedi centrali e territoriali del Dipartimento dei vigili del fuoco. Tra l'altro, in questo modo si riduce l'utilizzo della carta, la cui produzione ha effetti dannosi per l'ambiente.

Sottolinea che tale proposta necessita di risorse aggiuntive, come del resto tutte le misure volte ad aumentare la sicurezza. È infatti solo contrastando la povertà e le forme di marginalità sociale che si riducono le cause di tensione sociale e quindi il contesto in cui prolifera la criminalità. A tale riguardo, ritiene sia stato un grave errore sopprimere il reddito di cittadinanza, che per esempio in Germania ha ottimi risultati, perché affiancato da un efficace sistema di reinserimento lavorativo.

Si passa quindi all'illustrazione degli emendamenti riferiti all'articolo 24.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) illustra tutti gli emendamenti presentati dal suo Gruppo all'articolo 24, riguardante la tutela di beni mobili e immobili adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche, sottolineando come anche questa norma rappresenti quella giustizia *à la carte* di cui ormai il Governo ha abituato il Paese. Ogni volta che un fatto di cronaca mette in luce un'inquietudine o un disagio dei cittadini – si vedano le norme penali sui *rave*, sulle aggressioni nelle stazioni, sui blocchi stradali dei giovani che protestano per il cambiamento climatico – il Governo sull'onda emozionale di questi malesseri, anziché cercare di capire e dare una risposta alle cause che provocano questi sentimenti, risponde introducendo pene più severe, nuovi reati o aggravanti. In pratica, con una propaganda che lungi dall'essere risolutiva dei problemi, l'Esecutivo dà l'illusione di gestire situazioni che invece vengono lasciate a loro stesse. Questo fenomeno è particolarmente preoccupante perché rispondere alla pancia del Paese con il diritto penale rappresenta un atteggiamento grave e poco responsabile: si potrebbe invece provare ad agire sulle cause. La norma in questione, peraltro, non ha alcuna deterrenza nei riguardi di coloro che protestano, ma sembra avere – come molte altre contenute nel provvedimento – l'obiettivo di reprimere il dissenso.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) illustra tutti gli emendamenti presentati dal suo Gruppo all'articolo 24 e si richiama integralmente alle considerazioni critiche svolte dal senatore Scalfarotto. Ricorda che, in relazione al reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, poco meno di un anno fa il Governo fosse già intervenuto con un disegno di legge di modifica approvato in via definitiva: è paradossale che lo stesso Governo intervenga nuovamente sul medesimo reato per sanzionare la condotta di imbrattamento, già oggetto di un recentissimo intervento normativo. Appare chiaro che l'Esecutivo voglia colpire una particolare categoria di consociati che – con modalità certamente discutibili – imbrattano cose altrui per sensibilizzare rispetto al cambiamento climatico. Anche in que-

sto caso si tratta di una norma penale introdotta dopo fatti di cronaca che hanno colpito l'opinione pubblica; anche in questo caso esprime vive perplessità non solo sull'opportunità di un nuovo intervento del legislatore sull'articolo 639 del codice penale, ma anche sulla corretta formulazione tecnica della fattispecie di reato. Ai sensi dell'articolo 24, infatti, per configurare il nuovo reato di imbrattamento di beni adibiti all'esercizio di funzioni pubbliche occorre infatti che esso sia compiuto con la finalità di ledere l'onore, il prestigio o il decoro dell'istituzione a cui il bene appartiene: come è noto l'individuazione delle finalità nella configurazione di una fattispecie è assai difficile, soprattutto in relazione alla prova dell'elemento psicologico. Pertanto la norma ha solo una finalità di propaganda, in un disegno complessivo che preoccupa in relazione alla sistematica repressione del dissenso.

Stante l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, il PRESIDENTE rinvia il seguito dell'esame del disegno di legge in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

CONVOCAZIONE DI UN UFFICIO DI PRESIDENZA DELLE COMMISSIONI RIUNITE

Il PRESIDENTE convoca una riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari per l'organizzazione dei lavori delle Commissioni riunite.

La seduta, sospesa alle ore 16,25, riprende alle ore 16,30.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE riferisce l'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari appena conclusa, nella quale si è convenuto di completare l'illustrazione degli emendamenti presentati al disegno di legge n. 1236 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) entro la giornata di domani, mercoledì 27 novembre.

Le Commissioni riunite prendono atto.

La seduta termina alle ore 16,35.

**Uffici di Presidenza integrati
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 11

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione
BALBONI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Molteni.

Orario: dalle ore 16,25 alle ore 16,30

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

COMMISSIONI 2^a e 10^a RIUNITE

2^a (Giustizia)

**10^a (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato,
previdenza sociale)**

Martedì 26 novembre 2024

**Uffici di Presidenza integrati
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 15

*Presidenza della Vice Presidente della 10^a Commissione
CANTÙ*

Orario: dalle ore 11,35 alle ore 13,05

*AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'OSSERVATORIO DI BIOETICA DI SIENA,
DEL FORUM DELLE ASSOCIAZIONI FAMILIARI E DI ESPERTI SUI DISEGNI DI
LEGGE NN. 65, 104, 124, 570 E 1083 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI MORTE VO-
LONTARIA MEDICALMENTE ASSISTITA)*

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

**(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio
e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della
Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)**

Martedì 26 novembre 2024

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 87

Presidenza del Presidente
BALBONI

Orario: dalle ore 14,05 alle ore 14,50

*AUDIZIONE DELLA PROFESSORESSA ANNA LORENZETTI, ASSOCIATA DI DIRITTO
COSTITUZIONALE PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO E DELLA
PROFESSORESSA MARIA AGOSTINA CABIDDU, ORDINARIA DI ISTITUZIONI DI DI-
RITTO PUBBLICO PRESSO IL POLITECNICO DI MILANO (INTERVENUTA IN VIDE-
OCONFERENZA), SUI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE NN. 427 E CONNESSI
(MODIFICA DELL'ARTICOLO 111 DELLA COSTITUZIONE – TUTELA VITTIME DI
REATI)*

Plenaria

262^a Seduta

Presidenza del Presidente
BALBONI

La seduta inizia alle ore 14,55.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che, a causa di un impedimento occorso al soggetto invitato per l'audizione odierna, non si procederà al seguito

dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione realizzata attraverso piattaforme telematiche di incontri.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 15.

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

Martedì 26 novembre 2024

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 146

Presidenza del Presidente
BONGIORNO

Orario: dalle ore 14,15 alle ore 15,10

AUDIZIONE DELL'AVVOCATO FRANCESCA BIANCIFIORI, PRESIDENTE ASSOCIAZIONE « GIUSTIZIA DONNA », INTERVENUTA IN VIDEOCONFERENZA, SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1261 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SPOGLIE MORTALI DELLE VITTIME DI OMICIDIO)

AUDIZIONE DEL DOTTOR GIULIO BIINO, PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO E DEL DOTTOR VITO PACE, CONSIGLIERE NAZIONALE, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 409 E 960 (MODIFICHE AGLI ARTICOLI 468, 565 E 586 DEL CODICE CIVILE IN MATERIA DI SUCCESSIONI)

AUDIZIONE DELL'AVVOCATO GAETANO PARRELLO, PRESIDENTE DI « TRADIZIONE E INNOVAZIONE FORENSE » DELLE SEDI DI ROMA E VELLETRI, SUL DISEGNO DI LEGGE N. 766 (PROCESSO TELEMATICO)

Plenaria

205^a Seduta

Presidenza del Presidente
BONGIORNO

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Delmastro Delle Vedove.

La seduta inizia alle ore 15,10.

IN SEDE REDIGENTE

(1261) Giulia BONGIORNO e altri. – *Modifiche al codice penale e al regolamento di polizia mortuaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, in materia di disposizione delle spoglie mortali delle vittime di omicidio*

(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione sospesa nella seduta del 19 novembre.

Il PRESIDENTE, preso atto che l'Ufficio di Presidenza ha svolto l'audizione richiesta da uno dei Gruppi sul provvedimento in esame, chiede se vi siano interventi in discussione generale, in assenza dei quali propone di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti a mercoledì 11 dicembre alle ore 15.

Il senatore RASTRELLI (*FdI*) fa presente di aver segnalato una ulteriore audizione che riterrebbe utile svolgere oltre a quella effettuata nella giornata odierna.

Il PRESIDENTE, dichiarandosi favorevole, fa presente che svolgendo l'audizione la settimana prossima il termine per gli emendamenti può essere mantenuto alla data proposta.

Poiché non vi sono obiezioni così rimane stabilito.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

(1155) Deputato Marta SCHIFONE e altri. – *Modifica dell'articolo 2407 del codice civile, in materia di responsabilità dei componenti del collegio sindacale*, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione sospesa nella seduta del 20 novembre.

Il PRESIDENTE ricorda che il senatore Sisler ha già illustrato il provvedimento.

Chiede quindi se vi siano interventi in discussione generale.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*), ricordando come sul tema si sia cercata un'intesa anche nella passata legislatura, ed essendo in linea di principio favorevole al testo approvato dalla Camera dei deputati, ritiene tuttavia, data la delicatezza della materia, che sarebbe opportuno valutare l'estensione di questa disciplina anche alle società di revisione. Una riflessione al riguardo appare indispensabile in un confronto più ampio sul tema.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) ritiene che il disegno di legge approvato dalla Camera abbia contemporaneamente punti di forza e punti di debolezza. Poiché quella che si propone con il provvedimento è, nella sostanza, una limitazione della responsabilità dei sindaci che svolgono funzioni di vigilanza nei collegi sindacali delle società, la preoccupazione è quella di non mandare un messaggio negativo soprattutto nei riguardi dei piccoli risparmiatori che, avendo scarsissimi poteri decisionali nelle assemblee dei soci, hanno come reale e unica difesa il lavoro di vigilanza dei collegi sindacali sulla trasparenza e sulla correttezza della conduzione del capitale societario. Ci si lamenta da anni che i piccoli risparmiatori investano in titoli di Stato anziché in società di capitali: il provvedimento potrebbe rappresentare un segnale contraddittorio che ulteriormente incoraggia questa propensione. D'altra parte il provvedimento può avere effetti positivi sul piano economico, anche perché se la responsabilità nei confronti dei membri dei collegi sindacali è sproporzionata, il rischio è che questi incarichi siano assolti o da persone giovani e inesperte – che comunque debbono trovare uno spazio di carattere lavorativo – oppure da coloro che non hanno niente da perdere in quanto i professionisti più bravi e importanti non avranno alcuno interesse a mettere a rischio la loro onorabilità. Si tratta quindi di individuare il giusto punto di caduta che contemperi due interessi sostanzialmente contrapposti. Ritiene pertanto che su questo tema di rilevante interesse si debba procedere con estrema cautela.

Il PRESIDENTE dichiara di condividere le osservazioni avanzate dal senatore Scalfarotto soprattutto in ordine all'approfondimento necessario ad intervenire su una materia effettivamente molto delicata, sia sul piano della giustizia civile, sia sul piano economico pur dando atto dell'istruttoria già svolta alla Camera. Avanza pertanto l'ipotesi di svolgere qualche audizione anche per fugare i dubbi e le perplessità del senatore Scalfarotto e per rispondere alle questioni avanzate dal senatore Bazoli.

Il senatore RASTRELLI (*FdI*) ritiene che la normativa approvata dalla Camera dei deputati rappresenti in verità un punto di caduta che risponde alle criticità della normativa attuale per cui molto spesso ai sindaci dei collegi sindacali vengono imputate non tanto le questioni relative ad una cattiva vigilanza, ma le colpe di una cattiva gestione societaria. Il disegno di legge, pertanto, si propone di rendere equilibrato il grado di responsabilità rispetto all'incarico svolto. Esprime quindi perplessità sulla necessità di svolgere audizioni.

Il PRESIDENTE invita i Gruppi ad una riflessione sulla proposta di audizioni che potrà essere decisa in una prossima seduta.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,25.

4^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

Martedì 26 novembre 2024

Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 38

Presidenza della Vice Presidente
BEVILACQUA

Orario: dalle ore 11,05 alle ore 12,35

AUDIZIONI DI RAPPRESENTANTI DI CONSORZI COBAT, COORDINAMENTO FREE E, IN VIDEOCONFERENZA, DEL PROFESSOR GIANLUCA PIOVESAN E DI RAPPRESENTANTI DI WWF, GRUPPO FERRERO ED ECOPA (EUROPEAN CONSENSUS PLATFORM FOR ALTERNATIVES) SULL'ESAME CONGIUNTO DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1258 (LEGGE DI DELEGAZIONE EUROPEA 2024) E DEL DOC. LXXXVI, N. 2 (RELAZIONE PROGRAMMATICA SULLA PARTECIPAZIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA PER L'ANNO 2024)

Plenaria

213^a Seduta

Presidenza del Presidente
TERZI DI SANT'AGATA

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

La seduta inizia alle ore 15,45.

IN SEDE REFERENTE

(1258) Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024

(Doc. LXXXVI, n. 2) Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2024

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 21 novembre.

Il PRESIDENTE comunica che sono state concluse questa mattina le audizioni che erano state concordate e che sono disponibili sulla pagina *web* della Commissione le memorie sinora pervenute e quelle che verranno nei prossimi giorni.

D'intesa con il relatore, propone quindi di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno, alle ore 13 di giovedì 5 dicembre.

La Commissione conviene.

Il senatore LOREFICE (*M5S*) ritiene essenziale l'acquisizione del contributo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), anche eventualmente con il deposito di una memoria scritta, considerata la presenza nel disegno di legge di molti temi di rilievo legati all'energia. Rileva anche come molti aspetti importanti, che hanno un peso e un impatto notevoli, sono contenuti nelle direttive elencate in allegato, che meriterebbero una ben più chiara visibilità.

La senatrice ROJC (*PD-IDP*) si associa alla richiesta del senatore Loreface, ritenendo utile sentire l'ISPRA, eventualmente attraverso una memoria, per svolgere gli adeguati approfondimenti.

Si associa il senatore LOMBARDO (*Misto-Az-RE*).

Il relatore SCURRIA (*FdI*) conviene sull'importanza di acquisire il parere dell'ISPRA, in vista del termine per la presentazione di eventuali emendamenti.

Il PRESIDENTE assicura che è stato già preannunciato il deposito di una memoria scritta da parte di ISPRA.

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

SULLA MANIPOLAZIONE DELLE INFORMAZIONI ONLINE E SULL'INTEGRITÀ DELLE INFORMAZIONI

Il presidente TERZI DI SANT'AGATA dà conto di uno studio svolto dal Servizio ricerche del Parlamento europeo (EPRS), del mese

di settembre 2024, dedicato alla manipolazione delle informazioni *online* e all'integrità delle informazioni.

Nello studio, si afferma che l'ecosistema globale dell'informazione si trova ad affrontare sfide a vari livelli, che richiedono una chiara panoramica delle principali questioni in gioco, degli attori coinvolti e delle possibili risposte dell'Unione europea. A livello geostrategico, gli attori autoritari statali e non statali, che lavorano per sfruttare a proprio favore gli ecosistemi di informazione aperti e democratici, hanno acquisito maggiore visibilità. Allo stesso tempo, le aziende tecnologiche che sostengono questi ecosistemi informativi aperti – e che contribuiscono a fornire l'infrastruttura utilizzata per la manipolazione delle informazioni – sono sottoposte a pressioni per assumersi maggiori responsabilità.

L'evoluzione delle tecnologie può aggravare il rischio che gli ecosistemi dell'informazione lavorino contro la democrazia, piuttosto che a favore. Inoltre, le vulnerabilità sociali, educative ed economiche ostacolano la resilienza individuale e collettiva contro la manipolazione dell'informazione. L'impatto sulla salute, sulle società, sulle economie, sulla democrazia, sul processo decisionale internazionale, sulla sicurezza e sui diritti umani è diventato sempre più visibile negli ultimi anni. Di conseguenza, c'è un senso di urgenza per garantire l'integrità delle informazioni, sia nel contesto delle elezioni, che al di là di esse.

L'Unione europea ha continuato a rafforzare i suoi sforzi per contrastare la manipolazione dell'informazione e l'interferenza, compresa la disinformazione *online*, sin dal 2015 e poi soprattutto dopo scandalo di Cambridge Analytica del 2018 relativo alle elezioni USA del 2016. Le misure in evoluzione sono maturate in un crescente quadro normativo per affrontare le vulnerabilità delle infrastrutture informatiche digitali e potenziare gli ecosistemi informativi. Oltre a rafforzare la resilienza della società, ciò implica un elevato livello di cooperazione e coordinamento all'interno e all'esterno dell'Unione europea, in tutti i settori politici e con tutti i livelli della società. La cooperazione internazionale e multilaterale è quindi fondamentale per rendere una risposta a prova di futuro.

In prospettiva, sarà importante verificare il ruolo che potranno svolgere le istituzioni europee nell'affrontare i cruciali temi posti dalla manipolazione dell'informazione.

Il Consiglio dell'Unione europea ha approvato il 21 maggio un documento sulla resilienza democratica e sulla salvaguardia dei processi elettorali da ogni forma di interferenza straniera.

Nella scorsa legislatura del Parlamento europeo era stata istituita una Commissione speciale sulle interferenze straniere nei processi democratici dell'Unione europea, presieduta dall'onorevole Glucksmann, che ha elaborato una specifica risoluzione poi votata dalla Plenaria il 1° giugno 2023. Occorrerà quindi verificare se sarà nuovamente istituita.

La presidente Von der Leyen ha incaricato il Commissario per la Democrazia, la Giustizia e lo Stato di diritto, l'irlandese Michael McGrath, di guidare il lavoro su un nuovo Scudo per la democrazia europea. Egli dovrà coordinare il lavoro sulla disinformazione e collaborare con gli altri membri del Collegio per combattere la manipolazione informativa straniera, nonché per intensificare il lavoro sull'alfabetizzazione digitale e mediatica e sulla prevenzione attraverso il *pre-bunking*.

Il commissario McGrath dovrà riferire al Vicepresidente esecutivo designato per la sovranità tecnologica, la sicurezza e la democrazia, la finlandese Helena Virkkunen, il cui obiettivo è quello di rafforzare la resilienza e il funzionamento della nostra democrazia, in particolare attraverso il nuovo Scudo europeo per la democrazia e il lavoro per contrastare la disinformazione dannosa che può causare spaccature nella società e indebolire la nostra democrazia. Virkkunen è anche destinata a far rispettare la legge sui servizi digitali e la legge sui mercati digitali. Inoltre, Virkkunen lavorerà per promuovere le norme e gli *standard* digitali dell'Unione a livello internazionale e per garantire un ruolo di primo piano dell'Unione nella *governance* digitale globale.

Il Presidente assicura che questi temi non solo saranno approfonditi nella sede propria della 4^a Commissione e nei lavori sul piano nazionale, ma anche nelle varie sedi della cooperazione interparlamentare e in primo luogo alla prossima Cosac a Varsavia.

Il senatore LOMBARDO (*Misto-Az-RE*) conviene sull'importanza del tema relativo all'integrità dei processi democratici rispetto all'ingerenza da parte di entità straniere, e chiede che questo sia trattato nell'ambito di una procedura di approfondimento specifica, analogamente a quella attivata sul rispetto dei vincoli dell'ordinamento europeo.

Ritiene inoltre opportuno estendere il tema anche al ruolo essenziale svolto dalle piattaforme dei *social network* e delle forme di ingerenza anche interne ai Paesi occidentali.

Il senatore SENSI (*PD-IDP*) esprime apprezzamento per aver posto all'attenzione della Commissione il rapporto dell'EPRS e conviene con l'osservazione del senatore Lombardo riferibile, per esempio, al ruolo della piattaforma di Musk nelle elezioni statunitensi.

Ritiene che, ancor prima di affrontare il tema peraltro pacifico posto dal senatore Claudio Borghi sul primato del diritto dell'Unione europea, sarebbe utile concentrare l'attenzione su questo tema, attraverso un'apposita indagine conoscitiva da poter offrire come contributo di approfondimento nelle sedi interparlamentari.

Il PRESIDENTE prende atto delle osservazioni espresse, pur dovendo differenziare qualitativamente l'ingerenza di Stati stranieri rispetto alle dinamiche politiche interne e al rapporto con soggetti di altri Stati con cui non vi è contrapposizione conflittuale.

Resta quindi da verificare se il Parlamento europeo vorrà istituire una nuova Commissione in continuità con la Commissione Glucksmann della scorsa legislatura.

Riguardo ai lavori della 4^a Commissione, si riserva di valutare le modalità più appropriate per svolgere l'approfondimento.

La Commissione conviene.

IN SEDE CONSULTIVA

(1043) Simona PETRUCCI e LIRIS. – *Modifiche al decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, in materia di norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti*

(Parere alla 8^a Commissione. Esame e rinvio)

Il senatore MATERA (*FdI*), relatore, introduce l'esame del disegno di legge in titolo, che modifica il decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, attuativo della delega di cui all'articolo 20, comma 1, lettera *a*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione europea 2018), volta al corretto e integrale recepimento della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti.

Le modifiche si rendono necessarie al fine di garantire la massima efficacia, sotto il profilo tecnico ed amministrativo, delle misure di prevenzione e contrasto dei citati pericoli per la salute umana.

Il disegno di legge si compone di un solo articolo, contenente a sua volta un solo comma, suddiviso in cinque lettere.

Nello specifico, la lettera *a*) amplia l'oggetto del Piano nazionale d'azione per il radon, prevedendo che esso debba individuare anche i criteri specifici per la definizione degli studi geologici, con particolare riguardo alla natura mineralogica e geochimica dei litotipi affioranti, volti a valutare preventivamente il rischio di inquinamento naturale sito-specifico da radon ed eventualmente dei materiali da costruzione.

La lettera *b*) prevede che le regioni e province autonome inseriscano, nella norma urbanistica regionale che disciplina gli studi di pianificazione territoriale, l'obbligo di acquisire una valutazione sito-specifica del rischio di inquinamento da radon, al fine di rendere più efficaci le attività di prevenzione.

La lettera *c*) interviene sui livelli massimi di riferimento radon per le abitazioni costruite dopo il 31 dicembre 2024, prevedendo che la progettazione debba essere eseguita in accordo con le linee guida definite dal citato Piano nazionale d'azione per il radon e, nello specifico, valutando parametri pertinenti quali la concentrazione di radon in tipi di roccia e suolo, permeabilità e contenuto di radio-226 dei materiali da costruzione, della roccia e del suolo, non limitandola alla struttura dell'edificio.

La lettera *d*) individua nel dettaglio le modalità mediante le quali devono essere realizzate le misure per la riduzione della concentrazione

di radon negli edifici, specificando che esse debbano essere effettuate attraverso la valutazione preliminare dei parametri pertinenti e della radioattività naturale nell'ambito territoriale significativo, nonché mediante attività di monitoraggio, analisi, rilevamento geologico, bonifica e risanamento delle costruzioni dalla sostanza inquinante.

La lettera *e*) interviene infine sui requisiti minimi che devono essere posseduti dagli esperti in interventi di risanamento da radon, prevedendo che l'abilitazione professionale richiesta non deve più limitarsi a quella attualmente prevista per lo svolgimento di attività di progettazione di opere edili, bensì quella per lo svolgimento di attività di analisi e progettazione di interventi di prevenzione, mitigazione, bonifica e risanamento di costruzioni da sostanze inquinanti.

Il senatore LOMBARDO (*Misto-Az-RE*) chiede informazioni sui tempi di esame in Commissione di merito.

La senatrice ROJC (*PD-IDP*) precisa che l'8^a Commissione ha concluso la discussione generale sul provvedimento.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,25.

5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Programmazione economica, bilancio)

Martedì 26 novembre 2024

Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 110

Presidenza del Presidente
CALANDRINI

Intervengono il ministro per i rapporti con il Parlamento Ciriani e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Lucia Albano.

Orario: dalle ore 11,25 alle ore 11,55

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 111

Presidenza del Presidente
CALANDRINI

Intervengono il ministro per i rapporti con il Parlamento Ciriani e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Lucia Albano.

Orario: dalle ore 14,30 alle ore 14,40

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria**314^a Seduta (pomeridiana)**

Presidenza del Presidente
CALANDRINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
Lucia Albano.*

La seduta inizia alle ore 15,35.

IN SEDE CONSULTIVA

(915, 916, 942, 980 e 1002-A) Modifiche alla legge 2 agosto 1999, n. 264, in materia di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia

(Parere all'Assemblea sul testo e sugli emendamenti. Esame. Parere non ostativo sul testo. Parere in parte non ostativo e in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sugli emendamenti)

La relatrice MENNUNI (*FdI*) illustra il disegno di legge in titolo ed i relativi emendamenti trasmessi dall'Assemblea, segnalando, per quanto di competenza, in relazione al testo proposto dalla Commissione, che non vi sono osservazioni da formulare, anche considerato che sono state recepite le condizioni poste ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione sul testo unificato nel parere espresso in data 9 ottobre 2024 dalla Commissione bilancio.

In relazione agli emendamenti, segnala che comporta maggiori oneri la proposta 2.3.

Occorre valutare gli effetti finanziari derivanti dagli emendamenti 2.114 (già 2.29) e 2.115.

Determina effetti finanziari negativi la proposta 2.116 (già 2.31).

Occorre valutare gli effetti finanziari derivanti dagli emendamenti 2.121 (già 2.37), 2.123 (già 2.41), 2.124 (già 2.42) e 2.127 (già 2.45).

Comportano maggiori oneri le proposte 2.128 e 2.132 che sopprimono clausole di invarianza finanziaria contenute nel testo.

Non vi sono osservazioni da formulare sui restanti emendamenti.

La sottosegretaria ALBANO, in relazione all'emendamento 2.3, esprime l'avviso contrario del Governo in quanto la proposta determina oneri la cui quantificazione non è allo stato verificabile. Rappresenta inoltre l'inidoneità della copertura.

In merito agli emendamenti 2.114 (già 2.29), 2.115, 2.116 (già 2.31), 2.121 (già 2.37), 2.123 (già 2.41), 2.124 (già 2.42) e 2.127 (già 2.45), esprime l'avviso contrario del Governo in quanto le proposte sono

suscettibili di determinare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica non quantificati e privi di copertura finanziaria.

In relazione agli emendamenti 2.128 e 2.132, esprime l'avviso contrario del Governo in quanto le proposte comportano maggiori oneri.

Non ha nulla da osservare sui restanti emendamenti.

La relatrice MENNUNI (*FdI*) illustra la seguente proposta di parere, alla luce degli elementi forniti dal Governo: « La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo.

Per quanto riguarda gli emendamenti trasmessi dall'Assemblea, esprime parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 2.3, 2.114 (già 2.29), 2.115, 2.116 (già 2.31), 2.121 (già 2.37), 2.123 (già 2.41), 2.124 (già 2.42), 2.127 (già 2.45), 2.128 e 2.132.

Il parere è non ostativo sui restanti emendamenti. ».

Verificata la presenza del prescritto numero legale, il PRESIDENTE pone ai voti la proposta di parere testé illustrata, che risulta approvata.

(385) AMIDEI e altri. – Disciplina dell'attività, riconoscimento della qualifica e istituzione del registro nazionale dei pizzaioli professionisti

(Parere alla 9^a Commissione. Esame e rinvio. Richiesta di relazione tecnica)

Il relatore DREOSTO (*LSP-PSd'Az*) illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, che il provvedimento non è corredato di relazione tecnica.

Le finalità del disegno di legge in esame sono volte al riconoscimento della qualifica professionale di pizzaiolo professionista, mediante l'ottenimento del Diploma di Stato Professionale Pizzaiolo Europeo (DSPPE), all'istituzione del registro nazionale dei pizzaioli professionisti e all'istituzione di appositi elenchi dei pizzaioli professionisti presso le Camere di commercio e gli uffici di collocamento e lavoro.

L'articolo 1, comma 2, del provvedimento in esame prevede che, ai fini della validazione delle competenze relative alla qualifica professionale di pizzaiolo professionista nell'ambito del sistema nazionale di certificazione delle competenze nonché ai fini dell'inserimento della qualifica di pizzaiolo professionista nel repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, le funzioni di enti pubblici titolari sono attribuite al Ministero delle imprese e del *made in Italy* e alle regioni. Nell'esercizio di tali funzioni, il Ministero delle imprese e del *made in Italy* accredita come enti titolati, oltre al Consiglio Nazionale dell'Ordine Pizzaioli Professionisti (CNOPP) di cui all'articolo 6, comma 3, del disegno di legge in esame, le associazioni professionali di pizzaioli e di pizzerie e le stesse costituite in federazioni, le scuole statali e del settore, le università e le accademie in grado di offrire i corsi di formazione. I commi 3 e 4 dell'articolo 1 prevedono il diritto del piz-

zaiolo professionista di scegliere la forma in cui esercitare la propria professione, riconoscendo l'esercizio di questa o in forma individuale o associata o societaria o nella forma di lavoro dipendente. Considerato che appare ipotizzabile che allo stato i pizzaioli esercitino la loro attività lavorativa in regime di lavoro dipendente, salvo che non siano essi stessi imprenditori titolari dell'esercizio commerciale, tali disposizioni, che consentono di esercitare l'attività lavorativa di pizzaiolo professionista come libera professione in forma individuale o associata o societaria, potrebbero comportare minori entrate sia in termini di gettito fiscale sia in termini di minori entrate contributive.

L'articolo 2, comma 1, prevede che gli istituti scolastici, che provvedono ai percorsi di istruzione professionale, integrino il profilo formativo di cui all'Allegato 2-G al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 92 del 2018, indirizzo « Enogastronomia e ospitalità alberghiera ». Il comma 2 reca una clausola di invarianza degli oneri, prevedendo che all'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. A tale riguardo occorre valutare la sostenibilità della clausola di invarianza finanziaria.

L'articolo 3 prevede che il diploma di Stato Professionale Pizzaiolo Europeo (DSPPE) sarà rilasciato dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministero dell'istruzione e del merito, previa certificazione da parte del Consiglio nazionale dell'ordine pizzaioli professionisti (CNOOP) e delle associazioni professionali di pizzaioli e delle scuole, in merito alla frequenza di un corso di formazione riconosciuto dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* di almeno centocinquanta ore, di cui settanta ore di pratica in laboratorio, venticinque ore di lingua straniera, trenta ore di scienza dell'alimentazione e venticinque ore di igiene e somministrazione di alimenti. Al termine del corso, l'aspirante pizzaiolo dovrà sostenere un esame finale consistente in una prova teorica e in una prova pratica, in relazione al quale verrà costituita una apposita commissione di esperti nominati dal Ministero dell'istruzione e del merito e di esperti delle competenze del CNOOP. Per quanto concerne l'articolo 3, in merito al quale il testo del provvedimento in esame non sembra associare effetti finanziari, occorre valutare se le amministrazioni coinvolte saranno in grado di svolgere le funzioni loro assegnate, senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente. Occorre valutare altresì gli oneri connessi allo svolgimento dei corsi e degli esami, in quanto il tenore dell'articolo 8 sembra riferire la copertura, mediante il contributo annuale a carico degli iscritti, ai soli corsi di aggiornamento professionale e sanitario e non anche al corso e agli esami che gli aspiranti pizzaioli devono frequentare e sostenere, per ottenere il diploma di Stato Professionale Pizzaiolo Europeo (DSPPE) e l'abilitazione all'esercizio della professione.

L'articolo 4 reca disposizioni in materia di requisiti e modalità per l'accesso al DSPPE e prevede al comma 4 un corso di aggiornamento con cadenza triennale sulle materie oggetto del DSPPE, i cui oneri sembrerebbero a carico dei contributi obbligatori di cui all'articolo 8 che gli iscritti saranno tenuti a versare annualmente.

L'articolo 5 prevede che i diplomi DSPPE vengano iscritti a cura del CNOPP in un registro tenuto presso la Camera di commercio competente per territorio e pubblicato nel sito *internet* istituzionale della medesima.

L'articolo 6 istituisce il registro nazionale dei pizzaioli professionisti e prevede che gli iscritti al registro costituiscano l'Ordine nazionale dei pizzaioli professionisti. Al Consiglio nazionale dell'ordine pizzaioli professionisti, eletto dagli iscritti al registro nazionale, viene demandata la tenuta del medesimo registro. Il comma 4 prevede che, con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, vengano adottate le norme relative alle modalità e ai requisiti per l'iscrizione al registro, all'istituzione delle sedi, all'elezione del CNOPP, nonché ai procedimenti elettorali relativi agli organi di categoria. Il comma 5 dispone che l'iscrizione al registro sia condizione necessaria per l'esercizio dell'attività professionale di pizzaiolo professionista.

L'articolo 7 reca le disposizioni relative ai requisiti per l'iscrizione al registro nazionale dei pizzaioli professionisti.

L'articolo 8 stabilisce che il CNOPP determina il contributo obbligatorio che gli iscritti sono tenuti a versare annualmente in modo da assicurare la copertura dei costi relativi alle funzioni svolte dal CNOPP e dai collegi professionali territoriali, ai corsi di aggiornamento professionale e sanitario nonché alla tenuta del registro.

In relazione agli articoli 4, 5, 6 e 7, appare opportuno considerare se le amministrazioni pubbliche coinvolte siano in grado di svolgere le funzioni loro assegnate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Appare inoltre opportuno acquisire elementi di dettaglio in ordine alla platea di soggetti interessati dalla normativa in esame nonché una stima dei costi cui si prevede di far fronte con i contributi a carico degli iscritti. A tale riguardo, occorre verificare la congruità della copertura prevista dall'articolo 8, in particolare in relazione ai costi di primo impianto, di acquisizione delle sedi nazionali e territoriali, di allestimento delle strutture e dell'assunzione del personale, al fine di valutare la necessaria correlazione temporale tra gli oneri e le entrate derivanti dall'effettivo versamento dei contributi da parte degli iscritti. Considerato inoltre che l'iscrizione al registro è condizione necessaria per l'esercizio dell'attività professionale e il contributo determinato dall'ordine è obbligatorio, appare ragionevole ritenere che tali contributi saranno fiscalmente deducibili, pertanto occorre valutarne altresì gli effetti finanziari in termini di minori entrate.

In considerazione di quanto sopra esposto, con particolare riferimento al diritto di scelta della forma e conseguentemente del regime fiscale nel quale esercitare la professione, di cui ai commi 3 e 4 dell'ar-

articolo 1, e alla deducibilità del contributo obbligatorio, appare necessario richiedere, ai sensi dell'articolo 76-bis, comma 3, del Regolamento, la predisposizione di una relazione tecnica, di cui all'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica.

La sottosegretaria ALBANO si riserva di fornire gli elementi richiesti.

La Commissione conviene quindi di richiedere, ai sensi dell'articolo 76-bis, comma 3, del Regolamento, la predisposizione di una relazione tecnica debitamente verificata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (n. 226)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78. Esame e rinvio)

La relatrice MENNUNI (*Fdi*) illustra lo schema di decreto in titolo, segnalando che è privo dell'intesa della Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, pertanto l'assegnazione è stata disposta con riserva.

Il provvedimento, adottato in attuazione del comma 4 dell'articolo 1 della legge n. 78 del 2022 (Delega al Governo in materia di contratti pubblici), reca disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023. Lo schema di decreto si compone di 87 articoli ed è corredato di una generale clausola di neutralità finanziaria (articolo 86) in base alla quale dall'attuazione del provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il testo è corredato di relazione tecnica, ove si afferma che le disposizioni dello schema di decreto in esame non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, posto che le modifiche al vigente Codice sono volte ad apportare chiarimenti in merito alla portata applicativa delle disposizioni vigenti ovvero a semplificare le procedure ivi disciplinate.

Per quanto di competenza, premette che il provvedimento in esame interviene su norme del Codice dei contratti pubblici prevalentemente di carattere ordinamentale e procedurale e non appare, in linea generale, determinare effetti diretti e immediati per la finanza pubblica. D'altronde al Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023 oggetto delle modifiche in esame, non sono stati ascritti effetti sui saldi

di finanza pubblica e presenta un'apposita clausola di invarianza finanziaria. Ciò premesso, evidenzia alcuni profili che potrebbero essere suscettibili di determinare risvolti finanziari e sui quali appare opportuno che siano forniti ulteriori elementi di valutazione.

In relazione all'articolo 11, che modifica l'articolo 44 del codice, andrebbero fornite informazioni circa le risorse di cui dispone il Consiglio superiore dei lavori pubblici per adottare le previste linee guida sugli indirizzi tecnici per lo sviluppo del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base di gara per l'affidamento del contratto di progettazione esecutiva e di esecuzione dei lavori.

In relazione all'articolo 18, che modifica l'articolo 62 del Codice laddove si prevede che nell'Allegato II.4 oltre ai requisiti necessari per ottenere la qualificazione delle stazioni appaltanti siano indicati gli incentivi per favorire tale qualificazione, andrebbe chiarito se dalla previsione di tali incentivi possano discendere ulteriori oneri rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente.

In relazione all'articolo 19, che modifica l'articolo 63 del Codice, posto che nel modificare il comma 10 si estende la competenza della Scuola Nazionale dell'Amministrazione alla definizione del requisito della formazione del personale quale attività strumentale anche alla qualificazione per l'esecuzione del contratto, andrebbe garantito che la Scuola sia in grado di svolgere tali compiti con le risorse attribuite a legislazione vigente.

L'articolo 22, che inserisce il nuovo articolo 82-*bis* sugli accordi di collaborazione, prevede che le stazioni appaltanti comunichino alla piattaforma del servizio contratti pubblici gli accordi di collaborazione stipulati all'esito della fase di aggiudicazione e che il Servizio contratti pubblici monitori i risultati perseguiti nella fase dell'esecuzione mediante l'accordo di collaborazione e riferisca periodicamente alla Cabina di regia per il codice dei contratti pubblici istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. A tale proposito, alla luce della relazione tecnica che afferma che si farà fronte alle funzioni di monitoraggio con le risorse previste a legislazione vigente, andrebbero forniti dati su tali risorse da rapportare alle nuove attività previste.

In relazione all'articolo 38, che modifica l'articolo 126 del Codice prevedendo che da facoltativo diventi obbligatorio l'inserimento, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, del riconoscimento del premio di accelerazione a carico del quadro economico, andrebbe assicurato che tale previsione di obbligarietà sia finanziariamente sostenibile a carico dei quadri economici e non pregiudichi le altre coperture di spesa presenti alla voce « imprevisti » nell'ambito dei quadri economici.

Il provvedimento in diverse disposizioni attribuisce ulteriori compiti e attività ad una serie di enti o amministrazioni pubbliche, quali il NARS (Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) e il MEF – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato agli articoli 45 e 47, nonché l'ANAC e il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica

economica della Presidenza del Consiglio (DIPE) agli articoli da 49 a 51. Per tali soggetti pubblici andrebbe assicurato che potranno provvedere alle funzioni loro assegnate nell'ambito delle proprie risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente e senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

In relazione all'articolo 76, che inserisce l'allegato II.2-*bis*, con riferimento in particolare all'articolo 16 dell'allegato che istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti l'Osservatorio sulla revisione prezzi, pur essendo previsto che ai componenti non spettino compensi o altri emolumenti, andrebbero forniti raggugli circa le spese di funzionamento e le risorse con cui vi si farà fronte.

In relazione all'articolo 78, che aggiunge l'articolo 13-*bis* all'allegato II.4 del Codice, posto che si prevede un ampliamento delle funzioni del Tavolo di coordinamento dei soggetti aggregatori, istituito presso l'ANAC, andrebbe confermato che tale organismo disponga di risorse adeguate per svolgere le ulteriori funzioni di supporto e monitoraggio previste.

Per ulteriori osservazioni, rinvia alla nota dei Servizi del bilancio del Senato e della Camera dei deputati n. 207.

La sottosegretaria ALBANO si riserva di fornire le risposte alle richieste di chiarimento avanzate dalla relatrice.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2023 concernente gli interventi relativi alla categoria « Fame nel mondo » (n. 228)

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2023 concernente gli interventi relativi alla categoria « Calamità naturali » (n. 229)

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2023 concernente gli interventi relativi alla categoria « Assistenza ai rifugiati e ai minori stranieri non accompagnati » (n. 230)

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2023 concernente gli interventi relativi alla categoria « Conservazione dei beni culturali » (n. 231)

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale per il 2023 concernente gli interventi relativi alla categoria « Recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche » (n. 232)

(Pareri al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76. Esame congiunto e rinvio)

Il relatore LOTITO (*FI-BP-PPE*) illustra i cinque schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in titolo, segnalando, per quanto

di competenza, che essi provvedono alla ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF di pertinenza statale per l'anno 2023. La ripartizione è riferita alle scelte dei contribuenti nelle dichiarazioni del 2020 relative ai redditi del 2019.

In base al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, gli incassi in conto competenza relativi all'IRPEF risultano pari a circa 181,4 miliardi di euro. L'ammontare complessivo delle risorse da ripartire tra lo Stato e le confessioni religiose per le finalità dell'otto per mille dell'IRPEF è risultato pari a circa 1,4 miliardi di euro.

Solo il 40,5 per cento dei contribuenti (16,8 milioni su un totale di 41,5 milioni) ha effettuato la scelta espressa relativa alla destinazione dell'otto per mille nella dichiarazione dei redditi.

Rispetto all'importo di circa 330,4 milioni di euro teoricamente spettante allo Stato sulla base delle scelte dei contribuenti, la quota dell'otto per mille di pertinenza statale per l'anno 2023 che viene messa a ripartizione dalla Presidenza del Consiglio è pari a circa 192,6 milioni di euro. Tale differenza deriva dalla circostanza che l'autorizzazione di spesa relativa all'otto per mille dell'IRPEF, per la quota parte di competenza statale, ed i relativi importi iscritti in bilancio, risultano decurtati da numerose disposizioni legislative vigenti che ne hanno determinato la destinazione ad altre finalità. In particolare, per l'anno 2022, le decurtazioni ammontano a circa 137,8 milioni di euro.

Sul problema della riduzione delle risorse destinate all'otto per mille a gestione statale è più volte intervenuta la Corte dei conti, la quale, in successive relazioni, ha sottolineato come – sin dai primi anni di applicazione dell'istituto, ma sistematicamente a partire dal 2004 – la destinazione, per esigenze di bilancio, della maggior parte delle risorse che i contribuenti destinano allo Stato nella scelta effettuata in sede di dichiarazione dei redditi verso finalità diverse da quelle previste dalla legge, talvolta antitetichhe alla volontà dei contribuenti, rappresenti un grave *vulnus* all'istituto. Sulla questione è intervenuta la legge n. 163 del 2016, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che ha stabilito il divieto di utilizzo delle risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale, per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate. Tuttavia, come anche sottolineato dalla Corte dei conti, le disposizioni normative intervenute fino all'introduzione del divieto continueranno ad incidere a lungo sulla capienza dei fondi dell'otto per mille di competenza statale, dato il carattere permanente di molte delle riduzioni ivi previste.

Il suddetto stanziamento definitivo di competenza relativo alla quota dell'otto per mille di pertinenza statale, pari a 192,6 milioni di euro come risultante nel Rendiconto generale dello Stato dell'esercizio finanziario 2023 (capitolo 2780/Ministero dell'economia e delle finanze), è stato versato al bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri (capitolo 224).

Il piano di ripartizione delle risorse 2023 dell'otto per mille IRPEF di competenza statale è stato elaborato, per la prima volta, sulla base del

nuovo impianto normativo costituito dall'articolo 46-*bis*, comma 4, del decreto-legge n. 124 del 2019 e dagli articoli 7 e 8 del decreto-legge n. 105 del 2023.

In base all'articolo 46-*bis*, la ripartizione delle somme dell'otto per mille IRPEF a diretta gestione statale non avviene più, come in precedenza, suddividendo la quota di competenza statale in parti uguali tra le categorie di intervento ammesse a contributo, ma secondo le preferenze espresse dai dichiaranti all'atto della dichiarazione dei redditi. Ai fini del piano di ripartizione va, tuttavia, considerato quanto disposto dagli articoli 7 e 8 del decreto-legge n. 105 del 2023, i quali – nel prevedere una nuova finalità di destinazione delle risorse dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale – hanno assegnato una diversa rilevanza al criterio della distribuzione delle risorse in proporzione alle « scelte espresse », definendo una modalità differente di distribuzione delle risorse relative alla quota a diretta gestione statale per le quali i contribuenti non hanno effettuato una scelta. In caso di « scelte non espresse », la relativa quota di risorse a diretta gestione statale viene ripartita tra gli interventi di cui all'articolo 48 secondo le finalità stabilite annualmente con deliberazione del Consiglio dei ministri o, in assenza di tale deliberazione, in proporzione alle scelte espresse, secondo quanto ora previsto dal nuovo testo dell'articolo 47 della legge n. 222 del 1985, come modificato dall'articolo 8, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 105 del 2023.

Pertanto, lo stanziamento dell'otto per mille IRPEF a diretta gestione statale per l'anno 2023 viene ripartito tra le categorie di intervento sulla base delle preferenze espresse dai contribuenti che hanno scelto la destinazione « Stato » (3.805.519 contribuenti). Sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle entrate, risulta che, dello stanziamento a disposizione per l'otto per mille statale, 113.031.483 euro sono riferibili ai contribuenti che, oltre alla scelta in favore della destinazione « Stato », hanno anche espresso una preferenza tra le categorie di intervento. La quota dell'importo per la quale i contribuenti non hanno espresso preferenze riguardo ad una specifica destinazione corrisponde a 79.592.039 euro.

Gli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in esame provvedono alla ripartizione della quota per la quale i contribuenti hanno espresso una preferenza di destinazione, mentre le restanti risorse sono state ripartite con deliberazione del Consiglio dei ministri 4 agosto 2024.

L'istruttoria delle domande di contributo per l'anno 2023 è stata gestita dalla Presidenza del Consiglio.

Per la categoria relativa all'Edilizia scolastica, come ogni anno, la relativa quota è stata trasferita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Ministero dell'istruzione, cui compete la gestione della procedura di assegnazione delle risorse.

Per le altre quattro categorie sono stati presentati quattro distinti schemi di decreto concernenti gli interventi relativi alla fame nel mondo (Atto n. 228), gli interventi relativi alle calamità naturali (Atto n. 229), gli interventi relativi all'assistenza ai rifugiati e minori stranieri non accom-

pagnati (Atto n. 230) e gli interventi relativi alla conservazione dei beni culturali (Atto n. 231). Inoltre, anche con riferimento alla nuova categoria di intervento « Recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche », per la quale non è stato ancora possibile per i contribuenti esprimere la preferenza, è stato presentato dal Governo uno schema di decreto (Atto n. 232).

Riguardo alle risorse, va sottolineato che, alla dotazione dell'annualità 2023 si sono inoltre aggiunte le risorse rivenienti dai risparmi di spesa realizzati sui contributi già erogati negli anni precedenti, che sono affluiti sul conto di tesoreria della Presidenza del Consiglio (complessivi 4,4 milioni di euro) per essere riassegnati alla medesima categoria di competenza, ed in particolare: 478.727 euro per la categoria « Calamità naturali », 2.079.934 euro per la categoria « Assistenza ai rifugiati e ai minori stranieri non accompagnati », 1.608.382 euro per la categoria « Conservazione dei beni culturali », 160.891 euro per la categoria « Fame nel mondo ».

Inoltre, la dotazione di ciascuna categoria è stata altresì incrementata della quota residua di ripartizione dell'anno 2022 che, ai sensi dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto dello scorso anno, è stata destinata alla ripartizione dell'anno 2023.

Entro la scadenza del 30 settembre 2023 sono pervenute 342 istanze, così suddivise: 134 per la fame nel mondo, di cui 28 ammesse in graduatoria; 47 per conservazione beni culturali, di cui 28 ammesse in graduatoria; 23 per calamità naturali, di cui 10 ammesse in graduatoria; 65 per assistenza ai rifugiati e minori stranieri non accompagnati, di cui 7 ammesse in graduatoria; 73 per recupero dalle tossicodipendenze e dalle altre dipendenze patologiche, di cui 33 ammesse in graduatoria.

Nel complesso, 106 istanze sono state ritenute idonee e ammesse al finanziamento (allegato n. 3 di ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce annualmente al Parlamento sull'erogazione dei fondi dell'anno precedente e sulla verifica dei risultati ottenuta mediante gli interventi finanziati (articolo 8, comma 7).

L'ultima Relazione è stata presentata in data 20 febbraio 2024 (*Doc. LXIV, n. 2*), sull'erogazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale, aggiornata al 31 dicembre 2023, e sulla verifica dei risultati ottenuti mediante gli interventi finanziati negli anni precedenti.

Per un'illustrazione della normativa che attualmente disciplina la materia, per gli interventi di rideterminazione della quota dell'8 per mille disposti dal legislatore nel corso del tempo a copertura di oneri derivanti da interventi legislativi, per i riparti degli anni precedenti, nonché per il dettaglio delle istanze presentate e ammesse al finanziamento con i provvedimenti in esame, rinvia al *Dossier* curato dai Servizio Studi del Senato e della Camera dei deputati.

La sottosegretaria ALBANO si riserva di fornire le risposte alle richieste di chiarimento avanzate dal relatore.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,50.

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 112

*Presidenza del Presidente
CALANDRINI*

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze
Lucia Albano.*

Orario: dalle ore 20,30 alle ore 22,05

(Sospensione: dalle ore 20,50 alle ore 22)

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

7^a COMMISSIONE PERMANENTE
**(Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica,
ricerca scientifica, spettacolo e sport)**

Martedì 26 novembre 2024

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 86

Presidenza del Presidente
MARTI

Orario: dalle ore 14,10 alle ore 15,25

AUDIZIONI DI RAPPRESENTANTI DELLO EUROPEAN COUNCIL OF DOCTORAL CANDIDATES AND JUNIOR RESEARCHERS (EURODOC), DELL'ASSOCIAZIONE DOTTORANDI E DOTTORI DI RICERCA ITALIANI (ADI), DELL'ASSOCIAZIONE DEI RICERCATORI A TEMPO DETERMINATO (ARTeD), DELLA SOCIETÀ ITALIANA DEL DOTTORATO DI RICERCA (SIDRI), DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DOCENTI UNIVERSITARI (ANDU) E, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, DI RAPPRESENTANTI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI STUDENTI UNIVERSITARI (CNSU) SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1240 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE DELLA RICERCA)

Plenaria

172^a Seduta

Presidenza del Presidente
MARTI

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

La seduta inizia alle ore 15,30.

IN SEDE REDIGENTE

(1240) *Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione della ricerca*

(148) *Maria Domenica CASTELLONE e MAZZELLA. – Disposizioni in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca*

(1293) *CRISANTI. – Modifiche alla legge 30 dicembre 2010, n. 240, in materia di contratto di ricerca postdottorale nonché di reclutamento, progressione e trattamento economico dei professori e dei ricercatori*

(Discussione congiunta dei disegni di legge nn. 148 e 1293, congiunzione con il seguito della discussione del disegno di legge n. 1240 e rinvio)

Prosegue la discussione sospesa nella seduta del 5 novembre.

Il presidente relatore MARTI (*LSP-PSd'Az*) illustra congiuntamente i disegni di legge n. 148 e n. 1293.

Quanto al primo, esso incide sulla legislazione vigente in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca.

Nello specifico, l'articolo 1 definisce oggetto e ambito di applicazione del provvedimento, recante, in specie, disposizioni in materia di reclutamento dei ricercatori presso le università e gli enti pubblici di ricerca, fornendo definizioni di « università » e di « enti pubblici di ricerca ».

Il successivo articolo 2 delinea i requisiti soggettivi per il conferimento di borse *post lauream* (denominate « borse di ricerca ») da parte delle università e degli enti pubblici di ricerca e le procedure per il conferimento, che dovranno essere disciplinate con regolamento dell'università, secondo principi di pubblicità e di trasparenza.

L'articolo 3 disciplina il dottorato di ricerca e in particolare: apporta modifiche all'articolo 2 della legge 21 dicembre 1999, n. 508, inserendo il comma *5-bis*, che disciplina l'attivazione dei corsi di dottorato di ricerca; modifica l'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, specificando che ai fini del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni è riconosciuto al titolo di dottore di ricerca un punteggio aggiuntivo; introduce ulteriori novelle all'articolo 4 della legge 3 luglio 1998, n. 210.

L'articolo 4 modifica gli articoli 18, comma 1, e 24, comma 2, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, prevedendo, ai fini del reclutamento dei professori di prima e di seconda fascia e dei ricercatori a tempo determinato, la nomina di una commissione giudicatrice formata da professori di prima o di seconda fascia o da dirigenti di ricerca e da primi ricercatori in servizio presso enti pubblici di ricerca. Inoltre, l'articolo 4 introduce, all'articolo 24 della medesima legge, il comma *5-ter*, che consente al ricercatore universitario che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale in un settore concorsuale diverso da quello di riferimento del contratto di chiedere di modificare il settore concorsuale di riferimento.

Il successivo articolo 5 introduce il nuovo articolo 12-*ter* al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, prevedendo ulteriori misure per il reclutamento del personale presso gli enti pubblici di ricerca. Nello specifico a questi ultimi è attribuita la facoltà di indire procedure concorsuali per la stipulazione di contratti per ricercatore o tecnologo a tempo determinato.

L'articolo 6 sancisce l'attivazione del portale unico dei concorsi dell'università e della ricerca nel sito *internet* istituzionale del Ministero dell'università e della ricerca. In tale portale le università e gli enti di ricerca saranno tenuti a pubblicare i bandi per le procedure di selezione relative alle borse di ricerca, ai dottorati di ricerca, nonché ai contratti di ricerca e ai contratti per ricercatore a tempo determinato e ai ruoli di professore di prima o seconda fascia.

Infine, l'articolo 7 introduce norme transitorie e finali.

Il Presidente relatore passa poi a dar conto del disegno di legge n. 1293, precisando che esso modifica la legislazione in materia di contratto di ricerca postdottorale nonché di reclutamento, progressione e trattamento economico dei professori e dei ricercatori.

Evidenzia che l'articolo 1, nel modificare l'articolo 22 della legge n. 240 del 2010, introduce disciplina del nuovo « contratto di ricerca postdottorale », che va a sostituirsi al vigente « contratto di ricerca », prevedendo, tra l'altro, che la nuova forma contrattuale costituisca requisito per l'accesso alla posizione di ricercatore a tempo determinato.

Segnala, quindi, che i contratti di ricerca postdottorali hanno una durata compresa tra due e sei anni e, per quelli di durata inferiore ai sei anni, è prevista la possibilità di rinnovo fino al raggiungimento della durata massima. In riferimento ai progetti di ricerca di carattere nazionale, europeo e internazionale, i contratti di ricerca postdottorali hanno una durata minima biennale e possono essere prorogati laddove ricorrano specifiche esigenze.

Sottolinea poi che è oggetto di abrogazione la disposizione (di cui al comma 5 dell'articolo 22 della legge n. 240 del 2010) sulla base della quale gli enti pubblici di ricerca possono attualmente consentire l'accesso alle procedure di selezione per il conferimento dei contratti di ricerca anche a coloro che sono in possesso di *curriculum* scientifico-professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca, fermo restando che il titolo di dottore di ricerca o il titolo equivalente conseguito all'estero, ovvero, per i settori interessati, il titolo di specializzazione di area medica costituiscono titolo preferenziale ai fini della formazione delle relative graduatorie.

In merito alla determinazione dell'importo del contratto di ricerca postdottorale, menziona la previsione ai sensi della quale, in presenza di determinate condizioni di merito, anzianità e autorevolezza scientifica del ricercatore ovvero qualora il vincitore provenga da ateneo o ente di ricerca estero, si può applicare la disposizione (di cui all'articolo 1, comma 9, ultimo periodo, della legge n. 230 del 2005) che concede facoltà al rettore di disporre, con proprio decreto, la nomina, con determi-

nazione della relativa classe di stipendio sulla base della eventuale anzianità di servizio e di valutazioni di merito. Rispetto a tale disposizione il provvedimento in esame introduce tuttavia la limitazione sulla base della quale l'importo così determinato non può eccedere il 70 per cento della classe stipendiale iniziale prevista per i professori associati.

Passando a dar conto dei contenuti dell'articolo 2, fa presente che esso, nel modificare l'articolo 24 della legge n. 240 del 2010, prevede che ulteriori risorse siano destinate dalle università alla stipula dei contratti di ricerca postdottorale in favore di soggetti che siano stati titolari del contratto medesimo per almeno due anni ed estende ai suddetti soggetti la possibilità di essere ammessi alle procedure di selezione. Il medesimo articolo stabilisce inoltre che, per coloro i quali siano già stati titolari per almeno due anni di un contratto di ricerca postdottorale, la procedura di selezione preveda la valutazione del *curriculum* scientifico, della produzione scientifica, delle rilevanti pubblicazioni di carattere internazionale e la valutazione del livello di maturità e indipendenza scientifica raggiunto.

In relazione all'articolo 3, specifica che esso istituisce presso il Ministero dell'università e della ricerca il Fondo per la promozione dell'indipendenza scientifica con una dotazione annua pari a 30 milioni di euro. Il Fondo è strumentale all'erogazione di finanziamenti individuali a coloro che siano titolari di un contratto di ricerca postdottorale da almeno tre anni ed è destinato a coprire i costi del contratto per ulteriori tre anni, nonché i costi delle attività di ricerca anche in considerazione di eventuali attività sperimentali e di laboratorio, previa presentazione di un progetto con indicazione delle attività previste e il loro costo stimato, la cui valutazione è affidata a una commissione terza e indipendente.

Si sofferma, infine, sull'articolo 4, che, nel modificare l'articolo 18, comma 1, della legge n. 240 del 2010, introduce, tra i criteri di valutazione nelle procedure di chiamata dei professori di prima fascia, la continuità e l'effettiva maturazione della produzione scientifica e dell'attività didattica, nonché la valutazione comparativa del valore numerico degli indicatori rilevanti ai fini dell'abilitazione scientifica nazionale, specificando che essa non può essere inferiore alla media del valore numerico degli indicatori dei professori in servizio nella medesima posizione oggetto della procedura presso il dipartimento che deve effettuare la chiamata.

Al fine di dare applicazione alla suddetta disposizione, si stabilisce che l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) elabori, entro il 30 novembre di ogni anno, una tabella recante l'indicazione, suddivisa per fascia, del valore medio degli indicatori riportati dai professori in servizio presso ciascun dipartimento delle università italiane.

Fa cenno, conclusivamente, alla disciplina del trattamento economico per il caso in cui il vincitore della chiamata dei professori di prima e di seconda fascia sia in servizio presso un ateneo o un ente di ricerca estero: in tal caso si applica il richiamato articolo 1, comma 9, ultimo periodo, della legge n. 230 del 2005, senza eccedere, in ogni caso, i va-

lori corrispondenti alla quinta classe stipendiale prevista per la posizione oggetto di chiamata.

Il Presidente relatore propone conclusivamente di congiungere la discussione dei medesimi con il seguito della discussione del disegno di legge n. 1240, in considerazione dell'affinità della materia trattata.

Conviene la Commissione.

Il seguito della discussione congiunta è, pertanto, rinviata.

IN SEDE REFERENTE

(180) ZANETTIN e Daniela SBROLLINI. – *Disposizioni per il riconoscimento degli alunni con alto potenziale cognitivo, l'adozione di piani didattici personalizzati e la formazione del personale scolastico*

(1041) MARTI. – *Istituzione di un piano sperimentale per favorire l'inserimento e il successo scolastico degli alunni con alto potenziale cognitivo e per la formazione specifica dei docenti*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 21 novembre.

Il PRESIDENTE fa presente che non si è ancora espressa la Commissione bilancio sui provvedimenti in titolo e informa che il relatore ha comunicato di non poter partecipare all'odierna seduta. Apprezzate le circostanze, propone di rinviare il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge in esame ad altra seduta.

Poiché non vi sono interventi in senso contrario, così rimane stabilito e il seguito dell'esame congiunto è indi rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE comunica che è stato assegnato alla Commissione, in sede consultiva, l'atto del Governo n. 236 (« Schema di decreto ministeriale recante l'elenco delle proposte di istituzione e finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2024 ») e fa presente che l'esame di tale provvedimento sarà avviato nella seduta di giovedì prossimo.

Prende atto la Commissione.

Il senatore PIRONDINI (M5S) chiede che la Commissione avvii, quanto prima, l'esame dell'Atto Senato n. 492, a sua prima firma, sulle scuole dell'infanzia a indirizzo musicale.

Il PRESIDENTE fa presente che tale richiesta sarà discussa in sede di Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi per la programmazione dei lavori, convocato per la giornata di domani.

Prende atto la Commissione.

La seduta termina alle ore 15,45.

8^a COMMISSIONE PERMANENTE
**(Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici,
comunicazioni, innovazione tecnologica)**

Martedì 26 novembre 2024

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 78

Presidenza del Presidente
FAZZONE

Orario: dalle ore 12,30 alle ore 14,45

(Sospensione: dalle ore 13,30 alle ore 13,50)

AUDIZIONI DI RAPPRESENTANTI DI ANAC, ANCE, FEDERAZIONE ANIE, ANIMA, CONFSEVIZI – ASSTRA E UTILITALIA, ASSISTAL – ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI DI IMPIANTI E DEI SERVIZI DI EFFICIENZA ENERGETICA – ESCO E FACILITY MANAGEMENT, ASSOESCO – ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLE ENERGY SERVICE COMPANY E DEGLI OPERATORI DELL'EFFICIENZA ENERGETICA, UCSI – UNIONE CONSORZI STABILI ITALIANI, RETE PROFESSIONI TECNICHE – RPT, FONDAZIONE INARCASSA, GREEN BUILDING COUNCIL ITALIA, ASVIS – ALLEANZA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI, INTERVENUTI IN VIDEOCONFERENZA, SULL'ATTO DI GOVERNO N. 226 (CORRETTIVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI)

Plenaria

150^a Seduta

Presidenza del Presidente
FAZZONE

*Interviene il vice ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica
Vannia Gava.*

La seduta inizia alle ore 15,10.

SULLA PUBBLICAZIONE DEI DOCUMENTI ACQUISITI

Il PRESIDENTE comunica che la documentazione acquisita dalla Commissione nel corso delle audizioni informali svolte nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. 226 (Correttivo codice dei contratti pubblici) sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

IN SEDE REFERENTE

(1272) Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 19 novembre.

Il PRESIDENTE comunica che sono stati presentati gli emendamenti 1.22 (testo 2), 1.65 (testo 2) e 1.76 (testo 2), pubblicati in allegato, e che l'emendamento 1.0.2 è stato ritirato, mentre l'emendamento 3.38 è stato ritirato e trasformato nell'ordine del giorno G/1272/7/8, pubblicato in allegato.

Comunica inoltre che il Governo ha presentato l'emendamento 3.1000, pubblicato in allegato, e propone di fissare il termine per la presentazione di eventuali subemendamenti a domani, mercoledì 27 novembre, alle ore 10.

La Commissione conviene.

Il PRESIDENTE informa che nella giornata di domani il Governo dovrebbe essere nelle condizioni di ultimare l'attività istruttoria sugli emendamenti presentati, in maniera tale che le votazioni in Commissione possano avere luogo nella seduta già convocata per giovedì 28 novembre, alle ore 10, il cui orario d'inizio potrà subire variazioni in base all'andamento dei lavori del Parlamento in seduta comune e dell'Aula del Senato.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è rinviato.

La seduta termina alle ore 15,15.

ORDINE DEL GIORNO ED EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1272

(al testo del decreto-legge)

G/1272/7/8 (già em. 3.38)

PAROLI

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico,

premesso che:

sulla base dell'analisi degli strumenti di politica ambientale disponibili si ritiene che un meccanismo di mercato regolamentato possa contribuire alla salvaguardia della risorsa idrica nel nostro Paese;

l'adozione di norme in materia di promozione del risparmio idrico mediante l'adozione di un sistema di incentivi senza oneri per lo stato, di meccanismi regolamentati di mercato basati sulla remunerazione ai soggetti che, attraverso interventi di « efficienza idrica », siano in grado di raggiungere obiettivi prestabiliti di risparmio dell'acqua utilizzata nel processo produttivo, nonché di premialità ad innovazioni di prodotto o di processo che consentano di ridurre il consumo o il riuso di acqua come *input* produttivo, andrebbe a sostenere la riduzione dei consumi di acqua, in particolare negli usi produttivi;

tale meccanismo (differente dai certificati Blu che hanno un costo per lo Stato) potrebbe anche portare alla nascita di nuovi operatori di mercato, le cosiddette *Water Serving Services Companies*, che, al pari delle ESCO nei settori energetici, siano in grado di assistere tecnicamente le aziende produttive negli interventi di risparmio idrico e porsi come agevolatori anche del meccanismo finanziario legato alle certificazioni di efficienza. Tale meccanismo sarebbe anche di facile gestibilità amministrativa;

sulla base delle stime di utilizzo della risorsa idrica da parte dell'industria, pari a circa 3 miliardi di mc annui, il possibile impatto del meccanismo proposto potrebbe portare a risparmi di consumo nell'ordine di 500 milioni di mc annui,

impegna il Governo

a valutare la possibilità di adottare disposizioni volte a istituire un meccanismo di incentivi al risparmio idrico simile a quelli già in uso per il contenimento delle emissioni inquinanti (*Emission Trading System - ETS*) o per l'efficientamento energetico (Certificati Bianchi), al fine di sostenere la riduzione dei consumi di acqua, in particolare negli usi produttivi e la nascita di nuovi operatori di mercato.

Art. 1.

1.22 (testo 2)

FAZZONE

Al comma 1, lettera a), numero 2), capoverso « 1-bis », apportare le seguenti modificazioni:

a) *alla lettera a) premettere le seguenti:*

« 0a) i progetti di nuovi impianti di accumulo idroelettrico mediante pompaggio puro che prevedono, anche attraverso il ripristino delle condizioni di normale esercizio degli invasi esistenti, l'incremento dei volumi di acqua immagazzinabili;

0a-bis) le opere e gli impianti di stoccaggio geologico, cattura e trasporto di CO₂, nonché i relativi impianti funzionalmente connessi, e gli impianti industriali oggetto di conversione in bioraffinerie; »;

b) *dopo la lettera a) inserire la seguente:*

« a-bis) i progetti di nuovi impianti concernenti le derivazioni per uso idroelettrico di potenza fino a 10MW; ».

1.65 (testo 2)

FAZZONE

Al comma 1, lettera a):

a) *dopo il numero 2) inserire il seguente:*

« 2.1) al comma 2-bis primo periodo le parole “quaranta unità” sono sostituite con le seguenti: “cento unità” e dopo le parole “dell'Isti-

tuto superiore di sanità (ISS)” sono inserite le seguenti: “ovvero tra soggetti anche estranei alla pubblica amministrazione, provvisti del diploma di laurea di vecchio ordinamento, di laurea specialistica o magistrale, con adeguata esperienza professionale di almeno cinque anni, all’atto della nomina, attingendo anche fra i soggetti qualificati che abbiano trasmesso la manifestazione d’interesse ai sensi dell’Avviso permanente prot. n. 40073 del 1° marzo 2024 del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica per la nomina in qualità di componente alla commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA- VAS, a ogni effetto ai sensi dell’articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.” »;

b) *dopo il numero 4) inserire il seguente:*

« 5) al comma 5, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti: “A decorrere dall’anno 2024, i costi di funzionamento della Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale e della Commissione tecnica PNRR-PNIEC, comprensivi dei compensi per i relativi componenti, non devono eccedere i 29 milioni di euro. Alla relativa copertura si provvede esclusivamente con i proventi delle tariffe di cui all’articolo 33, comma 1, versati nell’anno precedente dai proponenti all’entrata del bilancio dello Stato e riassegnati, entro il 31 gennaio di ogni anno, agli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, fino a concorrenza dell’importo sopraindicato. In sede di prima applicazione, le somme di cui al periodo precedente sono riassegnate entro sette giorni dall’entrata in vigore della legge di approvazione della presente disposizione, e si provvede al pagamento agli aventi diritto delle somme dovute a titolo di compenso e di rimborso entro e non oltre il 31 dicembre 2024.” ».

1.76 (testo 2)

PAROLI

Al comma 1 apportare le seguenti modificazioni:

a) *alla lettera b), numero 2), capoverso « 6 », dopo il primo periodo, aggiungere il seguente:* « Su richiesta motivata del proponente l’autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione dei chiarimenti e integrazioni richiesti, per un periodo non superiore a sessanta giorni ovvero a novanta giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste »;

b) *alla lettera b) numero 4), al nuovo comma 10, dopo le parole:* « inserita nella documentazione a corredo dell’istanza di verifica di as-

soggettività a VIA. » *inserire le seguenti*: « Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-*bis*, qualora l'esito della verifica di assoggettività a VIA non determini l'obbligo in capo al proponente di effettuare ulteriori valutazioni ambientali, l'efficacia temporale del relativo provvedimento non è inferiore a dieci anni. »;

c) *alla lettera d), numero 2), capoverso « 4-bis », al quinto periodo, sostituire le parole*: « l'istanza si intende respinta e il Ministero della cultura ne dà comunicazione al proponente e all'autorità competente, cui è fatto obbligo di procedere all'archiviazione » *con le seguenti*: « l'istanza per la valutazione paesaggistica ai fini di cui all'articolo 25, comma 2-*quinqües* si intende respinta e il Ministero della cultura ne dà comunicazione al proponente e all'autorità competente. »;

d) *alla lettera e), sostituire il numero 2.1 con il seguente*:

« 2.1) al primo periodo, le parole “ove gli elaborati progettuali siano sviluppati ad un livello che consenta la compiuta redazione della relazione paesaggistica” sono sostituite dalle seguenti “salvo che la relativa istanza non sia stata respinta ai sensi del comma 4-*bis* dell'articolo 24” ».

Art. 3.

3.1000

IL GOVERNO

Dopo il comma 2 aggiungere i seguenti:

« 2-*bis*. In considerazione della sua rilevanza strategica per l'interesse nazionale, almeno uno dei componenti dell'organo di amministrazione ed almeno uno dei componenti dell'organo di controllo della società di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 141 sono designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, si provvede ad adeguare lo statuto della società di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 141 del 1999 alle disposizioni di cui al presente comma, prevedendo che l'organo di amministrazione sia composto da un numero di membri non superiore a sette membri, nonché al rinnovo dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo, laddove non già scaduti.

2-*ter*. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, ai fini di un eventuale affidamento del servizio idrico integrato secondo le modalità di cui all'articolo 149-*bis*, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è ammesso il tra-

sferimento da parte della Regione Puglia di parte delle azioni della società di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 141 del 1999 in favore dei comuni della medesima regione esercenti il controllo analogo sulla società a capitale interamente pubblico dagli stessi costituita o partecipata per le finalità di cui al predetto articolo 149-bis ovvero in favore di quest'ultima società. ».

9^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Martedì 26 novembre 2024

**Comitato ristretto per l'esame
dei disegni di legge nn. 385 e 1267**

Riunione n. 1

Relatrice: FALLUCCHI (FdI)

Orario: dalle ore 15,05 alle ore 15,35

(385) AMIDEI e altri. – Disciplina dell'attività, riconoscimento della qualifica e istituzione del registro nazionale dei pizzaioli professionisti

(1267) CANTALAMESSA e altri. – Riconoscimento della qualifica di pizzaiolo e istituzione dell'albo nazionale dei pizzaioli professionisti

(Esame congiunto)

Plenaria

171^a Seduta

Presidenza del Presidente
DE CARLO

Interviene il sottosegretario di Stato per le imprese e il made in Italy Bitonci.

La seduta inizia alle ore 15,35.

AFFARI ASSEGNATI

Affare sull'artigianato di alta gamma (n. 478)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, e per gli effetti di cui all'articolo 50, comma 2, del Regolamento. Approvazione della risoluzione: *Doc. XXIV, n. 20*)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 20 novembre.

Il PRESIDENTE ricorda che la settimana scorsa il relatore Cantalamessa ha illustrato uno schema di risoluzione, pubblicato in allegato al resoconto della seduta del 19 novembre, rispetto al quale sono pervenute modifiche e integrazioni da parte dei Gruppi.

Il relatore CANTALAMESSA (*LSP-PSd'Az*) dà lettura di un nuovo schema di risoluzione, pubblicato in allegato, nel quale fa presente di aver recepito alcune delle proposte di integrazione pervenute dai Gruppi parlamentari nonché delle indicazioni del Governo.

Il sottosegretario BITONCI si pronuncia in senso favorevole sullo schema di risoluzione del relatore, esprimendo apprezzamento per il recepimento di molti spunti integrativi che, a suo giudizio, hanno reso lo schema più consistente e molto puntuale nei temi affrontati.

La senatrice Sabrina LICHERI (*M5S*), nel preannunciare il voto favorevole del suo Gruppo sul nuovo schema di risoluzione del relatore, ricorda che la sua parte politica ha sin dall'inizio condiviso l'iniziativa procedurale in esame e ha partecipato con interesse alle significative audizioni svolte.

Dopo aver espresso preoccupazione per la situazione di difficoltà che stanno affrontando i lavoratori del settore dell'artigianato di alta gamma, manifesta soddisfazione per l'accoglimento, da parte del relatore, di alcuni suggerimenti provenienti dal Gruppo del Movimento 5 Stelle, facendo particolare riferimento alla formulazione dell'impegno al Governo di cui alla lettera g), relativo al necessario sostegno nell'accesso al credito.

Nel sottolineare come alcuni suggerimenti che non hanno trovato accoglimento, tra i quali menziona in modo specifico il sostegno alle imprese operanti nel Mezzogiorno, sono trattati anche nella risoluzione sul funzionamento del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, all'esame della 6^a Commissione permanente (atto d'indirizzo 7-00016), chiarisce che il Gruppo del Movimento 5 Stelle, nella procedura in corso, ha voluto cogliere la disponibilità manifestata dalla maggioranza a rendere maggiormente dettagliati gli impegni al Governo, originariamente formulati in modo più generico.

Il senatore FRANCESCHELLI (*PD-IDP*), nel dichiarare il voto favorevole del suo Gruppo sulla nuova proposta di risoluzione del relatore, esprime apprezzamento per il recepimento di talune proposte del Gruppo del Partito Democratico, con particolare riguardo all'introduzione di misure di sostegno dello sviluppo dell'internazionalizzazione.

Richiama poi l'attenzione sulla situazione di difficoltà che il settore della moda, a livello industriale, artigianale e manifatturiero, sta attraversando, anche alla luce della crisi occupazionale che sta colpendo le attività del settore nella regione Toscana.

Ribadisce pertanto la necessità di rafforzare le misure di supporto ad un settore vitale e di alto valore simbolico per il Paese.

Nessun altro chiedendo di intervenire in dichiarazione di voto, ha la parola il sottosegretario BITONCI per precisare che la lettera g) del nuovo schema di risoluzione illustrato, inserita su suggerimento del Gruppo del Movimento 5 Stelle, è stata formulata in modo da tenere maggiormente conto della normativa vigente e del fatto che le misure di sostegno per l'accesso al credito sono paramtrate più su criteri di merito creditizio che non sui caratteri dimensionali delle imprese.

Auspica, al riguardo, che anche lo schema di risoluzione all'esame della 6^a Commissione permanente terrà conto dell'impegno profuso a livello ministeriale per semplificare la fase istruttoria preliminare alla concessione dei sostegni di accesso al credito. Evidenzia in ultima analisi che analoghe misure di semplificazione sono in discussione sul disegno di legge di bilancio.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, il nuovo schema di risoluzione del relatore è posto ai voti e approvato dalla Commissione.

Il PRESIDENTE registra l'unanimità dei consensi.

IN SEDE REDIGENTE

(972) Mara BIZZOTTO e altri. – Misure per sensibilizzare i consumatori all'adozione di condotte virtuose orientate alla riduzione dello spreco alimentare

(1145) DE CARLO e LIRIS. – Modifiche alla legge 29 dicembre 2022, n. 197, in materia di riduzione degli sprechi di cibo

(1167) Aurora FLORIDIA e altri. – Modifiche alla legge 19 agosto 2016, n. 166, in materia di limitazione degli sprechi alimentari

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Prosegue la discussione congiunta, sospesa nella seduta del 19 novembre.

Non essendovi ulteriori interventi, il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale. In merito all'audizione di rappresentanti dell'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), avanzata dalla senatrice Aurora Floridia, comunica che sono in corso interlocuzioni con la predetta organizzazione in vista dell'invio di un documento scritto.

La senatrice Aurora FLORIDIA (*Misto-AVS*) ringrazia il Presidente per l'attenzione dedicata alla sua richiesta.

Il seguito della discussione congiunta è rinviato.

(385) AMIDEI e altri. – Disciplina dell'attività, riconoscimento della qualifica e istituzione del registro nazionale dei pizzaioli professionisti

(1267) CANTALAMESSA e altri. – Riconoscimento della qualifica di pizzaiolo e istituzione dell'albo nazionale dei pizzaioli professionisti

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Prosegue la discussione congiunta, sospesa nella seduta del 19 novembre.

Il PRESIDENTE ricorda che la relatrice Fallucchi, la scorsa settimana, ha chiesto di posticipare a giovedì 5 dicembre, alle ore 12, il termine per la presentazione degli emendamenti al testo base n. 385, già fissato a giovedì 21 novembre alle ore 12, in quanto sono in corso approfondimenti istruttori. La Commissione ha inoltre convenuto di costituire un Comitato ristretto, in modo da valutare le principali questioni in vista della redazione degli emendamenti, che si è riunito oggi per l'esame di alcune modifiche. A tale ultimo riferimento, fa presente che nell'Ufficio di Presidenza di domani saranno valutate le ulteriori ipotesi di lavoro del Comitato ristretto.

La Commissione prende atto.

Il seguito della discussione congiunta è rinviato.

La seduta termina alle ore 16.

**RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE
SULL’AFFARE ASSEGNATO N. 478
(Doc. XXIV, n. 20)**

La 9^a Commissione permanente,

in esito all’istruttoria condotta sull’affare assegnato n. 478 relativo all’artigianato di alta gamma;

premesso che:

– l’Italia è caratterizzata dalla presenza diffusa di imprese artigiane che operano nel settore dell’alta gamma e rappresentano una delle più alte espressioni del *made in Italy*, che qualifica il Paese anche nel commercio con l’estero;

– il saper fare è l’elemento che contraddistingue le imprese artigiane italiane, le quali, anche grazie al genio creativo che le ha sempre caratterizzate, hanno maturato nel tempo un importante patrimonio di competenze, conoscenze e abilità che ha permesso loro di raggiungere alti livelli di competitività;

tenuto conto del valore economico correlato all’artigianato artistico e di alta gamma, costituito da un tessuto produttivo diffuso di micro, piccole e medie imprese fortemente radicate nei territori di appartenenza;

evidenziato il valore culturale dell’artigianato artistico e di alta gamma, che raccoglie e trasmette un patrimonio culturale unico, frutto della tradizione artistica e produttiva secolare;

in tale contesto il disegno del prodotto costituisce un fattore competitivo strategico dell’offerta manifatturiera, distinguendosi per la qualità dei materiali, l’abilità tecnica e l’attenzione al dettaglio;

in un recente *report*, elaborato utilizzando i dati dell’ultimo censimento permanente delle imprese dell’Istat, Confartigianato ha delineato quattordici filiere del *made in Italy* ad elevata contaminazione del *design*: moda, bevande, legno e mobili, gomma e materie plastiche, vetro, ceramica, computer, elettronica e apparecchiature elettriche, macchinari, autoveicoli, altri mezzi trasporto e altre imprese manifatturiere tra cui gioielleria e occhialeria. Come riportato dallo studio, in questo perimetro settoriale sono coinvolte 187.000 imprese, con una elevata vocazione artigiana. Tra i 2,1 milioni di addetti nei settori ad elevata intensità di *de-*

sign, quasi la metà dell'occupazione, pari a 984.000 addetti, lavora in 181.000 micro e piccole imprese a valore artigiano, in taluni casi a vocazione familiare e con uno stretto legame con il territorio e le specificità culturali locali. La maggiore presenza dell'artigianato e delle micro e piccole imprese si riscontra in settori del *made in Italy* che hanno connotato la storia e il patrimonio culturale dell'Italia: prodotti in legno, i mobili, la moda – tessile, abbigliamento e pelle – il vetro e la ceramica, la gioielleria e l'occhialeria;

nelle quattordici filiere individuate si concentra più di metà (il 56 per cento) delle esportazioni del *made in Italy*, che nel 2022 ha raggiunto circa 350 miliardi di euro, il 18,3 per cento del PIL. In alcuni specifici comparti l'Italia è primo esportatore tra i 27 Paesi dell'Unione europea;

rilevato altresì il valore sociale dell'artigianato artistico e di alta gamma, atteso che esso contribuisce all'interazione tra i soggetti economici e sociali del tessuto territoriale, la collettività e l'ambiente circostante;

osservato come molti territori siano caratterizzati da produzioni di antica tradizione, la quale rischia oggi di andare perduta a causa in primo luogo della mancanza di ricambio generazionale, nonché di ulteriori fattori, che vanno dal rallentato processo di digitalizzazione alle ridotte dimensioni delle imprese, la cui internazionalizzazione risulta quindi difficile;

tenuto conto che le micro e piccole imprese rappresentano per definizione il segmento più fragile del tessuto produttivo in quanto esposte maggiormente alle fluttuazioni del mercato e all'aumento repentino dei costi dell'energia e delle materie prime. Tali aumenti si traducono inevitabilmente nell'incremento dei prezzi al consumo e quindi in una generalizzata riduzione di competitività. L'incertezza economica ha comportato inoltre una crescita nella richiesta di finanziamenti per far fronte alle carenze di liquidità, cui è corrisposta, al contrario, una maggiore prudenza da parte degli istituti bancari nell'erogazione di prestiti con conseguente rallentamento nell'accesso al credito;

valutati i documenti depositati durante le audizioni;

considerato peraltro che il Ministero delle imprese e del *made in Italy* ha avviato una consultazione pubblica avente ad oggetto il Libro verde sulla politica industriale, in vista della predisposizione del Libro bianco sulla strategia industriale, nel quale uno degli obiettivi attiene alla difesa delle specificità del *made in Italy*, favorendone la continua innovazione;

impegna il Governo a sostenere iniziative legislative finalizzate a:

a) promuovere percorsi formativi, volti a consolidare la professione, favorire l'accesso dei giovani nel mercato e promuovere la diffu-

sione di conoscenze e competenze legate ai settori artigianali anche per il tramite della Fondazione imprese e competenze per il *made in Italy*;

b) adottare ulteriori misure idonee a garantire la resilienza delle imprese operanti nel settore, al fine di sostenerle nella duplice transizione digitale e *green*, anche valutando la previsione di incentivi oltre a quelli previsti a legislazione vigente, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica;

c) sviluppare progetti di internazionalizzazione delle imprese e di supporto alle attività di commercializzazione all'estero delle produzioni di alta gamma;

d) promuovere sinergie tra il settore dell'artigianato di alta gamma e quello turistico in un'ottica di reciproca valorizzazione e sviluppo;

e) promuovere campagne di sensibilizzazione presso gli istituti scolastici delle scuole secondarie di primo grado per l'adozione di progetti educativi volti ad avvicinare le giovani generazioni alla storia, alla cultura e alle tradizioni rappresentate dall'artigianato di alta gamma nell'ambito del territorio regionale di riferimento, anche al fine di fornire supporto all'orientamento scolastico degli studenti;

f) valorizzare i segmenti dedicati all'artigianato di alta gamma nell'ambito della scuola secondaria di secondo grado, favorendo un raccordo con gli *ITS Academy*;

g) nell'ambito dell'operatività del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, assicurare alle imprese artigiane del settore dell'alta gamma il necessario sostegno nell'accesso al credito.

10^a COMMISSIONE PERMANENTE
**(Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato,
previdenza sociale)**

Martedì 26 novembre 2024

Plenaria

247^a Seduta

Presidenza del Presidente
ZAFFINI

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro per la pubblica amministrazione Zangrillo.

Intervengono i sottosegretari di Stato per il lavoro e le politiche sociali Durigon e per la salute Gemmato.

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente ZAFFINI avverte che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo anche sul canale satellitare e sulla *web-TV* e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

La pubblicità della seduta odierna verrà inoltre assicurata attraverso la resocontazione stenografica.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il seguito dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell'efficacia complessiva dei sistemi di *welfare* e di tutela della salute. Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 3 ottobre.

Il presidente ZAFFINI introduce l'audizione in titolo.

Il ministro ZANGRILLO svolge quindi una relazione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono successivamente per porre quesiti le senatrici CAMUSSO (*PD-IDP*), MANCINI (*FdI*) e FURLAN (*PD-IDP*).

Dopo un'osservazione del presidente ZAFFINI (*FdI*), il ministro ZANGRILLO interviene in risposta ai quesiti.

Il presidente ZAFFINI conclude l'odierna procedura informativa.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

IN SEDE REFERENTE

(1264) Disposizioni in materia di lavoro, risultante dallo stralcio degli articoli 10, 11 e 13 del disegno di legge n. 1532 d'iniziativa governativa e approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

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

Il presidente ZAFFINI constata l'assenza di richieste di intervento e dichiara chiusa la discussione generale.

Intervenendo in replica, la relatrice MANCINI (*FdI*) si sofferma sull'utilità del disegno di legge in esame rispetto all'esigenza di semplificare e di rendere più certa una legislazione che risulta spesso confusa a seguito delle diverse stratificazioni normative intervenute.

Richiama quindi l'attenzione sui temi di maggior interesse oggetto del provvedimento, a partire dalle maggiori garanzie sul piano della sicurezza nei luoghi di lavoro recate dall'articolo 1. Sono poi ugualmente significativi gli interventi concernenti gli ammortizzatori sociali – anche in relazione al lavoro autonomo –, i fondi di solidarietà bilaterali, la durata del periodo di prova – anche in ragione del favore accordato alla contrattazione collettiva –, l'apprendistato e la formazione professionale, le dimissioni per fatti concludenti, le tutele riguardanti la gravidanza e la genitorialità nelle attività libero-professionali, nonché l'impiego delle modalità telematiche nell'ambito delle procedure di conciliazione e mediazione.

Il sottosegretario DURIGON rinuncia a intervenire in replica.

Il presidente ZAFFINI rammenta quindi il termine per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno, già fissato alle ore 12 di gio-

vedi 28 novembre, richiamando infine l'opportunità di un prosieguo rapido dell'esame, anche in considerazione della notevole durata della trattazione presso la Camera dei deputati.

La senatrice CAMUSSO (*PD-IDP*) obietta che l'andamento dei lavori nell'altro ramo del Parlamento non può comportare alcun vincolo concernente la trattazione in Senato.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

IN SEDE CONSULTIVA

(877) SIGISMONDI e altri. – Disposizioni per la tutela e la salvaguardia dei manufatti e delle macchine per la pesca tradizionali esistenti sul demanio marittimo, lacuale e fluviale

(Parere alla 8^a Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il relatore SATTA (*FdI*) specifica che ai sensi dell'articolo 1 sono oggetto di tutela e di salvaguardia i manufatti e le macchine per la pesca realizzati con tecniche tradizionali, in possesso delle caratteristiche tipiche del particolare contesto ambientale, sociale ed economico di un determinato territorio. Il comma 3 attribuisce alle regioni la facoltà di adottare disposizioni conseguenti, fermo restando il rispetto, in particolare, delle vigenti disposizioni in materia di salute e sicurezza.

L'articolo 2 specifica tra l'altro che i manufatti e le macchine per la pesca di cui all'articolo 1 possono essere utilizzati a fini di promozione turistica e sviluppo socio-economico sostenibile del territorio. Il loro utilizzo è possibile solo a seguito di istanza di rilascio di apposita concessione o altro titolo demaniale. Tale titolo costituisce il presupposto necessario per richiedere l'autorizzazione prevista per svolgere le attività sociali, culturali, turistiche ed economiche consentite dai luoghi e dall'ambiente, non contrastanti con le disposizioni recate dal provvedimento e con i dettami dello sviluppo sostenibile e dell'economia sociale e circolare.

Il senatore ZULLO (*FdI*) motiva il proprio giudizio favorevole sul provvedimento richiamando la qualità del rapporto con il territorio e il valore storico delle macchine e dei manufatti tradizionali per la pesca.

Nessun altro chiedendo la parola, il relatore SATTA (*FdI*) presenta una proposta di parere favorevole, che, verificata la presenza del numero legale, è infine posta in votazione.

La Commissione approva a maggioranza.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento delegato (UE) 2016/161, che integra la direttiva 2001/83/CE stabilendo norme dettagliate sulle caratteristiche di sicurezza che figurano sull'imballaggio dei medicinali per uso umano (n. 198)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1 e 6 della legge 21 febbraio 2024, n. 15. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con condizioni e osservazioni)

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

Il presidente ZAFFINI comunica che, in conseguenza del parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni, la riserva precedentemente posta è stata sciolta e che è pertanto possibile procedere alla conclusione dell'esame.

Il relatore SATTA (*FdI*) presenta uno schema di parere favorevole con condizioni e osservazioni (pubblicato in allegato).

La senatrice CASTELLONE (*M5S*) interviene per dichiarazione di voto di astensione a nome del proprio Gruppo, richiamando in primo luogo l'eccessiva durata del periodo di transizione proposto, peraltro in assenza di strumenti di verifica e controllo adeguati a prevenire possibili frodi.

Suscita inoltre perplessità la mancanza di contenuti riguardanti la formazione, necessaria a tutte le categorie interessate, i controlli anticontraffazione e gli imprescindibili incentivi a favore dei piccoli produttori. Più in generale, risulterà prevedibilmente difficile l'allineamento a livello europeo dei sistemi nazionali.

Dopo essersi associata ai rilievi espressi, la senatrice ZAMBITO (*PD-IDP*) esprime il proprio apprezzamento nei confronti dell'impegno profuso dal relatore allo scopo di tener conto delle diverse sensibilità presenti nella Commissione. Tuttavia preannuncia il voto contrario del suo Gruppo, richiamando le criticità rappresentate dall'insoddisfacente definizione normativa degli elementi di chiusura delle confezioni e dalla prevedibile difficoltà alla quale si troveranno esposte le imprese di piccole dimensioni.

Il senatore ZULLO (*FdI*) valuta favorevolmente la proposta del relatore, adeguata pur in presenza delle difficoltà oggettive derivanti dall'esigenza di adeguamento a una disciplina unionale risalente al 2016. Dopo aver fatto presente che il periodo transitorio suggerito nello schema di parere è conseguenziale alle difficoltà oggettive del sistema delle imprese del settore, fatte presenti in sede di audizione, dichiara il voto favorevole del proprio Gruppo.

Previa verifica del numero legale per deliberare, la Commissione approva infine, a maggioranza, lo schema di parere.

IN SEDE REDIGENTE

(1241) Misure di garanzia per l'erogazione delle prestazioni sanitarie e altre disposizioni in materia sanitaria

(Seguito della discussione e rinvio)

Prosegue la discussione, sospesa nella seduta del 19 novembre.

Il presidente ZAFFINI ricorda il termine per la presentazione di emendamenti e ordini del giorno, già fissato alle ore 12 del 3 dicembre. Rileva quindi l'assenza di richieste di intervento in discussione generale.

Il seguito della discussione è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,55.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 198**

La 10^a Commissione permanente,

esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, predisposto sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 6 della legge 21 febbraio 2024, n. 15 (legge di delegazione europea 2022-2023) e finalizzato ad adeguare l'ordinamento nazionale alle disposizioni del regolamento delegato (UE) 2016/161, che integra la direttiva 2001/83/CE, in materia di sicurezza e autenticità dei farmaci per uso umano, al fine di contrastare la contraffazione nel settore farmaceutico, assicurando la tracciabilità dei farmaci e scongiurando il rischio di introduzione di medicinali falsificati nella distribuzione farmaceutica;

premesso che la direttiva 2001/83 /CE era già stata modificata dalla direttiva 2011/62/UE, che ha introdotto caratteristiche di sicurezza in grado di garantire la verifica dell'autenticità dei medicinali e l'identificazione delle singole confezioni, nonché di verificare se l'imballaggio esterno sia stato manomesso;

preso atto che il regolamento delegato (UE) 2016/161 disciplina le caratteristiche e le specifiche tecniche dell'identificativo univoco (codice Data Matrix) al fine di verificare l'autenticità dei medicinali e di identificare le singole confezioni;

considerato che il suddetto regolamento è entrato in vigore per tutti gli Stati membri nel 2019, eccezione fatta per l'Italia, il Belgio e la Grecia, che, essendo già dotati di un sistema di tracciatura dei medicinali, devono conformarsi alle disposizioni del regolamento entro il 9 febbraio 2025;

valutato che lo schema in esame è finalizzato ad adeguare il sistema italiano alla normativa europea nell'ottica di un sistema europeo comune e omogeneo di tracciatura e verifica dell'autenticità di medicinali per uso umano, in una logica di tutela e difesa dei cittadini;

considerato che in Italia l'attuale sistema di tracciatura dei medicinali si fonda sul bollino farmaceutico, secondo la disciplina di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, e al decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219;

preso atto del parere espresso, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dalla Conferenza perma-

nente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 14 novembre 2024,

esprime parere favorevole, con le seguenti condizioni ed osservazioni.

Si richiama anzitutto l'esigenza che sia assicurata la tracciabilità anche dei medicinali per uso umano autorizzati in Italia non ricompresi nell'ambito di applicazione del regolamento, mediante la lettura delle informazioni contenute nei bollini farmaceutici.

Si condiziona inoltre il parere favorevole al rispetto delle seguenti previsioni:

– a decorrere dal 9 febbraio 2025 il sistema di prevenzione delle manomissioni dovrà essere previsto per tutti i medicinali per uso umano, ad eccezione di quelli indicati dall'allegato I del regolamento;

– per i medicinali per uso umano rientranti nel campo di applicazione del regolamento, il sistema di prevenzione delle manomissioni dovrà essere costituito da due elementi:

1) un elemento di chiusura delle confezioni dei medicinali;

2) un dispositivo antimanomissione realizzato su supporto di sicurezza, che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, è carta valori, il quale sarà apposto sulla parte della confezione prescelta dal produttore;

– la disciplina, le caratteristiche tecniche e grafiche, nonché le informazioni contenute nel dispositivo antimanomissione – che ha inoltre il fine di rafforzare il sistema di controllo dei medicinali previsto dal regolamento, di garantire la sicurezza dei medesimi e di assicurare le necessarie misure di contrasto alle frodi ai danni dell'erario – dovranno essere definite con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

– occorre prevedere che il dispositivo antimanomissione potrà assumere, ai sensi dell'articolo 2, comma 10-ter, della legge 13 luglio 1966, n. 559, quando reso possibile dall'evoluzione tecnica e compatibilmente con i vincoli della finanza pubblica, le caratteristiche di carta valori digitale definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, su proposta dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.;

– fermo restando che a decorrere dal 9 febbraio 2025 le misure disposte dallo schema di decreto trovano immediata applicazione, va prevista una fase di stabilizzazione di ventiquattro mesi in modalità test per le operazioni di verifica, disattivazione e riattivazione dell'identificativo univoco, in considerazione delle criticità derivanti dall'introduzione di

nuove soluzioni tecnologiche in grado di incidere sulla tracciatura e rimborsabilità nazionale dei medicinali. Durante tale fase:

1) il Ministero della salute dovrà predisporre apposite istruzioni operative per definirne le modalità attuative;

2) dovranno essere, in ogni caso, assicurate la tracciabilità e la rimborsabilità dei medicinali tramite lettura delle informazioni contenute nel dispositivo antimanomissione, con la conseguente previsione dell'obbligo di registrazione per i farmacisti;

3) l'entità della sanzione disposta per i fabbricanti per la violazione dell'obbligo di apposizione dell'identificativo univoco dovrà essere ridotta, per i primi otto mesi, del 90 per cento, in ragione dei tempi occorrenti per acquisire le necessarie autorizzazioni secondo le modalità previste dall'articolo 4 e per consentire alla filiera di adeguarsi al relativo obbligo;

4) le amministrazioni competenti di cui all'articolo 10, comma 19, dovranno provvedere, per un periodo non inferiore a dodici mesi, a non irrogare le sanzioni relative all'obbligo di verifica, disattivazione e riattivazione dell'identificativo univoco; nei successivi dodici mesi, l'entità delle predette sanzioni dovrà essere ridotta del 90 per cento.

La Commissione invita inoltre il Governo a valutare l'opportunità di:

1) definire, all'articolo 3, la procedura per l'individuazione dei medicinali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera *c*), del regolamento;

2) specificare, all'articolo 3, comma 2, che gli imballaggi dei medicinali per uso umano ivi richiamati sono i medesimi di cui al comma 1, lettera *a*);

3) prevedere, all'articolo 6, comma 1, il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze ai fini dell'adozione del decreto ivi richiamato;

4) prevedere, all'articolo 6, comma 2, l'adozione di un decreto del Ministro della salute che individui le specifiche tecniche per l'adeguamento dei sistemi di registrazione e le modalità per la trasmissione dei dati all'Archivio nazionale;

5) specificare, all'articolo 6, comma 4, che il Sistema tessera sanitaria è adeguato anche al fine di assicurare la verifica dell'autenticità della confezione;

6) integrare l'articolo 6 con una previsione volta alla tutela dei dati riservati, tale da specificare che la trasmissione dei dati riguardanti il controllo anticontraffazione svolto dalla farmacia riguarda l'identificativo univoco contenuto nel Data Matrix e le informazioni relative a data e ora del controllo;

7) condividere tempestivamente con le Regioni le modifiche che avranno ricadute sul sistema di tracciabilità del farmaco e sui flussi NSIS, le quali saranno disciplinate con successivo decreto del Ministro della salute, nonché gli adeguamenti tecnici del Sistema tessera sanitaria di cui all'articolo 6, commi 1 e 4;

8) prevedere, all'articolo 7, comma 2, l'adozione di un decreto del Ministro della salute, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano, che individui le modalità di interazione dell'Archivio nazionale di cui all'articolo 9 con i soggetti autorizzati o legittimati a fornire medicinali al pubblico, al fine di verificare la disattivazione dell'identificativo univoco;

9) modificare l'articolo 7, comma 4, al fine di adeguarlo alle precisazioni fornite dal Ministero della salute in sede di controdeduzioni alle osservazioni regionali e coordinare la procedura informativa recata dalla disposizione con la vigente disciplina di cui al decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219;

10) integrare le disposizioni di cui all'articolo 7, nel senso di prevedere per i distributori intermedi l'esenzione dalla verifica dell'autenticità dell'identificativo univoco relativamente ai casi di distribuzione per conto e di movimentazione nell'ambito di un medesimo gruppo societario;

11) in riferimento all'articolo 10, rimodulare gli importi delle sanzioni ivi previste in relazione alla gravità delle violazioni;

12) attivare una sede di confronto finalizzata alla valutazione degli aspetti tecnici connessi all'adeguamento alla nuova disciplina durante il richiamato periodo transitorio, con riguardo agli aspetti della competitività e della sostenibilità.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'infanzia e l'adolescenza**

Martedì 26 novembre 2024

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Orario: dalle ore 13,15 alle ore 13,50

Plenaria

*Presidenza della Presidente
BRAMBILLA*

La seduta inizia alle ore 13,50.

INDAGINE CONOSCITIVA

Sulla pubblicità dei lavori

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Indagine conoscitiva sul degrado materiale, morale e culturale nella condizione dei minori in Italia, con focus sulla diffusione di alcool, nuove droghe, aggressività e violenza

(Esame del documento conclusivo e approvazione)

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente e relatrice*, illustra lo schema di documento conclusivo dell'indagine in titolo da lei predisposto, raccomandandone l'approvazione.

Intervengono a più riprese, per formulare osservazioni, proporre integrazioni e modifiche, i deputati Devis DORI (AVS), Valentina D'ORSO

(M5S), Mauro BERRUTO (PD-IDP), Patty L'ABBATE (M5S), Fabrizio ROSSI (Fdl), Maria Anna MADIA (PD-IDP) sia sul merito che sull'ordine dei lavori, Marina MARCHETTO ALIPRANDI (Fdl), nonché le senatrici Giulia COSENZA (Fdl), Maria Cristina CANTÙ (LSP-PSd'Az) sull'ordine dei lavori, Lavinia MENNUNI (Fdl), e Daniela TERNULLO (FI-BP-PPE).

Michela Vittoria BRAMBILLA, *presidente e relatrice*, sintetizza le osservazioni emerse nel corso della seduta, accogliendo gran parte delle proposte formulate e modificando conseguentemente la proposta di documento conclusivo dell'indagine in titolo, che sottopone all'approvazione della Commissione (*vedi allegato*).

Intervengono, per dichiarazione di voto, i deputati Mauro BERRUTO (PD-IDP), Devis DORI (AVS), Fabrizio ROSSI (Fdl) e Maria Anna MADIA (PD-IDP), a più riprese, Patty L'ABBATE (M5S), Valentina D'ORSO (M5S), nonché le senatrici Daniela TERNULLO (FI-BP-PPE) e Maria Cristina CANTÙ (LSP-PSd'Az).

La Commissione approva lo schema di documento conclusivo, come riformulato.

La seduta termina alle ore 15,25.

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sul degrado materiale, morale e culturale nella
condizione dei minori in Italia, con *focus* sulla diffusione di alcool,
nuove droghe, aggressività e violenza.**

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO
DALLA COMMISSIONE**

INDICE

<i>Obiettivo dell'indagine</i>	<i>pag. 75</i>
1. Il fenomeno del degrado urbano nella condizione dei minori: il caso Caivano	<i>pag. 76</i>
1.1 Il contesto metropolitano	<i>pag. 78</i>
1.2 Povertà economica: fenomenologia e possibili strumenti correttivi	<i>pag. 79</i>
2. Diffusione del consumo di alcol e nuove droghe: i dati a disposizione della Commissione	<i>pag. 81</i>
2.1 Il punto di vista degli esperti.....	<i>pag. 85</i>
2.2 Gli operatori di comunità.....	<i>pag. 87</i>
2.3 Le fonti di informazioni dei giovani.....	<i>pag. 89</i>
3. Le conseguenze sulla salute psicofisica: aggressività e violenza	<i>pag. 91</i>
3.1 Disturbi di natura neuropsichiatrica.....	<i>pag. 92</i>
3.2 Il fenomeno dell' <i>addiction</i> : le varie forme di dipendenza.....	<i>pag. 95</i>
3.3 Bullismo e <i>cyberbullismo</i>	<i>pag. 97</i>
3.4 <i>Focus</i> sulle condotte in danno di animali.....	<i>pag. 100</i>
4. Prevenzione ed educazione: il ruolo della scuola e le attività del Ministero della Salute. Il ruolo dello sport e della cultura	<i>pag. 102</i>
4.1 Servizi alle famiglie e percorsi rieducativi: proposte allo studio e nuovi modelli organizzativi	<i>pag. 104</i>
4.2 Il ruolo dello sport	<i>pag. 105</i>
4.3 Il ruolo della cultura	<i>pag. 107</i>
5. La condizione di disagio dei giovani negli Istituti penali per i minorenni (IPM)	<i>pag. 110</i>
5.1 Gli Istituti penali per i minorenni	<i>pag. 113</i>
5.2 Il disagio dei minori negli istituti di pena	<i>pag. 115</i>
6. Gli interventi del Governo per il contrasto al degrado e le politiche di sostegno alle famiglie	<i>pag. 118</i>
6.1 Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	<i>pag. 121</i>
<i>Conclusioni e proposte</i>	<i>pag. 125</i>

Obiettivo dell'indagine.

La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha deliberato, nella seduta del 18 ottobre 2023, lo svolgimento di cinque indagini conoscitive, di cui una relativa al degrado materiale, morale e culturale nella condizione dei minori, con *focus* sulla diffusione di alcol, nuove droghe, aggressività e violenza, il cui termine di conclusione, fissato inizialmente al 30 giugno, è stato prorogato al 31 dicembre 2024 per permettere alla Commissione di concludere il ciclo di audizioni previste.

Obiettivo dell'indagine è stato l'approfondimento delle più gravi manifestazioni di degrado esistenziale tra i minori quali le tossicodipendenze, il consumo di alcol e i comportamenti violenti.

Di recente, infatti, numerosi fatti di cronaca, tra cui il caso "Caivano", hanno richiamato l'attenzione su queste tematiche.

Tra le più frequenti manifestazioni di degrado nella condizione dei più giovani, aumentano, soprattutto in alcune aree del Paese, il consumo di droghe - anche le cosiddette nuove sostanze psicoattive come i cannabinoidi artificiali - il consumo di alcol e la violenza sui più deboli.

In particolare, si è inteso svolgere uno specifico approfondimento sulle nuove droghe, anche di tipo sintetico, e sul loro impatto sui giovanissimi consumatori, nonché sull'abuso di alcol, analizzando i relativi dati per età e distribuzione geografica.

Al riguardo, i dati contenuti nell'ultima relazione al Parlamento del Dipartimento politiche antidroga, presentata il 25 giugno 2024, sono molto eloquenti. Si conferma la crescita del consumo di sostanze psicoattive nel 2023 tra i giovani tra i 15 e i 19 anni rispetto all'anno precedente: quasi 960mila ragazzi, pari al 39% della popolazione studentesca, riferiscono di aver consumato una sostanza psicoattiva illegale almeno una volta nella vita e oltre 680mila (28%) nel corso dell'ultimo anno. La *cannabis* rimane la sostanza più usata dai giovani.

Insieme all'aumento dei consumi, si osserva anche quello del coinvolgimento dei minorenni nell'ambito della produzione, del traffico e della detenzione illecita di sostanze stupefacenti: il numero di minorenni denunciati all'Autorità Giudiziaria per reati droga-correlati ha registrato un aumento del 10%, rispetto al 2022.

Preoccupante risulta inoltre l'andamento del consumo di alcol: nel 2023, il 3,4% degli studenti ha fatto "*binge drinking*", consumando 5 o più bevande alcoliche consecutivamente o fuori pasto; mentre il 13,1% ha dichiarato un consumo occasionale.

Peraltro, l'impatto della pandemia negli ultimi due anni ha aggravato il disagio economico e culturale dei più piccoli, incidendo negativamente sullo sviluppo psicofisico in fasi evolutive particolarmente delicate come quella infantile e adolescenziale.

Del fenomeno si è inteso quindi analizzare innanzitutto le caratteristiche, individuando soluzioni atte ad arginarlo, a contrastare il consumo di sostanze psicotrope e lo sviluppo di comportamenti additivi come il consumo smodato di alcol, a promuovere nei giovanissimi l'empatia e il rispetto per gli altri, alimentando relazioni positive tra pari ed insegnando come comunicare, anche sui *social media*, in forma non violenta.

La Commissione si è anche posta l'obiettivo di verificare l'andamento e la qualità della spesa del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituito dalla legge n. 285 del 1997, per verificare quali progetti siano già stati finanziati e quanti siano in fase di programmazione.

In tale prospettiva, sono stati coinvolti tutti i soggetti che a vario titolo si occupano delle tematiche trattate, procedendo all'ascolto sia dei soggetti istituzionali competenti in materia, sia di chi concretamente, sul territorio, in contesti difficili, è impegnato per dare "normalità" e speranza a bambini e ragazzi, cercando di cogliere le loro esigenze e bisogni prioritari.

Sono stati auditi rappresentanti delle associazioni operanti nelle aree a rischio; sociologi ed esperti di livello universitario, psicologi, nonché operatori di comunità, che hanno fornito specifici *focus* sulle realtà delle grandi periferie urbane in cui svolgono la propria attività.

Infine, nel corso dello svolgimento dell'indagine è emersa l'esigenza di estenderne l'ambito al degrado della condizione dei giovani negli Istituti penali per i minorenni (IPM), in seguito ai gravi fatti accaduti presso l'Istituto penale per minorenni maschile e femminile "Cesare Beccaria" di Milano.

Si è quindi ritenuto di ampliare l'oggetto dell'indagine e, conseguentemente, l'elenco dei soggetti da audire, prevedendo l'audizione del Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Complessivamente, sono state svolte dall'ottobre 2023 all'ottobre 2024, 32 audizioni, che hanno coinvolto complessivamente 21 esperti della materia e 11 rappresentanti delle Istituzioni.

Sulla base dei dati e delle indicazioni raccolte, la Commissione, a conclusione dell'indagine, intende offrire con il presente documento un quadro delle evidenze emerse, fornendo nel contempo spunti di riflessione per prevenire e arginare lo sviluppo di situazioni di degrado nella condizione dei minori.

Vengono individuati possibili strumenti normativi e amministrativi da adottare per contrastare la diffusione di droghe e alcol tra gli adolescenti, per sviluppare l'empatia e il rispetto nei confronti degli altri, superando vecchie e nuove forme di violenza, come quella *on line*, e per migliorare le condizioni di vita dei giovanissimi e delle loro famiglie, con una specifica attenzione verso chi vive in ambienti particolarmente svantaggiati.

1. Il fenomeno del degrado urbano nella condizione dei minori: il caso Caivano

I fatti di cronaca di Caivano, zona a nord di Napoli caratterizzata da una diffusa criminalità, anche minorile, hanno riproposto all'attenzione delle Istituzioni la necessità di intervenire in modo incisivo sul fenomeno del degrado urbano che si manifesta in particolare nelle periferie. Tra i più gravi episodi avvenuti negli ultimi anni si ricordano la morte di Fortuna Loffredo nel 2014, gli stupri di gruppo ai danni di due minorenni dell'agosto del 2023 nella zona del Parco Verde di Caivano, nonché quello al Foro italico di Palermo del luglio 2023, per il quale sono stati condannati tutti gli imputati, incluso un minorenne.

Nel ricordare che anche in questa legislatura è stata istituita una Commissione monocamerale di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, che sta attentamente esaminando il fenomeno nel suo complesso, la Commissione infanzia e adolescenza ha ritenuto di analizzare il contesto del degrado urbano dal punto di vista delle conseguenze sulla condizione dei minori.

I ragazzi e gli adolescenti che vivono in queste aree gravemente degradate, dove i comportamenti illeciti sono percepiti e posti in essere come normali, sono esposti a rischi in misura molto maggiore e spesso si trovano costretti a fornire manovalanza a basso costo alla criminalità organizzata.

Tra le principali problematiche legate al degrado urbano vi è il controllo del territorio da parte della criminalità, che si sostanzia nel traffico di sostanze stupefacenti, nello sfruttamento della prostituzione anche minorile, in tassi elevati di dispersione scolastica. In tale contesto, sono soprattutto i giovani provenienti da famiglie disagiate, e/o immigrate, che abbandonano lo studio per lavorare o per seguire le bande giovanili.

La povertà educativa e culturale limita fortemente le aspettative e le opportunità di crescita personale e culturale dei bambini e dei ragazzi che vivono in tali contesti, privi di stimoli, servizi e spazi adeguati.

Il caso del Comune di Caivano è stato oggetto di un *focus* particolare nell'ambito dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione con l'audizione di Fabio Ciciliano, Commissario straordinario incaricato di fronteggiare le situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile presenti in quel territorio.

In tale occasione è stato ricordato che il Comune di Caivano è stato commissariato ben due volte: la prima in seguito alle dimissioni di tutti i consiglieri di maggioranza e, successivamente, per infiltrazioni della criminalità organizzata.

La struttura commissariale straordinaria si è insediata il 4 ottobre 2023, all'esito della nomina del Commissario straordinario il 18 settembre 2023, con l'obiettivo di prevenire le azioni di violenza e di vulnerabilità sociale legate all'infanzia e all'adolescenza, con particolare riguardo al contesto sociale delle aree periferiche.

Successivamente, il Governo è intervenuto con il cd. Decreto Caivano (D.L.n.123/2023, convertito dalla L.n.159/2023) recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale, con cui sono stati previsti una serie di interventi, che vanno dalla ristrutturazione delle scuole, alla videosorveglianza, dai progetti per i bambini, al rafforzamento della macchina amministrativa.

Le aree di intervento del provvedimento hanno avuto ad oggetto la riqualificazione del territorio con interventi infrastrutturali sugli edifici, centri sportivi, teatri e biblioteche per ragazzi; progetti per ridurre il disagio giovanile e la vulnerabilità sociale con percorsi di supporto alla genitorialità, nonché il miglioramento delle condizioni di mobilità per favorire lo scambio culturale e sociale.

La sfida è quella di far sì che la componente sociale di un territorio degradato come Caivano si modifichi in senso migliorativo, rendendo possibili attività, sociali e ricreative, che dovrebbero essere fruibili dai ragazzi nella vita quotidiana. La possibilità di praticare sport, di avvicinarsi alla musica e al teatro sono attività che favoriscono la maturità e la crescita sociale dell'individuo, nell'ottica di un'azione di rispetto delle regole di convivenza civile.

Il Commissario straordinario ha poi fornito alla Commissione una serie di dati che costituiscono un fattore di preoccupazione crescente, come quelli relativi alla

dispersione scolastica e al numero di ammonizioni *ex* articolo 12, comma 4, della legge n. 159 del 2023, soprattutto nella fascia di età 14-16 anni. Il dato più eclatante è che tali ammonizioni risultano numericamente molto elevate anche nella fascia di età 6-10 e 11-13 anni. Infine, 26 ammonizioni sono state comminate anche ai genitori o a chi esercita la potestà genitoriale dell'azione scolastica sui bambini dai 6 ai 13 anni.

Con specifico riguardo alle azioni e alle attività del settore delle politiche sociali del Comune di Caivano, di particolare evidenza è il numero di segnalazioni e procedure aperte presso il Tribunale per i minorenni e il numero di segnalazioni fatte all'Arma dei carabinieri.

1.1 Il contesto metropolitano.

Secondo quanto riferito alla Commissione la condizione dei quartieri in cui risiede la maggior parte dei beneficiari dei servizi sociali si presenta altamente complessa, per problematiche legate all'alta densità abitativa, alla mancanza di punti di riferimento e alla radicata e persistente povertà¹.

Queste le coordinate principali di contesti periferici, ovvero di zone, sia esterne che al centro della città, in cui le famiglie sono sempre più povere e i bambini e i ragazzi sempre più vulnerabili. Si tratta di zone densamente abitate, in cui la povertà di bambini e adolescenti, cresciuti in famiglie deprivate, è non solo più invisibile, perché spesso occultata dalla più generale condizione del nucleo familiare a cui appartengono, ma anche estrema, in quanto legata alla diseguaglianza nell'istruzione, all'accesso al lavoro e alle loro *chance* di vita futura.

La povertà educativa dei minori in questi territori rappresenta uno svantaggio cumulativo che va dall'esclusione alla formazione, all'impossibilità di sviluppare competenze adeguate, alla mancanza di opportunità ludiche e culturali, alla difficoltà di socializzazione, alla completa assenza di strutture sportive.

Negli ultimi anni, anche a seguito della grave crisi economica provocata dalla diffusione del Covid, le famiglie hanno sperimentato condizioni di povertà estrema che va ben oltre il mero aspetto economico.

Da queste situazioni è risultata intaccata la stessa dimensione psico-sociale delle famiglie, con padri protesi più a realizzare il proprio ruolo nel lavoro, provvedendo al fabbisogno economico della famiglia, piuttosto che quello educativo. L'esito più comune, alla luce di tale scenario, è stato, nella maggior parte dei casi, uno scivolamento in situazioni depressive che hanno dato origine all'abuso di alcol, aggressività familiare, dipendenza dal gioco e conflitti nella coppia genitoriale.

In tal modo, la figura paterna, in tali contesti di crescita, è risultata ancora più assente, nelle diverse forme di latitanza, sia fisica, sia emotiva, sia morale, sia civica, risultando incapace di educare i figli ponendo loro limiti e regole.

Nelle tante famiglie con padri detenuti, le madri hanno dovuto assumere il ruolo educativo di entrambi i genitori che è risultato inadeguato e non ha trovato un valido supporto nelle strutture della comunità locale.

In tali contesti, la giovane età dei genitori e la vulnerabilità vissuta all'interno del nucleo familiare e sociale si tramuta nell'instaurazione con i figli di rapporti tra pari, che non giova ad una sana crescita psicofisica dei ragazzi, favorendo lo sviluppo di

¹ Cfr. sul punto il res.sten. dell'audizione di Luca Fella Trapanese, assessore alle politiche sociali del Comune di Napoli del 6.02.2024.

personalità insicure, colme di rabbia, risentimento, apatia, che sfociano spesso nella depressione.

Per altro verso, la figura materna risulta affaticata, incapace di fornire protezione o di offrire contenimento emotivo ai figli, essendone essa stessa sprovvista. I giovani crescono quindi in una sorta di “deserto etico”, e tale dato è confermato dalle numerose relazioni dei servizi sociali, da cui emerge che i ragazzi non riescono a sfruttare il proprio spazio interiore, a unire pensiero, mente e parola, in preda al disagio esistenziale che, nelle periferie più degradate, ha prodotto una situazione di “inappetenza” verso la parola. Tale fenomeno, diffuso sempre di più tra i giovani, anche su base nazionale, sta assumendo aspetti allarmanti e, da un certo punto di vista, moltiplica gli effetti negativi del disagio.

A tale riguardo è stato evidenziato alla Commissione che le parole utilizzate dai nostri giovani si compongono, per lo più, di strutture minime, le cosiddette «frasi semplici» della grammatica italiana, spesso senza l'uso del verbo e avulse dalla traiettoria del tempo, restando sempre ferme al presente, difficilmente utilizzando il futuro e raramente il congiuntivo. Le conseguenze di tale pratica possono sembrare marginali, mentre sono significative per comprendere la proiezione psicologica e spazio-temporale di questi giovani che non riescono a proiettarsi ed immaginarsi nel futuro.

La mancanza di una dimensione progettuale del proprio futuro negli adolescenti, è un dato su cui molti dei soggetti auditi hanno richiamato l'attenzione, in quanto l'orizzonte di questi ragazzi appare, nella maggioranza dei casi, limitato al presente e non arriva, quindi, alla soglia dell'età adulta.

Tutto ciò sfocia in disturbi emotivi, che si traducono nel rifiuto per la scuola, nella disubbidienza verso gli adulti, in difficoltà nelle relazioni con i coetanei, in disturbi dell'umore, del sonno e dell'alimentazione.

Dai disturbi oppositivo-provocatori degli adolescenti scaturiscono in molti casi il successivo abuso di sostanze e di comportamenti autolesivi, che si traducono poi, in età adulta, dal punto di vista comportamentale, nella persistenza o comparsa di disturbi emotivi e psichici, sintomatici di una condizione di disagio caratterizzata da iperattività, intolleranza alle regole, rigidità nei giudizi di valore, riconoscimento della sola autorità violenta, difficoltà a riconoscere e verbalizzare le emozioni, incostanza nel perseguire un obiettivo e scarsa capacità emotiva.

In tale dinamica, il ruolo stesso della scuola come agenzia educativa esce fortemente sminuito e compromesso, non essendo più considerata un investimento per il futuro, con il risultato di un aumento della percentuale di dispersione scolastica.

1.2 Povertà economica: fenomenologia e possibili strumenti correttivi

La pandemia ha messo a dura prova la tenuta dei servizi sociali erogati dai comuni, ma anche la stabilità delle famiglie, soprattutto dell'area di Napoli. Il periodo del *lockdown* ha rappresentato un'esperienza traumatica e di rottura dei fragili equilibri esistenti e, in tale contesto altamente sfidante, è risultata cruciale la continuazione di un percorso di formazione e di condivisione delle metodologie ad opera dei servizi sociali, che, malgrado il contesto avverso, hanno continuato a garantire un collegamento tra scuola e famiglie, bambini e adolescenti, svolgendo un'attività di mediazione linguistica per bambini e famiglie di extracomunitari, ma anche una

funzione di *trriage*, ovvero di osservazione, in situazioni di vulnerabilità e problematicità.

L'esperienza dei servizi sociali di Napoli porta a individuare nella povertà economica uno dei principali fattori che innescano il disagio sociale dei minori, soprattutto di quelli più vulnerabili che, privati di contesti sociali congrui e dei servizi, diventano spesso terra di conquista per cultura e logiche criminali.

In particolare, è stata richiamata l'attenzione della Commissione sull'utilizzo di alcuni strumenti in grado di offrire un contributo positivo nell'ambito del quadro rappresentato. Si tratta dei Laboratori di educativa territoriale (LET) realizzati nel territorio cittadino, per un impegno di spesa pari, nel 2023, a circa 6 milioni, di cui 300mila euro, destinati alla fascia di età 6/16 anni. Si tratta di 26 strutture dirette a sviluppare la creatività, la manualità e la cultura dello sport, anche attraverso il coinvolgimento dei genitori. Questi laboratori svolgono un'azione di contrasto all'abbandono scolastico e sono rivolti anche ai minori con disabilità, con bisogni educativi speciali e a famiglie a basso reddito.

Vi sono poi i centri diurni polifunzionali per i minori, anch'essi uniti ai laboratori di educativa territoriale: si tratta di ulteriori strutture che fungono da raccordo tra la scuola e la famiglia, a servizio di quei minori che non hanno una continuità educativa. I minori passano in questo caso direttamente dalla scuola ai centri diurni polifunzionali, che offrono una serie di attività didattiche, come l'accompagnamento allo studio, ma anche ludiche e ricreative.

Sono stati anche creati percorsi di autonomia, soprattutto rivolti a quei neomaggioranni che escono dalle comunità di accoglienza dopo avervi passato l'intera prima parte di vita, magari perché hanno avuto difficoltà a essere presi in carico in affido, o perché non adottabili. Questi ragazzi, privi di una famiglia possono usufruire di un percorso di autonomia guidata, in accoglienza residenziale.

Infine, sono stati creati dei poli territoriali per le famiglie in tutte le municipalità a Napoli se ne contano una decina che svolgono attività di sostegno alla genitorialità, offrono percorsi di supporto per le crisi coniugali, sostengono minori in situazioni di fragilità.

Secondo i dati riferiti alla Commissione, nell'anno 2023, sono stati collocati in comunità protette, ai sensi dell'articolo 403² del codice civile, 119 minori. I collocamenti per i minori non accompagnati sono stati invece 264, mentre non ci sono stati affidi familiari. In altre parole, in tutto il 2023 i servizi sociali, con il Tribunale per i minorenni, non sono riusciti a collocare in affido familiare nessun minore e questo è un dato importante, sul quale occorrerebbe riflettere, anche immaginando di rivedere completamente la disciplina dell'affido, non solo in termini di abbinamento con le famiglie, ma anche di formazione degli addetti ai lavori, educatori e assistenti sociali.

Secondo i dati riportati, i poli territoriali per le famiglie accolgono 764 minori, i laboratori di educativa territoriale 2.394 minori, i centri polifunzionali 1.541 minori. I minori presi in carico per l'autonomia guidata, dalla fuoriuscita delle comunità residenziali, sono stati complessivamente 200.

Da ultimo, è stato segnalato alla Commissione il dispositivo del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che, dal 2018 al 2023, copre una cifra annua che si aggira

² Art. 403, c.c.1: "Quando il minore si trova in una condizione di grave pericolo per la propria integrità fisica e psichica la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione".

intorno ai 4 milioni, 600mila euro e interessa i laboratori di educativa territoriale, i poli, i centri diurni, i progetti per gli adolescenti, i percorsi di affidamento familiare, la ludoteca cittadina, più una serie di azioni educative.

2. Diffusione del consumo di alcol e droga: i dati a disposizione della Commissione.

I dati contenuti nell'ultima Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia, analizzati dal Sottosegretario Alfredo Mantovano, nel corso della sua audizione in Commissione, sono allarmanti³.

Emerge infatti che, nel biennio 2022-2023, vi è stato un generale aumento del consumo di sostanze illecite, tornato a valori in linea o superiori a quelli pre-pandemici. La tendenza osservata nel corso del 2023 è confermata sia nel consumo di sostanze come la *cannabis*, sia nei consumi di cocaina, oppiacei e allucinogeni che, dopo il calo del biennio 2020-2021, sono tornati ai livelli del 2019.

In sintesi, quattro su dieci, fra i giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni, circa il 40%, pari a quasi 960mila persone, assume una sostanza stupefacente almeno una volta nella vita. Nel 2023, circa 516mila studenti, corrispondenti al 34% di quelli in età compresa tra i 15 e i 17 anni, hanno riferito di aver consumato almeno una volta, nella propria vita, una sostanza illegale; il 4,5% ne fa un uso frequente, laddove per uso frequente si intende riferito ai 30 giorni precedenti la compilazione del questionario. In questi 30 giorni, per la *cannabis*, uso frequente significa 20 o più volte, per le altre sostanze dieci o più volte.

L'uso della *cannabis* è quindi in crescita rispetto al passato, raggiungendo il 25% nel 2023, tanto che tra i giovanissimi sono 265mila coloro che, in età compresa tra i 15 e i 17 anni, il 17% di tutti gli studenti della stessa età, ne hanno riferito l'uso. Gli studenti che iniziano a fare uso di *cannabis* a 14 anni o meno sono dunque in costante aumento, senza particolari differenze di genere.

L'aumento poi della concentrazione del principio attivo rende questa sostanza più pericolosa, causando comportamenti violenti e antisociali. Negli anni '80 la percentuale di principio attivo, il cosiddetto delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) si attestava tra l'1 e il 2%, al naturale non può superare il 2,5%. La concentrazione media rilevata nei sequestri di *hashish* è passata dal 17% del 2018 al 25% del 2023⁴. Premesso che già l'1% di THC su un soggetto in età evolutiva causa effetti gravi, o fa emergere fragilità nascoste, occorre, estrema cautela nel definire "leggera" una sostanza che ha il 25 % di principio attivo.

Tra le sostanze illegali, quelle maggiormente utilizzate dopo la *cannabis*, sono le nuove sostanze psicoattive, definite "di nuova generazione", come cannabinoidi sintetici, stimolanti, allucinogeni, cocaina, anabolizzanti e oppiacei, che hanno come fonte principale di acquisto il mercato del *web*, soprattutto in riferimento al consumo cosiddetto "sperimentale", almeno una volta nella vita.

Sulla diffusione delle nuove sostanze psicoattive, la Commissione ha acquisito altresì i dati illustrati in audizione dal Sottosegretario alla Salute, Marcello Gemmato⁵,

³ Cfr. la Relazione annuale al Parlamento sul fenomeno delle tossicodipendenze in Italia presentata alla Camera il 24 giugno 2024 - Doc. XXX, n.2 - Dipartimento politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Cfr. altresì l'aud. del Sott. Mantovano dell'1° ottobre 2024. https://www.politicheantidroga.gov.it/media/mlsigkh0/relazione-al-parlamento_2024.pdf.

⁴ Nei casi di superamento del limite naturale del 2,5%, la sostanza è trattata con OGM e può arrivare a contenere fino al 70 % di THC. Cfr. audizione di Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – resoconto stenografico del 1° ottobre 2024.

⁵ Cfr. L'audizione del Sott. alla Salute, Gemmato, resoconto stenografico della seduta del 18 settembre 2024.

che ha riferito come più di 260mila (11%) studenti hanno assunto nella propria vita almeno una tra le *Novel Psychoactive Substances* (NPS) e quasi 160mila nel corso dell'anno (6,4%). Tra quelle maggiormente utilizzate ci sono i cannabinoidi sintetici (6,9%), la ketamina (2%) e gli oppioidi sintetici (1,7%). Tra le NPS si annoverano anche il famigerato fentanyl⁶, la subdola amnesia e, da ultimo, la cd. cocaina rosa⁷.

Ad eccezione dei cannabinoidi sintetici, per i quali le percentuali relative ai consumi tendono a crescere all'aumentare dell'età, per le altre NPS i consumi sembrano interessare maggiormente gli studenti tra i 16 e i 18 anni e, fatta eccezione, per gli altri oppioidi sintetici, i consumi maschili risultano più elevati di quelli femminili.

Dopo la pandemia, il consumo di queste sostanze è in costante crescita: nel 2023, in particolare, si osservano i valori più elevati mai registrati nell'uso di ketamina. Quasi 150mila ragazzi (6%) dichiarano di aver fatto uso nel corso della vita di stimolanti (anfetamine, *ecstasy*, GHB, MD e MDMA), quasi 72mila studenti (2,9%) riferiscono di averne consumati nel corso dell'ultimo anno e per 23mila studenti si è trattato di un consumo frequente, almeno 10 volte negli ultimi 30 giorni (0,9%).

Nel corso del 2023 sono stati soprattutto i ragazzi ad aver consumato stimolanti, con un picco tra i 17enni. Dopo un *trend* dei consumi in riduzione iniziato nel 2013, si registra una tendenza all'aumento che arriva, nel 2023, a toccare i valori massimi mai registrati.

E ancora. Circa 100mila studenti (4,1%) hanno assunto allucinogeni nella loro vita, quasi 49mila (2%) ne hanno fatto uso nel corso dell'ultimo anno. Si registra, anche in rapporto agli allucinogeni, un aumento dei consumi al crescere dell'età e, per tutte le fasce d'età, i consumi sono in prevalenza maschili. Quasi la metà dei ragazzi che ha utilizzato allucinogeni dice di averlo fatto per la prima volta tra i 15 e i 17 anni, mentre il 37% non oltre i 14. A partire dal 2021, il consumo di allucinogeni ha registrato un significativo incremento superando nel 2023 i valori pre-pandemia⁸.

L'acido γ -idrossibutirrico (GHB), mediaticamente noto come “droga dello stupro” è qualificato “leggero”, perché inserito nella IV tabella allegata alla legge sugli stupefacenti. Questa sostanza, somministrata in maniera controllata e a dosaggi definiti, può avere effetti positivi in pazienti con disturbi del sonno e può portare vantaggi anche nel trattamento dell'alcolismo. È invece fonte di pericolo il suo uso senza prescrizione medica, al di fuori di ogni tipo di controllo e in associazione con l'alcol.

Si rileva come nella popolazione studentesca la percezione del rischio legata all'uso di sostanze psicoattive sia in linea generale appena superiore al 50%. Una quota di studenti compresa tra il 52 e il 59% associa un rischio elevato al consumo di sostanze come cocaina/*crack*, oppiacei, stimolanti, NPS e allucinogeni, mentre solo il 28% degli studenti associa un rischio elevato associato all'uso occasionale di *cannabis*. Come è ovvio gli utilizzatori abituali di sostanze hanno una percezione del rischio

⁶ Il Fentanyl è un oppioide sintetico che in realtà è un farmaco analgesico di grande utilità medica nella terapia del dolore cronico di origine tumorale, ma il suo uso improprio per il potere euforico e allucinogeno ne fa una letale droga ricreativa. Negli Stati Uniti sta mietendo un numero impressionante di decessi e per questo è già stato inserito opportunamente in Italia in un piano di prevenzione e di controllo. Cfr. l'aud. di Carlo Buzzi, professore del *Master* in previsione sociale presso il Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università di Trento, del 13 marzo 2024.

⁷ L'amnesia è uno stupefacente elaborato, derivato dalle foglie essiccate di marijuana e trattato con metadone, eroina e sostanze chimiche come gli acidi che amplificano gli effetti psicotropi quali perdita di memoria, lucidità, disturbi cognitivi. La cd. cocaina rosa è una NPS composta da ketamina, metanfetamina, *ecstasy* e *crack*.

⁸ Cfr. la Rel. al Parl. sulle tossicodipendenze 2024 cit.; nonché studio ESPAD 2023, cfr. nota 6; cfr. nota 5 Buzzi.

sensibilmente più bassa.

Ulteriori dati del tutto in linea con quelli poc'anzi analizzati sono stati presentati alla Commissione dal Sottosegretario alla Salute Gemmato, e commentati anche da don Riccardo Pincerato, responsabile del Servizio nazionale per la pastorale giovanile della Conferenza episcopale italiana (CEI). Si tratta dei dati della *European School Survey Project on Alcohol and other Drugs* - ESPAD Italia, una ricerca sui comportamenti d'uso di alcol, tabacco e sostanze psicotrope legali e non, da parte degli studenti e delle studentesse di età compresa fra i 15 e i 19 anni, frequentanti le scuole secondarie di secondo grado italiane⁹.

Da tali dati, riportati nella relazione della Federazione italiana delle comunità terapeutiche (FICT), emerge che circa un terzo dei giovani in età scolare tra i 15 e i 19 anni ha dichiarato di aver usato sostanze illegali almeno una volta.

Inoltre, la rete dei servizi FICT segnala che i numeri reali potrebbero essere ancora più elevati, con casi di dipendenza osservati già a partire dai 12 o 13 anni. Il primo uso di sostanze avviene solitamente tra i 13 e i 17 anni, nel 2020 si attestava tra i 14 e i 18. Aumenta la percentuale di coloro che le hanno utilizzate per la prima volta a 14 anni o meno, considerato che si passa dal 27% del 2018 al 33% nel 2022. Da segnalare un altro dato inquietante: c'è un forte ritorno all'uso dell'eroina: 320mila ragazzi hanno fumato o sniffato o si sono iniettati il derivato dell'oppio.

Per quanto riguarda la diffusione del consumo di alcol, si tratta della sostanza psicoattiva di più comune utilizzo tra i minorenni. Circa il 69% riferisce di averne bevuto nel corso del 2023. Le intossicazioni e il *binge drinking* (consumo di 5 o più bevande alcoliche consecutivamente) riguardano rispettivamente il 13% e il 25% dei ragazzini al di sotto dei 18 anni. Nel tempo si è ridotta l'età della prima ubriacatura.

Una novità è il sorpasso di genere. Nonostante in passato l'utilizzo di alcol sia stato inquadrato come un comportamento tipicamente maschile, nel 2023 sono state soprattutto le ragazze ad aver consumato in eccesso bevande alcoliche¹⁰.

Può dunque affermarsi che le ragazze hanno raggiunto e superato i coetanei maschi. Negli ultimi anni si sta assistendo a un importante cambiamento dei modelli di consumo fra gli studenti, supportato da una sempre più evidente riduzione delle differenze di genere¹¹.

Come evidenziato dal Sottosegretario alla salute, Gemmato, nella relazione consegnata alla Commissione, l'Organizzazione Mondiale della Sanità raccomanda ai minori la totale astensione dal consumo di alcol.

In Italia, peraltro, con la legge n.189 del 2012 vige il divieto di somministrazione e vendita di bevande alcoliche ai minori di 18 anni, da ciò si deduce che i giovani di età inferiore ai 18 anni che consumano anche una sola bevanda alcolica durante l'anno presentano già un comportamento a rischio.

È assolutamente rilevante, quindi, il fatto che nella fascia di età 11-17 anni il 16,5% abbia consumato almeno una bevanda alcolica nell'anno, valore che dovrebbe invece tendere allo zero. In questa fascia d'età, il 3,4% ha l'abitudine consolidata e rischiosa al *binge drinking* e/o al consumo fuori pasto almeno settimanale, mentre il

⁹ Lo studio fu realizzato per la prima volta dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR attraverso la Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari nel 1995, e dal 1999 si ripete con cadenza annuale su un campione rappresentativo delle scuole superiori presenti su tutto il territorio nazionale (<https://www.epid.ifc.cnr.it/project/espada-it>).

¹⁰ Cfr. sul punto le osservazioni del Sottosegretario, Mantovano.

¹¹ Cfr. sul punto don Pincerato.

13,1% ha un consumo più occasionale.

È rilevante anche osservare come in questa fascia di età si osservino differenze di genere meno marcate e i comportamenti di consumo delle ragazze sono quasi sovrapponibili a quelli dei ragazzi, a differenza di ciò che si osserva per l'età adulta in cui gli uomini sono in numero superiore alle donne.

Anche in ambito internazionale, si osservano le tendenze ai comportamenti a rischio sul consumo di alcol nella popolazione giovanile descritti per l'Italia, pertanto l'OMS e la Commissione Europea raccomandano azioni d'intervento volte a sensibilizzare il *target* giovanile che risulta maggiormente vulnerabile agli effetti nocivi dell'alcol etilico¹².

I dati sul consumo non controllato di sostanze "legali" dalla fonte del rapporto ESPAD 2023 sono più o meno in linea con quelli poc'anzi citati: 780mila, pari al 33% della popolazione studentesca, sono gli studenti tra i 15 e i 19 anni che si sono ubriacati nell'ultimo anno; 730mila, pari al 30% circa della popolazione studentesca, sono gli studenti che hanno fatto *binge drinking* (abbuffata alcolica).

Altro dato di rilievo nell'ambito dell'abuso o uso non controllato di sostanze legali è quello relativo all'utilizzo di psicofarmaci senza prescrizione medica, che nel 2023 è stato riportato dal 10% degli studenti nella fascia di età tra i 15 e i 17 anni. Nel 2021 era pari al 6,6%¹³. Anche in tal caso i dati del rapporto ESPAD confermano il *trend*, essendo pari a circa 460mila gli studenti (19% circa) che hanno ammesso di aver fatto uso nella vita di psicofarmaci.

Secondo i dati della FICT, tra gli studenti che hanno assunto psicofarmaci senza prescrizione medica nel 2022, il 40,8 % li ha reperiti a casa propria, il 27 % su *internet*, il 20% a casa di amici, il 18% si è rivolto al mercato della strada, il 13% a uno spacciatore. Seguono poi manifestazioni pubbliche, come *rave party* e concerti nei pressi della scuola o in luoghi pubblici, quali discoteche e bar. Nel 2022, tra le motivazioni più comunemente riferite dai consumatori di psicofarmaci si trova "lo stare meglio con sé stessi", indipendentemente dalla tipologia di farmaco assunta.

In tale contesto occorre quindi considerare l'accessibilità e la varietà delle sostanze, la facilità di acquisto di droghe, anche attraverso i mercati virtuali. Durante la pandemia si sono scoperte piazze di spaccio virtuali, accessibili da casa, senza alcun controllo da parte dei genitori. Quindi, la dipendenza non assume più una dimensione sociale, ma personale e intima. Dopo la pandemia, ritornano le piazze fisiche di spaccio, pur restando attive anche le piazze virtuali e la disponibilità di una vasta gamma di sostanze a basso costo, che hanno reso più facile per i giovani la sperimentazione e il consumo di droghe.

Tornando alle considerazioni sull'uso di sostanze da parte delle ragazze, il dato più rilevante è quello osservato fra le studentesse di 15 e 16 anni, che presentano prevalenze di consumo uguali o superiori ai coetanei per quanto riguarda l'uso di cannabinoidi, NPS, cocaina e oppiacei. Il 2022 ha fatto, inoltre, registrare il sorpasso dei consumi femminili su quelli maschili per quanto riguarda l'utilizzo di tabacco ed eccessi alcolici, dato che si aggiunge al consumo di psicofarmaci senza prescrizione medica, considerato appannaggio tipicamente femminile.

A conferma della precocità femminile nell'approccio alle sostanze anche gli

¹² Cfr. la Relazione del Ministro della Salute al Parlamento anno 2023, ai sensi della "Legge quadro sulle problematiche alcol correlate n. 125 del 03.03.2001. Cfr. Doc. CXXV, n. 2.

¹³ Cfr. sul punto i dati citati nell'aud. del 1° ottobre 2024 del Sott. Mantovano.

accessi al pronto soccorso droga-correlati, che, pur essendo in numeri assoluti quasi la metà di quelli maschili, vedono maggiormente coinvolte le giovani *under 17*, che presentano il 13% degli accessi, contro il 7% nella stessa fascia di età fra i ragazzi, accessi per il 65% dei casi legati a psicosi indotte da droghe. Il dato maschile della medesima diagnosi è pari al 44 % (dati ESPAD).

Su un piano più generale, come riferito in audizione dal Sottosegretario Mantovano, le ricadute sul piano sanitario per patologie direttamente correlate alla droga ha visto, nel 2023, il 10% degli accessi al pronto soccorso riguardare minorenni, che, nel 45% dei casi, è riferito a psicosi indotta da droghe e, nel 51%, ad abuso di sostanze senza dipendenza. Per quasi il 4% e il 2% degli accessi droga-correlati in PS l'esito è stato il ricovero nei reparti, rispettivamente, di pediatria e di neuropsichiatria infantile¹⁴.

Infine, si è osservata una riduzione della percentuale dei minorenni o di giovani adulti in carico ai servizi sociali minorili per reati correlati alla droga. Nel 2023, erano in trattamento nei servizi pubblici per le dipendenze 2.898 giovani di età non superiore ai 19 anni, che corrisponde a circa il 2% dell'utenza trattata dai Servizi per le tossicodipendenze (Ser.D) durante l'anno, per la maggior parte, anche in questo caso, per uso di cannabinoidi.

2.1 Il punto di vista degli esperti.

La Commissione ha analizzato il fenomeno della diffusione, del consumo e della dipendenza dall'alcol dei minori, nonché quello dell'abuso di nuove e vecchie sostanze stupefacenti, attraverso lo svolgimento di numerose audizioni di qualificati esperti del settore, che hanno riferito in modo articolato e propositivo.

In particolare è stato sottolineato che, al di sotto dei 18 anni, qualsiasi consumo di bevande alcoliche vada evitato perché è da considerarsi a rischio, in quanto il sistema enzimatico, in quella fascia di età, non è ancora in grado di metabolizzare l'alcol e i danni che può arrecare agli organi e al cervello sono molto gravi. Anche se negli ultimi anni si sta parlando molto di più degli effetti nocivi dell'alcol, le informazioni non sono veicolate correttamente nei vari contesti sociali e non sono sufficientemente diffuse all'interno delle famiglie. Il dilagare del bere a livello adolescenziale è un problema grave e, dagli ultimi dati, emerge che i minorenni consumatori a rischio - nella fascia di età 11-17 anni - sono numerosi¹⁵.

I ragazzi utilizzano pratiche gravissime, pesantemente disfunzionali, come, ad esempio il *drelfie* (farsi fotografare ubriacati nelle peggiori condizioni); l'*eyeballing* (cioè iniettarsi l'alcol negli occhi e poi farsi fotografare e far vedere ai coetanei che non succede nulla, quando in realtà comporta gravi danni alla retina); la *neknomination* (in cui si riceve la sfida da un "amico" sul proprio profilo *Facebook* e si sceglie quali e quante bevande alcoliche consumare il più velocemente possibile, per poi farsi riprendere); il *balconing* (ubriacarsi e buttarsi dal balcone su una piscina sottostante o su un altro balcone).

Si ricorda ancora, intorno ai 14-16 anni, il fenomeno del *binge drinking*, per cui i ragazzi, quando vanno a festeggiare in discoteca, alle feste di compleanno, hanno bisogno di ubriacarsi per divertirsi. Non è ancora una forma di dipendenza dall'alcol,

¹⁴ Cfr. sul punto i dati riferiti dal Sottosegretario Mantovano e dal Sott. Gemmato.

¹⁵ Cfr. sulle considerazioni svolte da Maria Raffaella Rossin, psicologa e psicoterapeuta, nell'audizione del 25 ottobre 2023.

ma un'abitudine dannosa che può predisporre all'uso dell'alcol come sostanza da cui si diventa dipendenti¹⁶.

L'uso di alcol è un comportamento che i giovani raccontano come abituale, diffuso in modo capillare, associato ad altre sostanze. I pazienti con problemi di sostanze illegali, nel corso della loro storia, hanno avuto un uso non problematizzato dell'alcol, quasi un'abitudine. Si riscontra un inizio precoce e la sua progressiva diffusione nella quotidianità, soprattutto nelle fasce più giovani, con gli aperitivi, e c'è la tendenza a normalizzare questo comportamento nel contesto sociale e una scarsissima percezione dei rischi.

Le famiglie sottovalutano i rischi connessi al bere in eccesso e non forniscono informazioni corrette ai figli, perché in alcuni casi gli stessi genitori non consumano in modo corretto le bevande alcoliche. Peraltro, i gruppi di sostegno alla genitorialità sono ancora poco diffusi sul territorio.

La scuola è il contesto nel quale si svolgono le attività per contrastare la disinformazione sulle problematiche alcolologiche. La prevenzione, in ambito scolastico, è pianificata e diffusa in tutte le regioni d'Italia attraverso il Piano nazionale della Prevenzione 2020-2025 del Ministero della Salute¹⁷.

Altro aspetto significativo su cui porre l'attenzione è quello dei controlli negli esercizi di commercializzazione degli alcolici, nelle discoteche e la formazione, che dovrebbe essere obbligatoria, per i gestori dei locali frequentati dai minori.

Per la gravità che sta assumendo il bere giovanile, è fondamentale attivare il più possibile direttive precise in ciascun territorio. Il Comune in questo senso è l'ente in grado di coordinare una vera e propria rete, potendo disporre di una mappatura veloce delle aree a rischio e di quelle disfunzionali.

La società italiana di alcologia (SIA) ha svolto un'analisi della gestione dello stile di vita dei minori, partendo da due piani¹⁸. Il primo è l'analisi di due dati nella popolazione generale, caratterizzato dal fatto che, pur in presenza di una vita media sufficientemente lunga, si è registrata, nell'ultimo decennio, una forte riduzione della vita media senza malattie. Quindi, tra i 55 e i 60 anni, molti soggetti iniziano ad avere patologie. La seconda è la ormai nota e ben definita "epidemia di tumori" al di sotto dei 50 anni. Questi due dati fanno comprendere che lo stile di vita è già scorretto nelle fasi adolescenziale e preadolescenziale e, naturalmente, parlare di questo tema significa prevedere progetti a medio, lungo e a lunghissimo termine.

Un piano a breve e medio termine riguarda l'educazione ai corretti stili di vita dei giovani che può dare risultati dopo 5 o 10 anni. Tutti i dati contenuti nelle relazioni al Parlamento, delle istituzioni scientifiche o dell'ISTAT evidenziano che sia il consumo alcolico, sia quello di sostanze stupefacenti, sia l'uso improprio dei *social* sono in costante peggioramento.

Le motivazioni di questo fallimento, sono probabilmente da ricercarsi nel fatto che l'attenzione degli operatori è stata rivolta ad una fascia di età sbagliata. L'evidenza scientifica mostra infatti che occorre rivolgersi ai ragazzi, agli adolescenti, ma, soprattutto, ai bambini al di sotto dei 12 anni di età.

¹⁶ Cfr. in tal senso l'aud. Di A. Boschini, medico infettivologo, responsabile terapeutico della Comunità di San Patrignano, 25 ottobre 2023.

¹⁷ Cfr. sul punto § n.4 sulle iniziative di prevenzione del Ministero della Salute.

¹⁸ Cfr. sul punto l'audizione di Gianni Testino, presidente della Società italiana di alcologia (SIA) e direttore della S.C. patologie delle dipendenze ed epatologia alcol correlata Asl3 e coordinatore del Centro alcologico della regione Liguria, svoltasi il 15 novembre 2023.

La seconda problematica è la frammentazione dell'informazione a livello centrale e, soprattutto, riguarda gli istituti comprensivi scolastici, dove le varie attività di divulgazione vengono svolte raramente o solo in occasioni specifiche e può accadere che alcune scuole non siano mai coinvolte in alcuno di questi temi: la corretta alimentazione, lo sport, il consumo di alcolici e di sostanze stupefacenti, il consumo di psicofarmaci, il gioco d'azzardo e l'uso improprio dei *social*. Tali comportamenti si correlano quasi sempre ad atti di violenza, criminalità, aggressività, bullismo e *cyberbullismo*. Il *social*, ad esempio, può essere un mezzo per commettere atti violenti o per istigare alla violenza perché in questo modo i ragazzi pensano di essere più apprezzati dai loro pari e di avere maggiore successo, anche indipendentemente dal ritorno economico.

2.2 Gli operatori di comunità.

È stato sottolineato dagli auditi, come l'adolescenza sia quell'età della vita nella quale, fisiologicamente, il giovane cerca nuove esperienze e questo è un fatto positivo. Purtroppo, le condizioni ambientali espongono i ragazzi alla sperimentazione delle droghe e le cause che li spingono a provarne l'uso vanno ricercate sia nell'ambiente familiare, sia nel gruppo dei pari, sia nell'ambiente scolastico, o nel quartiere in cui vivono e, quindi, nel contesto sociale di riferimento, anche se di recente assumono importanza anche considerazioni di carattere culturale.

In particolare, il fatto che molte sostanze siano socialmente accettate e non demonizzate è un problema culturale, in tal senso si ritiene ad esempio che la *cannabis* sia una sostanza innocua, poco dannosa e, quindi, l'adolescente ha una percezione di bassa pericolosità¹⁹.

Prima ancora avviene però il contatto con le sigarette, quindi l'attività di prevenzione dovrebbe essere fatta non soltanto nei confronti dell'alcol, ma anche nei confronti del fumo. Perché, al di là del fatto che fumare fa male e crea dipendenza, nel 100% dei casi le persone che usano sostanze hanno prima sperimentato le sigarette tradizionali o elettroniche. L'età media si attesta intorno ai 14 anni e mezzo mentre la sperimentazione della *cannabis*, arriva in genere intorno ai 15 anni. Esiste negli anni una progressione, per cui gli adolescenti passano da una sostanza all'altra. Ciò non vuol dire che tutti gli adolescenti che sperimentano la *cannabis* sperimenteranno le droghe sintetiche o le droghe pesanti, in quanto la sperimentazione delle droghe, il più delle volte, è un evento occasionale.

Purtroppo però, per alcuni, tra cui i più fragili, si instaura una progressione fra una sostanza e l'altra. Si comincia dalla *cannabis* e poi si arriva ad usare la cocaina, l'eroina, ed altri tipi di droghe. Intorno ai 17 anni compaiono le droghe sintetiche utilizzate dai ragazzi come droghe empatizzanti, per facilitare le relazioni sociali, vincere la timidezza ed aumentare le proprie prestazioni.

Queste sostanze non causano dipendenza e raramente si entra in comunità a causa della dipendenza da droghe sintetiche, come l'*ecstasy*, gli allucinogeni, l'acido lisergico, la mescalina, la *ketamina* - sostanza che si sta diffondendo sempre più nel contesto delle discoteche o dei *rave party* - le metanfetamine e le anfetamine. La cocaina è la droga in assoluto più diffusa in Italia ed è la vera emergenza nazionale, perché l'età media di inizio dell'uso è intorno ai 19 anni. In particolare, si sta

¹⁹ Cfr. l'aud. di A. Boschini, medico infettivologo, responsabile terapeutico della Comunità di San Patrignano, del 25 ottobre 2023.

diffondendo l'abitudine di fumare la cocaina, il cd. *crack*, sostanza pericolosissima. Il fatto che venga fumata la fa percepire come poco pericolosa, perché i ragazzi fumano le "canne" e il fatto di fumare una sostanza o un'altra non è poi così differente. Però il *crack* è in assoluto la sostanza che induce più dipendenza.

Nella casistica, su 1500 persone accolte in comunità dopo il *lockdown* il 70% circa aveva una dipendenza da *crack*. La dipendenza da questa sostanza insorge in pochi mesi, massimo un anno, e porta a rivedere oggi quello che accadeva negli anni 70 e 80 con l'eroina. Da ciò scaturisce il bisogno di procurarsi soldi rapidamente per comprare il *crack* e, di conseguenza, prostituzione minorile e delinquenza. In molti episodi di cronaca che riguardano giovani con comportamenti violenti, spesso è stato assunto alcol, ma ancora più spesso è coinvolta anche questa sostanza.

Tra le nuove sostanze segnalate dagli operatori ci sono alcuni stimolanti come i catinoni sintetici (sostanze strutturalmente analoghe al catinone, una molecola psicoattiva presente in natura nella pianta del *Khat*) e, l'ultima in ordine di tempo molto diffusa nel Regno Unito, la c.d. "polvere di scimmia" o "polvere di *zombie*", un alcaloide, che ha effetti analoghi a quelli della cocaina ma è meno costosa.

I programmi di prevenzione devono iniziare già prima dell'adolescenza e, al di là dell'informazione tecnico-scientifica sui pericoli che le sostanze provocano, che è sicuramente importante, occorre un coinvolgimento emotivo dell'adolescente. Occorre approfondire il malessere psicologico dei ragazzi e le esperienze precedenti l'uso delle droghe, per evidenziare che il ricorso alle droghe avviene quasi sempre per annullare stati d'animo negativi antecedenti al consumo di sostanze.

Gli esperti hanno poi analizzato il percorso che va dalla sperimentazione all'uso continuativo e alla dipendenza. In tal senso, il ruolo fondamentale lo giocano due fattori. Il primo è il tipo di sostanza: sostanze come il *crack* o l'eroina inducono molto più facilmente dipendenza rispetto ad altre. Il secondo è la fragilità del ragazzo che deriva in genere da traumi subiti nell'infanzia: le cd. *adverse child experiences*. Si tratta di esperienze di vita in famiglie patologiche, con genitori con problemi psichiatrici, di dipendenza o con la giustizia; oppure di esperienze di separazioni violente, o, anche abusi subiti, come maltrattamenti fisici o, psicologici o di natura sessuale, che lasciano un malessere profondo nel bambino e nell'adolescente e che possono portarlo a sviluppare dipendenze di vario tipo.

Gli operatori delle comunità di recupero hanno posto l'accento sul fatto che i giovani che hanno sviluppato dipendenze rifuggono dalla stigmatizzazione, normalizzando l'utilizzo della sostanza²⁰. "Un po' lo fanno tutti, lo hanno fatto e lo fanno anche i grandi" raccontano, e la rendono una cosa integrata con il loro stile di vita, perché raccontano di lavorare, di andare a scuola, di avere delle relazioni, di avere successo all'interno della loro vita familiare e lavorativa. L'85% degli utenti spiegano che il primo approccio alla droga e all'alcol arriva tra i 15 e i 19 anni, in un'età in cui l'alcol e le sostanze provocano gravi danni neurologici e cerebrali. Più giovane è l'età e più il comportamento viene influenzato dalla pressione del gruppo, dal desiderio di

²⁰ Cfr. l'aud. di Eugenia Luraschi, psicologa e psicoterapeuta, responsabile della Comunità terapeutica di Cozzo, in provincia di Pavia, e della Cooperativa Sociale a.r.l. Dianova (15 novembre 2023).

trovare un proprio posto al suo interno, da quello di alterare le proprie percezioni, dal *sensation seeking* e dal bisogno di affermare una propria identità²¹.

Sono state anche analizzate le differenze tra i contesti di consumo sia nelle condotte di uso e di sperimentazione, sia delle dinamiche di abuso²². Ci sono differenze eclatanti tra le aree metropolitane, quelle urbane, quelle suburbane, i comuni e le piccole comunità. C'è la ricerca costante di trovare luoghi, ma si creano anche dei “non luoghi”, ovvero contesti estemporanei all'interno dei quali vengono vissute esperienze dove alcol o sostanze rappresentano un denominatore comune. La maggior parte delle situazioni – stati di ebbrezza, di ubriachezza – si verificano in feste private, non in luoghi pubblici.

Gli auditi hanno posto in luce anche la percezione complessiva nel mondo giovanile di questi fenomeni. In particolare, i ragazzi hanno una consapevolezza non completa, ma significativa, del danno correlato all'eccesso, ma non hanno la consapevolezza del danno correlato all'uso e questo, considerata la precocità nell'assunzione, è un problema. A questo si associa un altro elemento in cui le sostanze si introducono in maniera straordinaria, che è l'incertezza per il futuro. Circa il 45% dei giovani guarda con incertezza al domani.

2.3 Le fonti di informazione dei giovani.

La grande sfida oggi per i ragazzi nell'adolescenza è l'informazione, sono le fonti. Il tema delle fonti è un tema di straordinaria attualità e qualità, perché nelle fonti si riconosce l'autorevolezza, ma anche l'indispensabilità e la certezza. Considerando il tempo che viene trascorso dai ragazzi su *internet*, il *web* rappresenta la loro principale fonte di informazione, discordante, dissonante, a volte conflittuale, ma significativa e rapida²³.

Bisogna capire quanto dal punto di vista delle fonti e quanto dal punto di vista dell'aneddotica e della narrazione, i genitori, le famiglie, gli insegnanti diventano interlocutori credibili nell'informazione che ha una componente tecnica che non va trascurata. Altra questione da affrontare è la legittimazione del mondo adulto, una generazione di soggetti che in alcuni casi sono stati consumatori e che oggi hanno figli con i quali si apre un fronte di dialogo e di discussione. Cioè una generazione in cui ci sono figli che vogliono crescere molto in fretta e figli che non vogliono crescere; una generazione all'interno della quale bisogna fare una differenza tra il “va tutto bene” e “non sto bene”. Quando si chiede ai genitori perché c'è una frequenza così alta di uso di *cannabis* tra i loro figli, la risposta è: “perché i nostri ragazzi sono molto stressati”. Il concetto di *stress* non può essere attribuito, come spesso accade, ad una condizione emotivo-emozionale che è scatenata dalle istanze e dalle richieste altrui, ma è qualcosa che si ingenera autonomamente all'interno di un percorso di crescita.

Uno dei fenomeni più attuali nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni è la paura di essere tagliati fuori, ossia la FOMO (*fear of missing out*). Questa è un'esperienza traumatica e drammatica perché comunque il *like*, l'essere osservati, l'essere attenzionati, l'essere sul punto di poter in qualche modo condizionare gli altri

²¹ Con il termine *sensation seeking* si intende un tratto della personalità caratterizzato dalla ricerca di sensazioni ed esperienze costantemente nuove, varie, complesse e intense accompagnata dalla volontà di correre rischi fisici, sociali, legali e finanziari in nome di tali esperienze (Zuckerman, 1994).

²² Cfr. l'aud. di G. Greco, direttore del Dipartimento dipendenze A.U.L.S.S. 7 Pedemontana e direttore U.O.C. SERD.1. di Bassano del Grappa, del 15 novembre 2023.

²³ *Ibidem* nota. prec. Greco.

attraverso le proprie espressioni, attraverso i *gift*, attraverso brevissimi *tweet*, è qualcosa che gli hanno insegnato gli adulti. Questi comportamenti si realizzano all'interno di condotte additive che si sviluppano nel mondo dei *social* e del *web*, all'interno dell'ansia sociale di una condizione di alessitimia²⁴.

Gli operatori di comunità hanno evidenziato poi la complessità della presa in carico in struttura di ragazzi e adolescenti. All'interno del contesto residenziale il lavoro di presa in carico, la condizione di assistenza e il lavoro multidisciplinare che si attua, porta all'emersione di tanti aspetti – psicologici, sanitari, familiari e sociali – che sono alla base dell'insorgenza e del mantenimento di queste problematiche. La complessità necessita di un approccio multidisciplinare interno, ma soprattutto della collaborazione e della sinergia dei servizi esterni. Alcune volte non solo quelli deputati, come i Servizi per le dipendenze (Ser.D.) o i nuclei per le alcologie, ma anche gli altri servizi psichiatrici, sociali, i servizi per la tutela. Inoltre la famiglia che ruota attorno al soggetto necessita anch'essa di una presa in carico; è questo un elemento che aggiunge complessità; la famiglia, se adeguatamente coinvolta, può portare a ottimi risultati. Una considerazione fondamentale è che la presa in carico necessita di un continuo intervento multidisciplinare, che non deve terminare con il percorso residenziale, ma deve proseguire all'esterno. In tale contesto, sono stati esaminati 190 casi trattati negli ultimi cinque anni, con la consapevolezza di non avere dati certi, puntuali e capillari, ma che fanno pensare a come sarebbe importante intervenire precocemente, permettendo di lavorare preventivamente sui fattori di rischio e di protezione, per evitare che si sviluppino situazioni più complesse²⁵.

Sono state anche evidenziate le difficoltà del sistema dei servizi italiano, che fatica a intercettare e gestire efficacemente la grande maggioranza dei nuovi consumatori. In molte regioni, in particolare nel centro-sud, c'è una mancanza di servizi adeguati per i minori con problemi di dipendenza e psichiatrici²⁶.

Gli educatori e gli psicologi di comunità si sono soffermati sulle cause profonde del disagio giovanile che non è più una forma di ribellione a un'autorità percepita come ingiusta, come opprimente o controllante, ma la spia di un vuoto profondo²⁷. Il vuoto di oggi è il troppo pieno, è il carico prestazionale che sentono i giovani, è un disagio figlio di un vuoto educativo, in cui le famiglie non sono più capaci di educare alla relazione con l'altro, al rispetto delle regole, dei limiti posti da qualcuno percepito come autorevole. È un vuoto anche istituzionale, fatto di personale scolastico che, a volte, è cieco davanti a tutto ciò che non riguarda il programma di insegnamento, o anche degli stessi oratori parrocchiali. Gli oratori, con una presenza non da poco soprattutto in Lombardia, si stanno spopolando: i centri di aggregazione non riescono più a rappresentare un valido punto di riferimento alternativo al vuoto esistenziale per i giovani.

Il periodo del Covid ha creato assenza di contatto e di ascolto. La voragine che i ragazzi si portano dentro non viene vista dagli adulti. C'è la rinuncia del familiare alla

²⁴ Per alessitimia si intende la difficoltà nel riconoscere, esprimere e distinguere le diverse emozioni e sensazioni corporee, dal greco «mancanza», lexis «parola» e thymos «emozione», dunque mancanza di parole per esprimere il proprio stato emotivo.

²⁵ Cfr. l'aud. di Eugenia Luraschi, psicologa e psicoterapeuta, responsabile della Comunità terapeutica di Cozzo, in provincia di Pavia, e della Cooperativa Sociale a.r.l. Dianova (15 novembre 2023).

²⁶ Cfr. sul punto l'aud. di Don Riccardo Pincerato, responsabile del Servizio nazionale per la pastorale giovanile della Conferenza episcopale italiana (CEI) (11.06.2024).

²⁷ Cfr. l'aud. dell'8 maggio 2024 di Simone Feder, educatore e psicologo, coordinatore dell'area Giovani e Dipendenze della comunità Casa del Giovane di Pavia.

responsabilità del compito educativo, che viene delegato agli specialisti. Spesso la famiglia non è in grado di farsene carico. La soluzione che si prospetta ai giovani risiede proprio nelle sostanze. Oggi la percezione della gravità non è più sentita, non c'è più il tabù da trasgredire. Il mondo delle sostanze è ormai un viatico per il difficile incontro con il mondo esterno.

3. Le conseguenze sulla salute psicofisica: aggressività e violenza.

Aggressività e violenza, dovute all'uso di alcol e sostanze, appaiono in costante aumento nella popolazione giovanile, con crescente ed elevato impatto sociale. C'è grande allarme sui reati dei minori e delle bande giovanili, sul consumo di alcol e di stupefacenti e sulle altre dipendenze patologiche non meno gravi come ad esempio quelle dal *web*, tra cui il gioco *on line* ma anche le dipendenze di natura psicologica da altre persone, ossia le forme immature di relazione, che spesso si instaurano anch'esse per via telematica.

È evidente, come rilevato dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Alfredo Mantovano, il legame tra il consumo di sostanze psicoattive, incluso l'alcol, e altri comportamenti a rischio, tra cui quelli violenti²⁸. Quando si parla di violenza è inclusa anche quella digitale, non soltanto quella fisica, così come quella fra le mura domestiche o nelle relazioni affettive.

Nel 2023, circa il 40% degli studenti minorenni ha partecipato a risse, mentre il 14% ha preso parte a episodi di violenza collettiva, il 6% ha danneggiato di proposito beni pubblici o privati, percentuale che equivale rispettivamente al 7,6% e al 4,2%, se si considera chi lo ha fatto dopo aver bevuto alcol o dopo aver assunto sostanze. Vi è, poi, una percentuale di studenti che già in questa fascia di età ha avuto problemi con le Forze dell'ordine o si è reso protagonista di gravi aggressioni fisiche, tanto da richiedere l'intervento di un medico: l'8,1% nel primo caso e il 6,5% nel secondo.

Nel mondo digitale, nello stesso anno, il 30% dei minorenni è stato attivamente coinvolto in atti di *cyberbullismo*, anche senza partecipazione attiva, il 10% circa ha assistito a una scena di violenza filmata da altri con il cellulare, mentre il 2% ha riferito di averla filmata direttamente.

La correlazione tra abuso di alcol o uso di sostanze stupefacenti e comportamenti violenti è sottostimata perché, ad esempio, per gli incidenti stradali non sempre vi è la rilevazione del tasso alcolemico o il prelievo ematico da parte delle Forze di polizia che fa emergere l'avvenuta assunzione di stupefacenti. Ci sono casi di incidenti stradali senza alcuna causa apparente (fondo stradale pulito, assenza di eventi atmosferici), che spesso ad un più attento esame sono conseguenza della mancata padronanza di sé stessi, a seguito dell'assunzione di alcol o di sostanze.

Di recente si sono verificati gravi episodi di violenza anche in danno di docenti e personale scolastico, che hanno portato all'approvazione, il 31 ottobre 2024, di norme a tutela dell'autorevolezza e del decoro delle istituzioni scolastiche. In particolare, la legge n.150 del 2024 prevede all'articolo 3 che, con la sentenza di condanna per reati

²⁸ Cfr. l'audizione del 1° ottobre 2024 di Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega di funzioni in materia di politiche antidroga. Si ricorda che, ferme restando le competenze attribuite dalla legge ad altri Ministri, sono delegate al Sottosegretario anche le funzioni relative alla promozione e all'indirizzo delle politiche per prevenire, monitorare e contrastare il diffondersi di altri fenomeni di dipendenza tra le giovani generazioni.

commessi in danno del personale docente o ausiliario della scuola, nell'esercizio delle loro funzioni, è sempre ordinata, oltre all'eventuale risarcimento del danno, anche una sanzione pecuniaria da 500 a 10mila euro a titolo di riparazione in favore dell'istituzione scolastica di appartenenza della persona offesa.

3.1 Disturbi di natura neuropsichiatrica.

Nella realtà italiana l'8% dei ragazzi e degli adolescenti presenta disturbi neuropsichiatrici. Il disturbo da *deficit* di attenzione e iperattività, si attesta tra l'1 e il 3%; il disturbo della condotta tra il 2 e il 3%. La percentuale di rischio psicopatologico, inoltre, aumenta nel corso dello sviluppo neuro-cognitivo: da circa il 10% in età della scuola primaria, si passa a oltre il 13% nella preadolescenza e a oltre il 16% in adolescenza.

In ambito sanitario, su 100 utenti giovani che si rivolgono ai servizi di neuropsichiatria infantile, soltanto 30 ottengono delle risposte. I posti letto nei reparti di neuropsichiatria infantile sono 394 in tutta Italia e ci sono regioni dove non esistono, con la conseguenza che l'utenza giovanile, formata soprattutto da minorenni, è dirottata nei reparti per gli adulti²⁹.

Ansia, depressione e disturbi del comportamento sono dunque tra le principali cause di malattia e disabilità tra gli adolescenti, anche se fenomeni di aggressività e violenza non sono necessariamente espressione di un disturbo psichiatrico³⁰. L'aggressività è un comportamento innato dell'individuo, con modalità di espressione e significati differenti in funzione delle diverse fasi della vita e in relazione all'evoluzione dei sistemi culturali valoriali e normativi della società di appartenenza. Nello sviluppo infantile tipico, i comportamenti aggressivi vedono la loro massima espressione intorno ai due anni di vita, per poi decrescere progressivamente con lo sviluppo, sotteso ad una progressiva maturazione del sistema nervoso centrale, di capacità di comunicazione dei propri bisogni e di *problem solving*. In questo processo, le caratteristiche dello stile educativo genitoriale e le risposte da parte dell'ambiente assumono un'importanza cruciale.

In età scolare i comportamenti aggressivi normalmente si riducono, proprio per effetto di un'inibizione dell'aggressività, risultato di un apprendimento di tipo sociale attraverso la funzione educativa della famiglia, della scuola e dell'intera comunità. L'adolescenza appare caratterizzata da una vulnerabilità psicopatologica e neurobiologica all'aggressività, che è specifica di questa fase. Il comportamento aggressivo o trasgressivo di un adolescente, entro certi limiti, può essere messo in relazione ai suoi compiti di sviluppo: la separazione dalle figure genitoriali, la strumentalizzazione del corpo sessuato, la costruzione di un'identità di genere e, infine, la definizione e la formazione di un sistema di valori e di un'identità sociale. Inoltre, spesso è presente una dimensione provocatoria e di sfida verso gli adulti e la loro autorità, che condiziona una maggiore difficoltà di questi ultimi a rispondere. Nella psicopatologia dell'età evolutiva l'aggressività dell'adolescente in modalità etero-aggressiva o anche auto-aggressiva³¹ può essere interpretata come reazione a una

²⁹ Cfr. l'audizione di Arianna Saulini, Coordinatrice del gruppo CRC e responsabile partnership istituzionali & networking di Save the children Italia, del 28 febbraio 2024.

³⁰ Cfr. l'audizione del 14 febbraio 2024 di Maura Rossi, neuropsichiatra infantile presso l'ASST Fatebenefratelli Sacco di Milano.

³¹ Si pensi al drammatico aumento dei tentativi di suicidio e di quelli portati a termine, soprattutto in epoca post Covid, con un aumento del 27% dei casi, tanto che i suicidi sono la seconda causa di morte nella fascia d'età tra i 15 e i 24 anni, preceduta solo dagli incidenti stradali.

minaccia narcisistica, come tentativo di restaurare l'identità minacciata dalla percezione che il ragazzo ha della sua dipendenza e della sua passività, come *deficit* di funzione riflessiva. Spesso, in questa fase della vita, l'irritabilità, la rabbia e i disturbi del comportamento possono rappresentare un equivalente depressivo.

La vulnerabilità dell'adolescente, però, non è dovuta esclusivamente alla molteplicità dei compiti evolutivi e specifici che si trova ad affrontare, ma è dovuta anche a una vulnerabilità di tipo neurobiologico. La ricerca dimostra che, in adolescenza, le regioni cerebrali deputate alle funzioni esecutive e capacità di *problem solving*, di pianificazione e di controllo del comportamento, non sono ancora giunte pienamente a maturazione. Ne deriva che, se le capacità più propriamente cognitive risultano pienamente raggiunte dopo i 16 anni di età, il controllo emozionale, quindi la capacità di far fronte a stimoli emotivamente salienti, appare ridotto fino alla completa maturazione del cervello, che avviene in epoca successiva, intorno ai 25-26 anni nei soggetti di sesso femminile e ai 27-29 anni nei soggetti di sesso maschile. Questi processi sono sottesi da fattori di tipo genetico, ma l'espressione dei geni è variamente condizionata da una serie di fattori di tipo ambientale, che possono agire fin dalla primissima infanzia, addirittura fin dalla vita intrauterina, modulando in senso protettivo o di rischio la predisposizione genetica individuale.

Tra i fattori di rischio predisponenti all'insorgere di tali disturbi a livello familiare c'è il basso livello socio-economico, famiglie numerose, frequenti cambi di *caregiver*, mancanza di controllo, pratiche educative rigide, incoerenti, rifiuto, trascuratezza, maltrattamento, abuso psicologico, fisico e sessuale, uso di sostanze e condotte devianti in famiglia.

A livello sociale vi è una serie di fattori di rischio: episodi di bullismo e *cyberbullismo*, situazioni di rifiuto da parte dei pari, frequentazione di gruppi di pari devianti, deriva antisociale del quartiere, esposizione alla violenza. Oltre a tali fattori, ad incrementare ulteriormente la presenza e il decorso di comportamenti aggressivi, impulsivi e di discontrollo, si aggiungono ulteriori elementi come la mancanza di sonno e l'uso di alcol e sostanze. Ci sono studi che dimostrano come un aumento dei disturbi del sonno in adolescenza, nella fascia tra i 13 e i 24 anni di età, comporti un aumento dell'aggressività, indipendentemente dalla presenza di altre variabili, come l'ansia, l'uso di sostanze o l'esposizione alla violenza.

Migliorare la qualità del sonno rappresenta già di per sé un intervento di tipo preventivo sia per le forme di aggressività, sia per prevenire l'uso di alcol e sostanze, soprattutto nella fase di transizione tra la tarda adolescenza e la prima età adulta. Sono quindi moltissimi i fattori di tipo ambientale sui quali implementare programmi mirati di prevenzione primaria e secondaria.

In ambito clinico, l'aggressività è presente in modo associato a uno spettro di condizioni cliniche di disregolazione emotiva in tutta una serie di disturbi psichiatrici, non solamente nel disturbo della condotta, di cui, comunque, l'aggressività verso persone o animali rappresenta uno dei criteri diagnostici significativi.

Esistono diversi tipi di aggressività, a diverso rischio di evoluzione antisociale. C'è una forma di aggressività definita impulsiva, reattiva. Non è un'aggressività programmata, finalizzata all'ottenimento di un vantaggio, ma è un'aggressività per cui il soggetto reagisce in modo esagerato in presenza di un discontrollo degli impulsi e un'alterata capacità di pianificazione, in base ad una lettura distorta della situazione. Questo tipo di aggressività ha un minor rischio di evoluzione antisociale. Più

frequentemente è associata a problemi internalizzanti (ansia, depressione) che, a loro volta, hanno un'azione protettiva nei confronti dello sviluppo delinquenziale. Quindi, questo tipo di aggressività si ritrova più frequentemente in alcuni disturbi psichiatrici, come il disturbo di personalità *borderline*, i disturbi dell'umore, le disabilità intellettive, i quadri psicotici.

Accanto a questa c'è un'aggressività predatoria, proattiva, finalizzata ad ottenere un vantaggio, e si associa ad una mancanza di empatia, a un ridotto senso di colpa e a una ridotta sensibilità alle reazioni del contesto e agli stati emotivi altrui. Si tratta di una serie di agiti etero-aggressivi nei confronti di soggetti deboli, che vengono postati *on-line*, riverberati attraverso la rete come affermazione del sé, senza nessuna consapevolezza e nessuna preoccupazione rispetto alla reazione dell'altro, alla tristezza, al dolore e alla sofferenza che questi comportamenti inducono. Questo tipo di aggressività è tipica del disturbo della condotta ad esordio precoce, prima dei 10 anni di età, che ha il maggior rischio di evoluzione in disturbo di personalità antisociale e, in generale, in comportamenti criminali e delinquenziali. Questo tipo di aggressività è quella meno sensibile agli interventi terapeutici, sia psicoterapeutici che psicofarmacologici.

Il disturbo della condotta è, purtroppo, in aumento e rappresenta spesso un frequente motivo di consultazione dei servizi di neuropsichiatria infantile. Gli studi parlano di una prevalenza dell'ordine del 2-3% della popolazione. Spesso si presentano con caratteristiche di emergenza-urgenza comportamentale, quindi con un elevatissimo impatto sui servizi socio-sanitari. I bambini con un disturbo della condotta, soprattutto quelli con un disturbo della condotta precoce, sono più spesso maschi, con un rapporto maschi-femmine dell'ordine di due a uno. Sono più spesso bambini che hanno già ricevuto una diagnosi di disturbo da *deficit* di attenzione e iperattività, di disturbo oppositivo o provocatorio, di altri disturbi del neurosviluppo, che sono disturbi della condotta che tendenzialmente hanno una prognosi peggiore, a cui si associano più frequentemente tutta una serie di altri disturbi, tra cui anche l'uso di alcol e sostanze, e hanno un maggior rischio di evoluzione antisociale³².

Ci sono alcune differenze tra i soggetti di sesso maschile e femminile. Gli studi dicono che i maschi hanno più frequentemente un esordio precoce e un'aggressività relazionale o fisica, perpetuano più facilmente atti di vandalismo o furti, vanno incontro a problemi di comportamento a scuola, a gravi episodi di violazione di regole. Le femmine, tendenzialmente, presentano invece un'aggressività relazionale, assenze da scuola, menzogne, fughe da casa, prostituzione. Il disturbo della condotta può spesso evolvere in un disturbo di personalità antisociale, che può essere diagnosticato dopo i 18 anni di età. In una prospettiva evolutiva, il disturbo antisociale di personalità è preceduto da tutta una serie di disturbi, che possono essere intercettati prima e sui quali occorre agire in modo tempestivo, specifico e mirato.

Con la pandemia è emerso come sia fondamentale il ruolo del gruppo per la crescita dei bambini e dei ragazzi e come i minori debbano essere posti al centro della comunità educativa e sociale, diventandone protagonisti con un ruolo attivo. Sono stati infatti proprio i preadolescenti e gli adolescenti a soffrire maggiormente gli effetti della pandemia. In questo senso i soggetti più fragili risultano essere coloro che vivono in famiglie già sottoposte a *stress* psicosociali importanti, come quelle di migranti, con

³² Cfr. Res. Sten. dell'aud. di M. Rossi, neuropsichiatra infantile presso l'ASST Fatebenefratelli Sacco di Milano.

problematiche economiche o sanitarie, o quelle in cui vi è la presenza di soggetti affetti da patologie, o infine quelle monogenitoriali³³.

I quadri psichiatrici più frequentemente associati all'uso di alcol e sostanze sono, ancora una volta, quelli legati ai comportamenti aggressivi e violenti: il disturbo da *deficit* di attenzione e iperattività, i disturbi della condotta, i disturbi dell'umore, ma anche il disturbo post-traumatico da *stress*. In conclusione, la salute mentale nei bambini e negli adolescenti rappresenta un'area di intervento prioritaria. Tali situazioni, se non trattate, possono influenzare negativamente lo sviluppo fino all'età adulta, diventando un'importante questione di sanità pubblica.

3.2 Il fenomeno dell'*addiction*: le varie forme di dipendenza.

Altro fenomeno in costante aumento nella popolazione giovanile è quello dell'*addiction*. Dalle ricerche condotte da alcuni istituti specializzati sui *trend* evolutivi di condotte e atteggiamenti adolescenziali, emerge un costante incremento dei comportamenti a rischio³⁴. Si sta espandendo la cultura dell'*addiction*, ovvero quell'orientamento alla sostanza che dà qualcosa in più, ma sono altresì in crescita altre tipologie di dipendenze comportamentali, come il *gioco d'azzardo*, la pratica di sport estremi, la guida spericolata su strada³⁵.

Come evidenziato dal Sottosegretario alla Salute, Gemmato, tra le nuove forme di dipendenza meritano particolare attenzione quelle di tipo tecnologico, come la dipendenza da *internet*: “overdose davanti agli schermi”. Tra i fenomeni di *addiction* legati all'uso della rete, il *gaming* è stato incluso nell'*International Classification of Disease, 11th revision*, come *Gaming disorder*. Altre forme di dipendenza dal *web* attenzionate dalla comunità scientifica sono, per esempio, quelle da relazioni virtuali, da eccessive informazioni, dai *social network* e dal *cybersesso*.

L'*Internet Addiction Disorder* (IAD) è studiato con una certa attenzione dalla comunità scientifica, considerato l'aumento esponenziale della tecnologia nella vita quotidiana anche dei più piccoli. Il rischio è quello di affrontare le relazioni interpersonali in modo surreale e che il sovra-utilizzo della rete per la gestione delle relazioni e delle proprie emozioni si tramuti in una vera e propria dipendenza³⁶.

Nonostante il gioco d'azzardo sia vietato ai minori degli anni 18, dai dati della sorveglianza HBSC del 2022, realizzata dall'ISS in collaborazione con le Regioni, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione e le Università di Torino, Padova e Siena, su un campione di oltre 89mila studenti intervistati tra gli 11 e i 17 anni, risulta che la percentuale di quindicenni che ha dichiarato di aver scommesso o giocato del denaro almeno una volta nella vita è pari al 34,7% del totale (47,2% ragazzi, 21,5% ragazze). Il Lazio è al quinto posto tra le Regioni in cui gli adolescenti giocano di più d'azzardo. Tra le misure messe in campo dal Centro Nazionale Dipendenze e *doping* dell'ISS, vi è la piattaforma “Uscire dal gioco”³⁷, nonché il Telefono Verde Nazionale dedicato a tali problematiche.

³³ Cfr. *Ibidem* nota prec.

³⁴ Cfr. le ricerche condotte dallo IARD, *network* sulle condizioni e le politiche giovanili e dal Laboratorio Adolescenza, associazione senza fini di lucro con l'obiettivo di promuovere e diffondere lo studio e la ricerca sugli adolescenti sotto il profilo sociale, psicologico medico e pedagogico.

³⁵ Cfr. l'audizione di Carlo Buzzi, *professore del Master in previsione sociale presso il Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università di Trento – resoconto stenografico del 13 marzo 2024*.

³⁶ Cfr. in tal senso Mizera et al, 2019; Palmer, 2018.

³⁷ <https://usciredalgioco.iss.it/it/>

Altro fenomeno da attenzionare è quello della sottovalutazione culturale del rischio, che, a sua volta, comporta un aumento tra i giovani dell'accettabilità, più o meno, consapevole del rischio stesso. Infine, è il concetto di salute tra i giovani che è cambiato. In segmenti significativi della popolazione giovanile si nota il passaggio da una concezione internalistica della salute, cioè "la mia salute dipenderebbe in buona misura da me, da cosa faccio, da come mi comporto", a una concezione esternalistica, cioè "la mia salute dipende da agenti esterni che non controllo oppure dalla fortuna". Tutto ciò dà spazio a un certo approccio fatalista di alcuni giovani in questo campo.

La diffusione della cultura dell'*addiction* da una parte, l'accettabilità del rischio dall'altra e la concezione esternalistica della salute sono degli effetti. La prima tendenza è quella della frammentazione etica. La mancanza di modelli forti di riferimento fa sì che i valori nei giovani sono relativizzati e frammentati, mantenendo la loro importanza solo all'interno di ambiti relazionali circoscritti. Passando da un ambito all'altro, i valori cambiano e il giovane si adatta. Si spiega così l'assunzione di atteggiamenti e la manifestazione di condotte fortemente disomogenee, a seconda dell'ambito esperienziale. I giovani oggi sono in grado di aderire, senza apparente contraddittorietà, a plurimi sistemi di valori. Ad esempio, un giovane può essere perfettamente integrato in famiglia e a scuola, ma del tutto trasgressivo con gli amici, senza peraltro sentirsi tale. È normale che con gli amici si facciano certe cose, come fumare uno spinello, che non è visto come comportamento che trasgredisce le regole, perché ritenuto legittimo all'interno del gruppo dei pari. Questo propone quindi una frammentazione valoriale, per cui le cose valgono a seconda della situazione in cui si vivono.

Una seconda tendenza riguarda la concezione del tempo. In un mondo incerto, caratterizzato da ritmi rapidi di trasformazione, il futuro appare per molti versi sempre più difficile da prevedere; emergono così orientamenti al pragmatismo che privilegiano obiettivi a breve termine. A volte tutto si esaurisce in pochi attimi. Vivere nel presente è un tratto tipico della gioventù di oggi e facilita orientamenti edonistici basati sul piacere. L'ultima tendenza è la reversibilità delle scelte. Ogni comportamento ed ogni scelta vengono considerati revocabili. Nulla deve apparire irreversibile in una società come la nostra, sempre più incerta e contraddittoria. Si possono così accettare rischi e pericoli, perché visti in chiave contingente e temporanea. Poter retroagire dalle proprie decisioni aiuta la diffusione di comportamenti esplorativi, una certa onnipotenza del proprio agire e soprattutto la sottovalutazione del rischio: "So che la droga fa male, ma quando voglio smetto". Si pensa quindi di poter controllare le proprie azioni, avendo la possibilità di retroagire quando si vuole.

Ultimamente, il termine "dipendenze" si è esteso a tantissimi comportamenti: si può essere dipendenti da sostanze o da comportamenti. Il cervello tende a ripetere il piacere a breve termine, per cui si sommano questi aspetti e si arriva spesso all'*addiction*³⁸. La psicologia clinica può intervenire su due livelli, uno preventivo e uno di trattamento. Il livello preventivo, che è il migliore, è quello che in Italia non è valorizzato come nei paesi anglosassoni. La prevenzione si fa formando sia i ragazzi che i genitori, che sono le principali agenzie educative che si interfacciano con gli altri educatori. Manca, tuttavia, in molti casi, una vera informazione sui rischi da dipendenza, ma anche sugli effetti collaterali tossicologici. Quindi, pur essendo vero

³⁸ Cfr. l'audizione di Gianluca Castelnuovo, professore ordinario di psicologia clinica presso la facoltà di psicologia e direttore della Scuola di specializzazione in psicologia clinica dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano - Resoconto stenografico della seduta del 13 marzo 2024.

che al genitore è chiesto di avere un ruolo di coordinamento di tutte le figure adulte che hanno contatti con il minore, occorre però pensare anche a figure terze che possono cogliere certi segnali, facendo riflettere il giovane.

Oltre all'aspetto della prevenzione, c'è quello della cura. La previsione dello psicologo scolastico è fondamentale per intercettare in tempo situazioni di disagio adolescenziale, perché avere una figura di riferimento esterna alla famiglia con cui confrontarsi significa accertare il proprio disagio.

Tuttavia la psicologia scolastica è poco sviluppata, non vi sono psicologi in ogni plesso scolastico, quindi spesso si perde il primo contatto che può essere utile, invece, per intercettare immediatamente il problema.

Le problematiche adolescenziali e giovanili hanno costi sociali enormi. È importante che ci sia una presa in carico e un lavoro individuale; i gruppi vanno bene per la prevenzione, ma nel trattamento ci vuole l'approccio personalizzato. In alcuni casi occorre ricorrere alla psicoterapia che non necessariamente deve essere lunga, essendo a volte sufficiente un supporto psicologico breve. Ci sono ottimi modelli scientifici, basati sulle evidenze, di interventi brevi, anche motivazionali, che riescono a riorientare la persona verso l'uscita dai comportamenti di *addiction*.

Lo psicologo scolastico è un ottimo presidio di primo intervento, di accoglienza, di diagnosi e spesso di invio a livelli di cura più elevati, o anche di prima presa in carico se la situazione è meno complessa. È importante avere un presidio all'interno della scuola, anche per sfatare lo stigma che chi va dallo psicologo ha problemi di salute mentale. Occorre far capire ai ragazzi che, nelle varie fasi evolutive, sono sottoposti a momenti di fatica per cui è necessario un supporto.

3.3 Bullismo e cyberbullismo.

Tra i comportamenti a rischio dell'età adolescenziale e preadolescenziale un'attenta analisi meritano i fenomeni del bullismo e del *cyberbullismo*, che sono caratterizzati da manifestazioni violente e intenzionali, di tipo verbale, fisico, sociale, ripetute nel tempo da parte di un singolo o da più persone, anche *online*.³⁹

Esiste uno squilibrio di potere tra chi aggredisce, per ferire e umiliare, e chi subisce e non riesce a difendersi. Si tratta di fenomeni che esprimono intolleranza e non accettazione verso chi è ritenuto diverso per etnia, religione, caratteristiche psicofisiche, identità di genere o per particolari realtà familiari.

Il fenomeno ha origine prevalentemente in ambito scolastico e rappresenta una fonte non trascurabile di costi per il sistema economico, sociale, educativo, e giudiziario. Diversi studi indicano anche un'associazione fra essere stato vittima di atti di "bullismo" e abbandono scolastico.

Secondo i dati messi a disposizione della Commissione, il bullismo non riguarda principalmente i ragazzi/ragazze delle scuole superiori, infatti gli atti di bullismo subiti a scuola sono più frequenti nei più piccoli (11-13 anni) e nelle ragazze; per il bullismo le proporzioni sono simili a quelle del 2017-18. Il fenomeno del *cyberbullismo* è invece in crescita nelle ragazze e nei ragazzi di 11 e 13 anni. I due fenomeni decrescono al crescere dell'età.

³⁹ Cfr. l'audizione del Sottosegretario alla salute, on. Marcello Gemmato, resoconto stenografico del 18 settembre 2024.

Gli 11enni vittime di bullismo sono il 18,9 % dei ragazzi e il 19,8% delle ragazze; nella fascia di età di 13 anni sono il 14,6% dei maschi e il 17,3% delle femmine; gli adolescenti (15 anni) sono il 9,9% dei ragazzi e il 9,2% delle ragazze.

Strettamente correlato al bullismo è il fenomeno della violenza domestica. I minori esposti a episodi di violenza familiare sono più propensi a esercitare forme attive di bullismo nei confronti dei compagni o a essere vittime di bullismo.

Il *cyberbullismo* si è sviluppato a seguito dell'ampio utilizzo dei mezzi di comunicazione *online* da parte di preadolescenti e adolescenti. La facilità di accesso a pc, smartphone, *tablet* consente al “cyberbullo” di commettere atti di violenza fisica e/o psicologica, anche in anonimato, mediante i *social network*, e di offendere la vittima mediante la diffusione di materiale denigratorio (testi, foto e immagini) o la creazione di “gruppi contro”. Si tratta di un uso inappropriato della rete, realizzato fuori dal controllo degli adulti, con cui i ragazzi si scambiano contenuti violenti, denigratori, discriminatori, rivolti a coetanei considerati “diversi” per aspetto fisico, abbigliamento, orientamento sessuale, classe sociale o perché stranieri.

Nella fascia di età 11 anni risultano vittime di *cyberbullismo* il 17,2% dei maschi e il 21,1% delle femmine; i 13enni coinvolti sono il 12,9% dei ragazzi e il 18,4% delle ragazze; gli adolescenti di 15 anni sono il 9,2% dei maschi e l'11,4% delle femmine.

I dati poc'anzi citati sono il frutto dell'ultimo monitoraggio effettuato nell'ambito della rilevazione *Health Behaviour in School-aged Children – HBSC-Italia 2022*, un programma di sorveglianza sanitaria che ha l'obiettivo di comprendere la diffusione di comportamenti collegati alla salute dei ragazzi in età scolare, alla quale hanno partecipato 94.178 ragazzi tra gli 11 e i 17 anni di tutte le Regioni italiane. Le classi campionate sono state in tutto 6.388, distribuite anch'esse in tutte le Regioni d'Italia (con un'adesione pari all'88,8%)⁴⁰.

Il citato rapporto indaga anche alcuni aspetti del contesto di vita familiare e scolastico, come ad esempio il rapporto con i genitori, con i compagni di classe, gli insegnanti, i pari. Dalla rilevazione emerge che, all'interno delle famiglie, al crescere dell'età diminuisce la facilità con cui i ragazzi si aprono ad entrambi i genitori. In generale, il 68% dei ragazzi e il 60% delle ragazze dichiara livelli elevati di sostegno familiare; nei 15enni il dato si abbassa fino al 52% nelle ragazze e al 61% nei ragazzi e si nota un *trend* negativo rispetto alla rilevazione del 2017/18.

Il 76,5% dei ragazzi di 11 anni, il 63,1% dei ragazzi di 13 anni, e il 66,6% dei ragazzi di 15 anni ha dichiarato di avere un rapporto positivo in ambito scolastico, sentendosi accettato dai propri compagni⁴¹.

Anche se dal rapporto emerge che l'Italia è uno tra i paesi meno interessati dal fenomeno del bullismo rispetto al complesso dei Paesi coinvolti nella rilevazione, dalle evidenze disponibili sugli effetti negativi sulla salute emerge quanto il fenomeno sia da considerare un serio problema di salute pubblica⁴².

⁴⁰ Dal 1983 è attivo lo studio *Health Behaviour in School-aged Children – HBSC*, che, in collaborazione con l'Ufficio regionale per l'Europa dell'OMS, coinvolge sempre più Paesi e regioni in Europa e in Nord America. L'Italia partecipa allo studio multicentrico HBSC già dal 2002, avendo svolto, ad oggi, 6 rilevazioni (2002, 2006, 2010, 2014, 2018 e 2022). Cfr. https://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_2_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=eventi&p=dae&id=614. In attuazione del programma nazionale del Ministero della Salute “Guadagnare Salute: rendere facili le scelte salutari”, il Ministero della Salute nel 2010 ha inserito l'indagine nell'ambito del progetto CCM “Sistema di indagini sui rischi comportamentali in età 6-17 anni”.

⁴¹ La rilevazione pone attenzione anche alla sensazione di stress per la scuola, che risulta essere più ampia tra le ragazze, in aumento con l'aumentare dell'età e con un *trend* in peggioramento rispetto alla rilevazione 2017/18.

⁴² Cfr. sul punto <https://www.iss.it/documents/20126/6703853/La+Sorveglianza+HBSC-Italia+2022+-+Health+Behaviour+in+School-aged+Children+le+tecnologie+digitali.pdf/9e5bd35a-36dc1e7bfaa09cb4515cb918?t=1707306401486>

Il bullismo è associato a problemi psicofisici nel periodo adolescenziale che includono disturbi d'ansia e dell'umore, ideazione suicidaria, autolesionismo e disturbi da deficit di attenzione e da comportamento dirompente, disturbi della condotta, e disturbi oppositivo-provocatorio, ma è anche associato a un maggior rischio di successivo abuso e dipendenza da alcol e/o sostanze psicoattive.

Tra le conseguenze dell'essere stati vittime di atti di bullismo nella scuola elementare è stato rilevato nel corso dell'adolescenza un aumento del rischio di insorgenza di disturbi somatici, della personalità, psicotici e di tabagismo. Negli adulti vittime di bullismo in età infantile o adolescenziale sono stati invece osservati elevati rischi di problemi di salute fisica, nell'ambito delle relazioni sociali e nell'inserimento lavorativo.

È dunque necessario continuare a dare alle famiglie gli strumenti di conoscenza del fenomeno perché possano riconoscerlo e intervenire in modo corretto ma, considerato che gli episodi hanno inizio in ambito scolastico e, successivamente, proseguono nella rete, il contesto scolastico riveste un ruolo strategico per l'educazione alle relazioni interpersonali e a un corretto uso del *web*.

A tale proposito, un importante traguardo è rappresentato dalle disposizioni normative contro il fenomeno del *cyberbullismo*, previste dalla legge 29 maggio 2017 n. 71⁴³, recentemente modificata all'unanimità dalla legge n. 70 del 17 maggio 2024, recante “*Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo*”, in cui tra le novità si segnalano: la definizione e il contrasto anche del fenomeno del bullismo, allargando la tutela prevista dalla pregressa normativa; la previsione di un servizio di sostegno psicologico agli studenti nelle istituzioni scolastiche che lo richiedano per il tramite delle singole Regioni di appartenenza; l'istituzione della Giornata del rispetto, che cadrà il 20 gennaio di ogni anno, per lo svolgimento di attività didattiche volte a sensibilizzare gli alunni sul significato della ricorrenza stessa e delle attività previste dalla legge.

Si prevede altresì che ogni istituto scolastico, nell'ambito della propria autonomia e in conformità alle linee di orientamento ministeriali, adotti un codice interno per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del *cyberbullismo*, istituendo un tavolo permanente di monitoraggio, del quale fanno parte rappresentanti degli studenti, degli insegnanti, delle famiglie oltre ad esperti del settore. Inoltre, i regolamenti delle istituzioni scolastiche e il patto educativo di corresponsabilità devono essere integrati con specifici riferimenti alle condotte di bullismo e di *cyberbullismo*.

Vengono poi ulteriormente definiti e rafforzati i profili di responsabilità sia del dirigente scolastico che dei genitori. Questi ultimi sono i soggetti su cui incombe l'obbligo di orientare i figli al corretto utilizzo delle tecnologie e di presidiarne l'uso.

Il dirigente scolastico che, nell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di atti di bullismo e *cyberbullismo*, realizzati anche in forma non telematica, che coinvolgono studenti iscritti all'istituto scolastico che dirige, salvo che il fatto costituisca reato, applica le procedure previste dalle linee di orientamento ministeriali e informa tempestivamente i genitori dei minori coinvolti (o gli altri soggetti esercenti la responsabilità genitoriale) promuovendo adeguate iniziative di carattere educativo nei riguardi dei minori medesimi. Nei casi più gravi o di condotte reiterate, ha l'obbligo

⁴³ Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del *cyberbullismo*

di riferire alle autorità competenti anche per l'eventuale attivazione delle misure rieducative.

A tale ultimo riguardo, si prevede che le misure rieducative nei confronti di minorenni possano essere adottate anche nei casi di condotte aggressive o lesive della dignità altrui, poste in essere anche in gruppo o per via telematica, nei confronti di persone, animali o cose. In tali casi, il pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni può alternativamente disporre l'attivazione di un percorso di mediazione o di un progetto di intervento con finalità rieducativa e riparativa sotto la direzione e il controllo dei servizi sociali minorili, che può prevedere anche lo svolgimento di attività di volontariato sociale, o la partecipazione ad altre attività (laboratori teatrali, di scrittura creativa, corsi di musica attività sportive, artistiche) idonee a sviluppare nel minore sentimenti di rispetto nei confronti degli altri e ad alimentare dinamiche relazionali sane e positive tra pari nonché forme di comunicazione non violenta.

Successivamente, il Tribunale per i minorenni, sulla base della relazione predisposta dai servizi sociali, adotta un ulteriore decreto motivato, optando tra la conclusione del procedimento; la continuazione del progetto o adozione di un progetto diverso, in relazione alle mutate esigenze educative del minore; l'affidamento temporaneo del minore ai servizi sociali; il collocamento temporaneo del minore in comunità, da utilizzare solo come *extrema ratio*, cioè quando tutte le altre misure appaiano inadeguate.

Si prevede infine una delega al Governo per l'adozione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto al bullismo e al *cyberbullismo*, al fine di: potenziare il servizio per l'assistenza psicologica e giuridica delle vittime e dei loro congiunti, attraverso il numero pubblico "Emergenza infanzia 114"; svolgere rilevazioni statistiche almeno biennali da parte dell'ISTAT; nonché, al fine di inserire, nei contratti con i fornitori di servizi di comunicazione e di informazione offerti mediante reti di comunicazione elettronica, il richiamo espresso all'art. 2048 del codice civile in materia di responsabilità dei genitori per i danni cagionati dai figli minori in conseguenza di atti illeciti posti in essere attraverso l'uso della rete nonché le avvertenze a tutela dei minori previste dal Regolamento (UE) 2022/2065 (c.d. regolamento "sui servizi digitali"); infine, la promozione di periodiche campagne informative di prevenzione e di sensibilizzazione sull'uso consapevole della rete *internet* e sui suoi rischi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In materia di risorse finanziarie e di piani di intervento, si ricorda il Fondo per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del *cyberbullismo* (legge n.234 del 2021), nonché l'istituzione di un tavolo tecnico presso il Ministero dell'Istruzione e del merito, presieduto dal Ministero per la Famiglia, che ha il compito di redigere il Piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del bullismo e del *cyberbullismo*.

3.4 Focus sulle condotte in danno di animali.

Tra i comportamenti devianti che possono derivare anche dall'abuso di alcol o sostanze stupefacenti vi sono le condotte di minorenni caratterizzate da crudeltà in danno di animali⁴⁴. Vi è infatti una stretta correlazione tra maltrattamento e/o uccisione

⁴⁴ Cfr. l'audizione di Francesca Sorcinelli, socia fondatrice, presidente e direttore scientifico dell'Associazione LINK-ITALIA (APS), resoconto stenografico della seduta del 14 febbraio 2024.

di animali, violenza interpersonale e altre condotte devianti, antisociali o addirittura criminali.

Dalla letteratura scientifica emerge infatti la stretta interdipendenza tra il maltrattamento degli animali ed alcune situazioni patologiche dei ragazzi coinvolti. Il maltrattamento e/o l'uccisione di animali pur dovendosi considerare un atto da condannare di per sé, si può ritenere in alcuni casi predittivo di contemporanee o successive condotte antisociali⁴⁵.

Tali comportamenti peraltro possono essere sintomo di situazioni esistenziali patologiche, caratterizzate da abusi fisici, psicologici, sessuali, incuria o ipercura e talora costituire parte integrante di altre condotte devianti o criminali, come ad esempio lo *stalking*, il bullismo, la violenza domestica, crimini settari, stupri, omicidi, ecc.

Di fondamentale importanza in questi casi, come rilevato da Francesca Sorcinelli, nel corso della sua audizione in Commissione, è la risposta ambientale che viene data all'atto posto in essere contro l'animale.

Se in esito ad un comportamento di questo tipo le agenzie educative, formative e le istituzioni danno all'atto la giusta condanna, il comportamento in oggetto può venir meno. Qualora invece la risposta ambientale dovesse banalizzarlo, ridicolizzarlo o sottovalutare l'atto compiuto, la condotta potrebbe subire un rinforzo, determinando una *escalation* nei comportamenti. Questi tipi di condotta dei minorenni non si estinguono spontaneamente con il raggiungimento della maggiore età, ma sono necessari trattamenti psicologici, educativi o psichiatrici. La risposta ambientale può costituire un fattore protettivo o un fattore di rischio colludendo e diventando concausa dell'*escalation* o dell'omissione rispetto a potenziali forme di abuso di cui il minore possa essere oggetto. In molti casi è evidente la tendenza a passare da una vittima animale ad una umana.

È quindi molto importante evidenziare come le persone che commettono un singolo atto di violenza su animali siano più portate a commettere nuovi reati rispetto a coloro che non lo hanno mai fatto. Si tratta di cogliere il segnale di un potenziale comportamento antisociale. In tal senso è necessario attribuire la giusta valenza ad atti isolati di crudeltà nei confronti degli animali che non devono essere ignorati dall'Autorità giudiziaria, dagli psichiatri, dagli assistenti sociali e dalle Forze dell'ordine⁴⁶.

Si ricorda altresì come nel nostro Paese la criminalità organizzata attui il reclutamento e l'addestramento dei minori tramite un serrato tirocinio di crudeltà sugli animali⁴⁷. Si fa affezionare un ragazzino ad un animale e nel momento del massimo affetto lo si costringe ad ucciderlo o ad assistere alla sua soppressione; inoltre i minorenni vengono coinvolti in tutte le fasi del combattimento fra cani.

Si ricorda che nel nostro Paese è vigente da tempo una specifica normativa in materia di maltrattamento di animali prevista nel codice penale,⁴⁸ e l'eventuale

⁴⁵ Cfr. F. Sorcinelli, R. Tozzi, Report 2016. *Zoantropologia della devianza. Profilo Zoantropologico Comportamentale e Criminale del maltrattatore e Uccisore di animali. Manuale di Classificazione del Crimine*. LINK-ITALIA (APS), N.I.R.D.A. del Corpo Coreale dello Stato.

⁴⁶ Cfr. Arnold Arluke (2006).

⁴⁷ In questo senso si esprimono i rapporti Zoomafia della LAV, Zoocriminalità Minorile, ecc.

⁴⁸ Cfr. l'art.544ter c.p. che prevede: "Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche è punito con la reclusione da tre a diciotto mesi o con la multa da 5.000 a 30.000 euro. La stessa pena si applica a chiunque somministra agli animali sostanze stupefacenti o vietate ovvero li sottopone a trattamenti che procurano un danno alla salute degli stessi. La pena è aumentata della metà se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte dell'animale".

rafforzamento delle misure ivi previste potrebbe avvenire in caso di approvazione di una proposta di legge all'esame della Camera (C. 30 e abb.)⁴⁹. Da ultimo, si segnala la ratifica - il 18 settembre 2023 - da parte delle Nazioni Unite del Commento Generale 26, in cui sono fornite indicazioni che richiedono alle Nazioni di cambiare prassi, politiche e leggi per conformarsi alla Convenzione dell'ONU sui Diritti del Fanciullo legalmente vincolante. Il Commento Generale 26 impone ai 193 paesi che ne fanno parte, fra cui l'Italia, di prevenire le implicazioni psicosociali dell'esposizione di minori alla violenza su animali.

L'esposizione di minori a violenze su animali, comprendendo anche le violenze a scopo ludico, costituisce quindi una specifica forma di violenza psicologica sul minore.

4. *Prevenzione ed educazione: il ruolo della scuola e le attività del Ministero della Salute. Il ruolo dello sport e della cultura.*

Dalle analisi condotte e dalle testimonianze sul campo, ad opera di molti esperti del settore, emerge il ruolo chiave del sistema scolastico, che può, in effetti, costituire il primo presidio di legalità, educazione e promozione di soluzioni atte a favorire una maggiore inclusività dei giovani nell'attuale contesto sociale, mediante la capacità di veicolare le giuste informazioni, di proporre l'apprendimento di corretti stili di vita, nonché l'insegnamento dell'educazione sanitaria che ricomprenda, anche l'educazione alimentare, sessuale, la prevenzione e il contrasto delle dipendenze, in combinazione con l'implementazione di piani di studio, in grado di stimolare l'educazione al bello e una maggiore consapevolezza della propria espressività, tutti aspetti che oggi sembrano venire meno proprio nei ragazzi posti ai margini delle grandi conurbazioni urbane.

La scuola dovrebbe diventare una comunità educante, non solo in vista della conoscenza culturale, ma anche valoriale da parte dei ragazzi e, in tal senso, potrebbe essere utile, come è stato da più parti suggerito alla Commissione, prevedere, per esempio, la figura di un pedagogo al suo interno⁵⁰. L'attuale sistema scolastico, infatti, pur offrendo la consulenza di sportelli psicologici, incontra un limite nella misura in cui i ragazzi non li utilizzano nel timore di essere bollati in modo negativo dai loro coetanei. Dalle esperienze raccolte risulta che, anche laddove un ragazzo avesse dei problemi, non ricorrerebbe a tale supporto in modo spontaneo. D'altro canto, la figura di un pedagogo potrebbe, anche attraverso un'attenta opera di monitoraggio delle classi assegnate, occuparsi di favorire il *Peer tutoring*, cioè quell'attività di insegnamento tra pari, in virtù della quale gli stessi studenti forniscono aiuto e sostegno nell'apprendimento ai propri compagni. Tale soluzione peraltro non preclude l'importanza della collaborazione con il mondo del civismo territoriale.

Il 13° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (CRC) ricorda l'importanza del raggiungimento dell'Obiettivo 4 dell'Agenda 2030 che prevede la necessità di fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti⁵¹.

⁴⁹ Cfr. la P.d.l. C. 30 Brambilla ed. abb. con C. 468, C. 842, C. 1109, C. 1 recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali".

⁵⁰ Cfr. l'audizione di Massimo Saccabarrozi, direttore di *On Radar - Think Tank* della Fondazione Internazionale Menarini, resoconto stenografico della seduta del 30 gennaio 2024.

⁵¹ Cfr. il 13° Rapporto CRC <https://gruppoCRC.net/documento/13-rapporto-crc-in-arrivo-il-20-novembre-2023/>. Cfr. l'audizione del 28 febbraio 2024 di Arianna Saulini, Coordinatrice del gruppo CRC e responsabile *partnership* istituzionali & *networking* di *Save the children* Italia.

Peraltro, la sezione del Rapporto dedicata all'educazione, al gioco e alle attività culturali pone in luce le problematiche connesse alla povertà educativa, nonché l'importanza dei servizi educativi per la prima infanzia. Tra questi, quelli pubblici e convenzionati coinvolgono allo stato attuale meno del 14% dei bambini in questa fascia d'età e ciò vuol dire che l'86% ne è escluso. Il tempo pieno riguarda solo il 38% della popolazione scolastica della scuola primaria. C'è poi il tema dell'abbandono scolastico, che contraddistingue, a livello europeo, il nostro Paese. Accanto alla dispersione esplicita, c'è anche quella implicita, cioè ragazzi che terminano il proprio percorso scolastico, senza acquisire quelle competenze minime di base previste. Il fenomeno riguarda l'8,7% degli studenti.

Lo strumento di programmazione nazionale nel settore della prevenzione nella sanità pubblica è rappresentato dal Piano Nazionale di Prevenzione 2020-2025 (PNP) che, attraverso il dialogo Ministero-Regioni, supporta azioni a livello territoriale in favore della promozione e prevenzione della salute in diversi ambiti. Attraverso Protocolli d'Intesa con il Ministero dell'Istruzione e del Merito, è definito il coinvolgimento del mondo della scuola per attivare programmi specifici finalizzati alla correzione di stili di vita e comportamenti a rischio.

La collaborazione, formalizzata attraverso i Protocolli d'Intesa su “*Tutela del diritto alla salute, allo studio e all'inclusione*”, del 2015, del 2019 e, più recentemente, del 2022, ha l'obiettivo di migliorare, coordinare e agevolare le attività di rispettiva competenza, al fine di garantire l'integrazione degli interventi per la tutela e promozione della salute e del benessere psicofisico, anche tramite iniziative di informazione e sensibilizzazione su alcune aree di interesse prioritario per studenti, famiglie ed insegnanti, nonché per l'inclusione scolastica nei casi di disabilità e disturbi evolutivi specifici⁵².

La scuola rappresenta dunque un contesto privilegiato in cui favorire l'acquisizione nei bambini e negli adolescenti di conoscenze sui fattori di rischio per la salute e lo sviluppo, per contrastare l'adozione di comportamenti nocivi, nonché attivare specifici interventi di prevenzione e promozione della salute. In conclusione, secondo quanto rappresentato dai soggetti auditi, la scuola dovrebbe assurgere a luogo in cui far percepire ai ragazzi l'importanza di una missione che non è solo didattica ma anche educativa, attraverso una proficua opera di socializzazione in un contesto sano, per vivere l'esperienza della comunità sociale nel rispetto di doveri e regole condivise.

Il Ministero della Salute è altresì molto attento a monitorare il fenomeno delle dipendenze, sia quelle da sostanze e alcol, sia quelle da gioco d'azzardo e da *internet*. Il macro obiettivo n. 2 del PNP delinea gli obiettivi specifici e le linee strategiche che le regioni sono chiamate ad attuare attraverso la realizzazione di specifici interventi. Inoltre, è stato istituito presso la ex Direzione della prevenzione sanitaria un tavolo tecnico, per l'elaborazione di linee di indirizzo sull'intercettazione ed emersione precoce delle situazioni problematiche (*early detection*).

⁵² Tra le aree di intervento del citato Protocollo d'Intesa 2022 si ricordano: la prevenzione del fenomeno del *cyberbullismo*, contro ogni forma di violenza e discriminazione; la promozione il sostegno di iniziative volte a favorire l'individuazione precoce, la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inclusione scolastica di studenti con disabilità, disturbi del neuro sviluppo e dell'apprendimento anche sulla base di programmi mirati ed individuali e promuovendo iniziative condivise di sensibilizzazione e di informazione alle famiglie, con il coinvolgimento delle associazioni delle persone con disabilità; promozione del servizio di scuola in ospedale per assicurare la continuità didattica e prevenire la dispersione scolastica di bambini, alunni e studenti durante il percorso di degenza ospedaliera. Cfr. in tal senso l'audizione del Sott. alla salute, Gemmato, seduta del 18 settembre 2024.

Il 20 febbraio 2020, con intesa in Conferenza Stato-Regioni, è stato adottato il Documento di indirizzo “*Investire precocemente in salute: azioni e strategie nei primi mille giorni di vita*”, predisposto con l’obiettivo di individuare le principali azioni preventive per una genitorialità consapevole, utili a ridurre i fattori di rischio e a rafforzare i fattori di protezione in questa delicata fase della vita.

Il Ministero ha anche partecipato alle attività del gruppo di lavoro “*Politiche e interventi sociali in favore dei minorenni in attuazione della Child Guarantee*”, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che ha portato alla definizione del Piano di Azione Nazionale per l’attuazione della Garanzia Infanzia (PANGI 2022), predisposto in attuazione dei principi previsti dalla Garanzia Europea per l’infanzia⁵³.

Al riguardo è stato evidenziato come l’Italia sia stato uno dei primi Paesi ad aver presentato un piano dettagliato predisposto con il coinvolgimento dei quattro ministeri interessati: quello del lavoro e delle politiche sociali, quello della famiglia e delle pari opportunità, della salute ed infine il Ministero dell’istruzione⁵⁴.

Recentemente è stato pubblicato anche il *Report* sul PANGI del giugno 2024 contenente l’analisi delle politiche, programmi e risorse per il contrasto alla povertà minorile e all’esclusione sociale nel nostro Paese⁵⁵.

In concreto, per quanto riguarda il contrasto all’uso di sostanze, l’Istituto Superiore di sanità (ISS) ha attivato il Telefono Verde Droga (TVD), servizio nazionale anonimo e gratuito di consulenza telefonica, che orienta cittadini e familiari, verso gli interventi sanitari per la diagnosi e il trattamento della dipendenza. È altresì attivo il Telefono Verde Alcol (TVAI) per il contrasto al consumo rischioso e dannoso di bevande alcoliche, strutturato in termini analoghi al TVD. Al riguardo, si potrebbe pensare di dedicare una specifica linea telefonica del TVD e del TVAI agli utenti minorenni.

4.1 Servizi alle famiglie e percorsi rieducativi: proposte allo studio e nuovi modelli organizzativi.

Le informazioni acquisite dalla Commissione hanno permesso di delineare un quadro in cui assume particolare importanza sul territorio la predisposizione di una rete di assistenza alle famiglie, non solo in termini economici, ma soprattutto mediante un’offerta di servizi, attraverso il rafforzamento di quei presidi territoriali che hanno nella scuola un punto di riferimento e che possono avere un ruolo di progettazione anche in termini di offerta di servizi ai nuclei familiari in situazioni di vulnerabilità.

In sintesi, le proposte illustrate alla Commissione nel corso delle audizioni svolte si incentrano in un potenziamento capillare dei servizi alle famiglie, per coprire zone geografiche carenti, con un concomitante potenziamento anche del personale scolastico; nel rimodulare le 33 ore all’anno di educazione civica per comprendendovi temi più inclusivi, quali per esempio la prevenzione, con l’intervento di esperti, anche utilizzando le tecnologie disponibili; nel potenziare i servizi dell’asilo nido con orari flessibili di accesso e mensa, nonché con il supporto in lingua di *tutor* per i bambini

⁵³ Cfr. <https://www.datocms-assets.com/30196/1659357997-deep-dive-full-it.pdf>

⁵⁴ Cfr. l’audizione di Maria Burani Procaccini, resoconto stenografico della seduta del 28 febbraio 2024.

⁵⁵ Cfr. <https://www.unicef.org/eca/reports/deep-dive-european-child-guarantee-italy>

stranieri; nel mettere la scuola al centro di una rete di dialogo con le strutture territoriali, di collaborazione e collegamento con le aree intercomunali.

Da queste analisi, se ci si pone la domanda “Come stanno i ragazzi e le ragazze nel nostro Paese?”; la risposta univoca è che, chiaramente, ci sono segnali molto forti di un malessere diffuso, che si esprime in forme diverse, ma che riguarda diverse fasce d’età e tutti i ragazzi, indipendentemente dalla loro collocazione geografica. Si tratta di una realtà complessa: da un lato, i ragazzi fanno fatica ad affrontare questa complessità, così come fanno fatica le famiglie, e altrettanto chiaramente emerge che non ci sono risposte adeguate alle esigenze di questa generazione.

Occorre fare uno sforzo per guardare al benessere complessivo dei ragazzi, quindi lavorare per mettere in sinergia i servizi socio-educativi e sanitari. Questo per tutti, a partire proprio dai bambini più piccoli (0-3 anni). Se vivono in una famiglia che ha un disagio socio-economico, bisognerebbe garantire a quei bambini un accesso gratuito ai servizi educativi per la prima infanzia e la possibilità di accesso immediato al servizio medico-pediatrico territoriale⁵⁶.

Mancano luoghi di confronto e di incontro per i ragazzi nelle città, soprattutto nelle periferie. I bisogni che i ragazzi esprimono non sono diversi a seconda del territorio dove vivono. Sono diverse le risposte dei territori e i servizi presenti. D’altro canto, è vero che c’è un malessere diffuso dei ragazzi e delle ragazze, ma è vero anche che i ragazzi e le ragazze rappresentano un’enorme ricchezza, che molti di loro sono impegnati personalmente e hanno la voglia, il desiderio di impegnarsi anche collettivamente per affrontare le sfide che quest’epoca pone.

Gli esiti negativi, compresi quelli che riguardano la dispersione scolastica, hanno, nella gran parte dei casi, le loro origini nei primi anni di vita. È vero anche il reciproco, cioè che quando bambini e bambine hanno difficoltà di comportamento, di neuro-sviluppo o affrontano contesti di povertà educativa, se ne vedono le conseguenze in età adolescenziale. Quindi, diventa fondamentale il lavoro e l’investimento nei primi anni, non solo con servizi educativi, ma anche e soprattutto di supporto alle famiglie, alle loro competenze genitoriali, alle loro possibilità di avere spazi e luoghi dove incontrarsi, dove ricevere supporto da personale formato, dove scoprire quali sono le competenze e i bisogni evolutivi dei bambini e come corrisponderli. Il supporto alle famiglie può realizzarsi mettendo a disposizione gli spazi di cui i Comuni dispongono, a misura di bambini e adolescenti, destinati alla socializzazione e allo svolgimento di attività formative e al contempo occorrerebbe infondere - a tutti i livelli - nella società la consapevolezza che occorre investire nella prevenzione fin dai primi anni di vita.

4.2 Il ruolo dello sport.

Loredana Barra, *membro del gruppo CRC e responsabile delle politiche educative e di inclusione dell’Unione italiana sport per tutti (UISP)*, ha sottolineato come per i giovani “crescere” sia una parola ricca di significati e di cambiamenti a livello psicofisico, per lo sviluppo della propria personalità, per l’apprendimento, per le reti sociali e per le amicizie che si formano. Crescere è, in realtà, un processo di

⁵⁶ Cfr. l’audizione di Arianna Saulini, Coordinatrice del Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza (CRC) e responsabile *partnership* istituzionali & *networking* di *Save the children* Italia, resoconto stenografico della seduta del 28 febbraio 2024.

cambiamenti, che iniziano dai primi anni di vita e si concretizzano sino ad arrivare all'adolescenza, quando c'è il passaggio dall'infanzia all'età adulta, che non è esente dalle criticità che accompagnano questo percorso di crescita dei giovani. Ma è proprio attraverso questi passaggi critici che i ragazzi assumono la consapevolezza di sé e del loro ruolo nel mondo⁵⁷.

Dopo l'emergenza sanitaria legata al Covid-19, soprattutto gli adolescenti hanno manifestato malessere emotivo e psicologico. In una situazione come questa lo sport può generare un cambiamento, perché fa bene al corpo, fa bene alla mente, previene patologie, rappresenta uno strumento per combattere le disuguaglianze sociali, aiuta nella socializzazione, migliora l'*empowerment* personale e la vita di chi lo pratica. Lo sport e il movimento, inoltre, sono strumenti preventivi rispetto alle dipendenze patologiche degli adolescenti. Lo sport parla ai giovani, per questo arriva ai giovani, e unisce le diversità, sostiene e sviluppa le competenze che servono per la vita e riveste un'importanza fondamentale nell'ambito dell'apprendimento informale, incoraggia la partecipazione giovanile e, di fatto, promuove la coesione sociale. In Italia, lo sport rappresenta la terza agenzia educativa, dopo la famiglia e la scuola. La pratica dell'attività sportiva da parte dei minorenni è tra le materie individuate dal Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie, riferibili ai Livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre, con la modifica dell'articolo 33 della Costituzione è stato riconosciuto il valore educativo, sociale, di promozione del benessere psicofisico dello sport in tutte le sue forme. Il Comitato economico-sociale europeo ha sollecitato l'Unione a rendere più visibili i valori sociali dello sport e suggerisce di includere il tasso di deprivazione sportiva nell'elenco degli indici Eurostat per misurare la deprivazione materiale.

Praticare o non praticare uno sport può segnare la vita di un bambino e di una bambina. Eppure, nonostante i vari riconoscimenti, oggi un bambino su cinque in Italia, nell'età compresa tra 6 e 10 anni, non pratica sport. Nel 30% dei casi per ragioni di tipo economico. Per molte famiglie, infatti, far praticare uno sport ai propri figli è un lusso. L'attività motoria in orario scolastico rappresenta una di queste occasioni, sempre che la scuola frequentata sia dotata di palestra. Dal Rapporto CRC presentato in Commissione emerge che nel Mezzogiorno solo 4 edifici scolastici su 10 sono dotati di una palestra⁵⁸. C'è un'attenzione allo sport, ma già dopo la scuola primaria i bambini italiani si allontanano dalla pratica sportiva continuativa e se finora l'età spartiacque è stata tra i 14 e i 15 anni, nell'ultimo anno si è osservato l'insorgere di un *trend* negativo già dagli 11 anni. Una delle motivazioni individuate è l'alta competitività, che già in età giovanile si vive in molti contesti sportivi, che genera livelli di *stress* insopportabili.

È necessario un cambiamento culturale sul ruolo del movimento e dello sport in ambito educativo e in termini di benessere. Quando si parla di "sport per tutti", si parla dello sport che non cerca la *performance* assoluta, ma quella personale. Lo sport deve essere integrato e multidisciplinare, affinché metta in relazione il processo cognitivo con il linguaggio del corpo e promuova sinergie tra le diverse aree di conoscenza che sono proprie delle discipline motorie. Non deve essere inteso necessariamente come esercizio di selezione, di addestramento e di specializzazioni precoci. Lo sport non aiuta i giovani, se le sue regole diventano più importanti della motivazione al

⁵⁷ Cfr. l'audizione di Loredana Barra, Membro del gruppo CRC e responsabile politiche educative e inclusione dell'Unione italiana sport per tutti (UISP), resoconto stenografico della seduta del 28 febbraio 2024.

⁵⁸ *Ibidem*, nota prec.

movimento e creano disistima, insoddisfazione, paura, senso di inadeguatezza, che portano all'abbandono precoce della pratica sportiva, con conseguenze in prospettiva negative sulla spesa sanitaria.

Lo sport non si può prendere cura dei giovani solo nel momento in cui c'è da scoprire il campione, ma si deve prendere cura di quei giovani che non vinceranno medaglie, ma qualcosa di più importante come il proprio riscatto sociale. Il potere dello sport è proprio quello di fortificare i giovani con la cultura dell'impegno e non con quella del risultato a tutti i costi, per orientarli a vivere in maniera equilibrata e con il fine primario del divertimento e del benessere.

4.3 Il ruolo della cultura.

Il Ministro della Cultura ha sottolineato come le condizioni personali e sociali all'origine del disagio giovanile e la dimensione multifattoriale attraverso cui si manifesta richiedono una risposta collettiva, politica e amministrativa, che vada a strutturare soluzioni condivise con il contributo di una molteplicità di soggetti⁵⁹.

Secondo i dati contenuti nel *Report «Fare spazio alla crescita»* di *Save the Children*, dei soggetti di età compresa tra 0 e 19 anni che vivono in Italia, ben 3.785.000, quasi 2 su 5, si concentrano nelle 14 aree metropolitane, costituite dal comune principale e dal suo *hinterland*, dove in media vive il 13,7% dei contribuenti con reddito inferiore ai 15mila euro annui. Una percentuale che supera il 50% a Reggio Calabria, Catania, Palermo e Messina. Tra i quasi 13mila minori che sono senza casa o fissa dimora, 2 su 3 si concentrano nelle città metropolitane che si distinguono in negativo anche rispetto alla scuola, dove la percentuale di edifici scolastici senza certificato di agibilità raggiunge il 70%, ed in cui anche la presenza di spazi collettivi (mensa, palestra, aule tecniche o informatiche) risulta inferiore alla media nazionale⁶⁰.

Proprio per questo il Ministero della Cultura ha concentrato i suoi sforzi di contrasto alla violenza giovanile nelle periferie, attraverso apposite risorse a sostegno, per mezzo di bandi pubblici, di attività di spettacoli dal vivo volti a promuovere progetti di inclusione sociale, di riequilibrio territoriale e di tutela occupazionale, nonché a valorizzare il patrimonio culturale attraverso le arti performative nelle aree periferiche dei comuni capoluogo e delle città metropolitane. Laddove c'è attenzione alla promozione della cultura vi sono sufficienti e concrete possibilità di evitare fenomeni di degenerazione giovanile.

Tra gli obiettivi del Ministero della Cultura vi è l'impegno a migliorare l'accesso e la partecipazione al patrimonio culturale, promuovendo la sua sostenibilità e il suo ruolo identitario per le generazioni future. Questo si allinea con i principi di tutela, valorizzazione e cittadinanza culturale, creando legami col territorio e promuovendo la coesione sociale e l'inclusione, in particolare per i giovani, attraverso iniziative educative.

Il Centro per i servizi educativi della Direzione generale educazione, ricerca e istituti culturali, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, coordina circa mille iniziative educative annuali, lavorando con scuole e università per sostenere la cultura umanistica, il patrimonio e la creatività. Il Centro favorisce inoltre accordi con enti

⁵⁹ Cfr. l'audizione del Ministro della cultura, Gennaro Sangiuliano, resoconto stenografico della seduta del 10 luglio 2024.

⁶⁰ Cfr. il Report <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/fare-spazio-alla-crescita>.

culturali e associazioni per sviluppare progetti innovativi e di valorizzazione del patrimonio culturale⁶¹.

Queste azioni e progetti mostrano come il patrimonio culturale possa essere un potente strumento educativo e inclusivo, capace di trasmettere valori identitari, promuovere la coesione sociale e offrire ai giovani un senso di appartenenza e partecipazione attiva nella società.

Tra i progetti culturali e inclusivi il Ministero della Cultura ha avviato programmi come il “Laboratorio di creatività contemporanea”, che accorda finanziamenti per attività culturali e di inclusione sociale tramite la gestione di spazi rigenerati in aree fragili; ovvero il progetto “Giovani voci per Caivano”, con l’obiettivo di creare un coro per i bambini di quell’area periferica degradata, sul modello del Piccolo Coro dell’Antoniano.

L’obiettivo è garantire l’universalità del diritto alla cultura. Come dimostra il caso Caivano, la cultura è il più forte antidoto contro il degrado dei territori e la povertà educativa.

Il contrasto alla violenza giovanile trova un supporto anche nel cinema. Il Ministero della Cultura ha potenziato il “Piano nazionale Cinema e Immagini per la Scuola”, in collaborazione con il Ministero dell’Istruzione e del merito per favorire una cultura audiovisiva comune che promuova l’inclusione sociale. Tra gli obiettivi del piano vi è il contrasto all’analfabetismo e la creazione di ambienti di apprendimento che pongano al centro gli studenti e le loro esigenze culturali e formative.

Il cinema, soprattutto quando realizzato dagli stessi ragazzi, si rivela uno strumento di prevenzione e contrasto alla violenza maschile nei confronti delle donne e alla violenza domestica. Lo dimostrano i risultati del bando «*Da uno sguardo: film di studentesse e studenti sulla violenza contro le donne*», nato da un protocollo d’intesa sottoscritto nel novembre del 2023 tra il Ministero della Famiglia, il Ministero dell’Istruzione e del merito e il Ministero della Cultura⁶².

Gli sforzi del Ministero sono concentrati anche sul teatro, che da diversi anni svolge un ruolo primario in ambito educativo. All’interno delle strutture carcerarie rappresenta, ormai, uno strumento pedagogico e terapeutico essenziale per il trattamento dei detenuti soprattutto minorenni, per rendere concreto il valore rieducativo della pena. L’importanza dei laboratori teatrali è fondamentale nei casi in cui l’autore del reato è minorenne e spesso delinque unicamente perché influenzato dall’ambiente familiare e sociale in cui si trova a crescere.

Il degrado materiale e culturale della condizione dei minori si combatte anche nei musei, coinvolgendo attivamente i giovani e le loro famiglie su tematiche sociali. I musei, infatti, come luoghi di educazione permanente, possono aiutare i ragazzi a costruire la propria identità e a formarsi come individui all’interno della comunità. I musei statali e altre strutture culturali sono considerati dal Ministro come infrastrutture

⁶¹ Tra i progetti più significativi: “*Io S-Banco*” al Museo Archeologico Nazionale di Napoli, un’iniziativa per contrastare la dispersione scolastica, rivolta a studenti delle scuole primarie in aree a rischio; “*Leggiamo tra le righe*” al Complesso monumentale dei Girolamini, programma di promozione alla lettura per combattere la povertà educativa attraverso il fascino di volumi antichi e manoscritti. “*Al di là del marmo*” alla Galleria Borghese di Roma, progetto di inclusione per sensibilizzare i giovani sul patrimonio culturale e rendere il museo più accessibile ai più fragili. Iniziative dei Musei della Lombardia per contrastare la povertà educativa, realizzate attraverso reti locali di supporto sociale e culturale, con particolare attenzione ai bambini in condizioni di svantaggio.

⁶² Gli studenti sono stati chiamati a elaborare un messaggio, con gli strumenti dell’audiovisivo, con una serie di obiettivi: diffondere tra gli studenti il valore del rispetto reciproco e della parità di genere, far acquisire ai ragazzi gli strumenti necessari per riconoscere la discriminazione e la violenza contro le donne, accrescere la consapevolezza delle dinamiche e dei meccanismi alla base dei comportamenti violenti contro le donne, promuovere l’utilizzo del linguaggio audiovisivo quale strumento educativo e trasversale.

sociali in grado di offrire spazi per attività educative e di confronto, contrastare la povertà educativa e rafforzare il senso di appartenenza culturale. Oltre le domeniche gratuite, a cui sono state aggiunte tre date iconiche dell'identità nazionale (25 aprile, 2 giugno e 4 novembre), i musei sono assolutamente gratuiti per tutti i ragazzi fino ai 18 anni e dai 18 ai 25 anni il costo del biglietto è di soli 2 euro.

La musica ha una grande rilevanza sociale, a cui bisogna corrispondere altrettanta responsabilità. Di recente ha assunto rilievo nelle grandi periferie urbane il fenomeno dei *rap-trap*. Al riguardo è stato portato all'attenzione della Commissione l'esempio del quartiere di San Siro, a Milano, posto all'interno di un quadrilatero famoso alle cronache soprattutto per i suoi *rapper*, protagonisti indiscussi di un mondo di cui si sentono chiamati a svolgere la narrazione, spesso in modo violento e in un contesto di degrado ambientale impressionante. Questi giovani *rapper*, con i loro testi e i loro canti si propongono al pubblico quali portatori di un desiderio di riscatto, quali unici portatori di una denuncia sociale di cui lo Stato non sembra più farsi carico. Secondo le testimonianze raccolte dagli operatori del settore, può essere fuorviante stupirsi e attribuire a questi giovani *rapper* chissà quali responsabilità, laddove forse sarebbe più opportuno chiedersi come sia possibile dare risposte che non siano solo di ordine pubblico, posto che il rapporto di questi ragazzi con le forze dell'ordine è, a detta dei soggetti auditi, piuttosto complesso⁶³.

Il Ministero ha quindi istituito un tavolo permanente di discussione con artisti *rap* e *trap* per capire quale sia il confine sottile tra l'espressione di malessere della società e l'incitazione alla violenza e sensibilizzare gli autori sul contenuto dei testi e dei video musicali, invitandoli a promuovere messaggi positivi e a una riflessione più profonda sulle proprie opere. Sono stati altresì avviati bandi per finanziare attività culturali che celebrino valori positivi e prevengano la violenza⁶⁴.

Il Ministro ha sottolineato al riguardo di non voler attivare nessuna vigilanza e nessun controllo sui testi delle canzoni, considerato che la libertà artistica e creativa rappresenta uno dei capisaldi del nostro sistema culturale, ma intenda generare una sorta di autocoscienza da parte degli autori rispetto a determinati testi e video che effettivamente contengono messaggi di violenza.

Nel sottolineare quindi l'importanza della cultura come antidoto alla violenza giovanile e alla povertà educativa, è stata evidenziata la necessità di rendere strutturali le azioni culturali in tutti i territori, per garantire a tutti i giovani le stesse opportunità educative e di formazione.

In conclusione, di fronte alle dimensioni costitutive del disagio giovanile e della povertà educativa (mancanza di opportunità culturali, scolastiche, sociali e formative), dei relativi cofattori di sviluppo (povertà assoluta in alcune aree del Paese, famiglie a rischio, precarietà occupazionale) e dei suoi impatti sui fenomeni multifattoriali di degrado minorile, sono state poste in essere azioni mirate e di *governance*, con il ricorso ai luoghi di cultura come infrastrutture all'interno delle quali attivare azioni concrete. Quindi, non più i musei come erano contemplati nei decenni passati, luoghi quasi intoccabili, ma luoghi attivi. È una sfida a livello educativo sulla quale sono

⁶³ Cfr. l'audizione di Massimo Scaccabarozzi, Direttore di On Radar – Think Tank della Fondazione Internazionale Menarini, e di Don Claudio Burgio, Presidente dell'Associazione Kayrós - Resoconto stenografico della seduta di martedì 30 gennaio 2024.

⁶⁴ Il 4 maggio 2024 il Sott. alla Cultura Gianmarco Mazzi ha proposto di istituire un tavolo permanente della musica sul tema delle canzoni che inneggiano alla violenza. Si tratta di un organo non governativo, composto dalle più importanti organizzazioni del settore, un gran giuri che possa esprimersi su temi tanto delicati. Questo tavolo permanente dell'industria musicale ha deciso di dare inizio a un confronto intero sul tema. I rappresentanti organizzeranno una serie di incontri con gli esponenti della musica *rap* e *trap* italiana.

andate a convergere le azioni del Ministero attraverso una programmazione sistematica con l'intento di contribuire a far crescere appartenenza, inclusione e impegno civile entro spazi culturali intesi come centri di aggregazione.

È stata infine annunciata all'inizio del 2025 l'organizzazione degli Stati Generali della rigenerazione urbana, con l'obiettivo di coinvolgere diverse discipline culturali nella riqualificazione delle periferie.

5. La condizione di disagio dei giovani negli Istituti penali per i minorenni.

Le situazioni di degrado in cui molti ragazzi crescono possono determinare tra le conseguenze più gravi la commissione di reati che, raggiunta la soglia dei 14 anni, accertata la capacità di intendere e di volere del minore da parte del giudice, ne determina l'imputabilità e l'eventuale condanna con ingresso negli Istituti penali per minorenni.

Occorre premettere in linea generale che il carcere rappresenta a livello giurisdizionale l'*extrema ratio* per quanto riguarda i minori, preferendosi, ove possibile, disporre misure alternative alla detenzione⁶⁵. Sul territorio nazionale sono presenti 17 Istituti Penali per i Minorenni (IPM) che assicurano l'esecuzione della custodia cautelare sia per i minorenni autori di reato, sia per i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni⁶⁶.

I trend di crescita dei detenuti minorenni e giovani adulti si sono innalzati dopo la pandemia, ma anche in passato si erano raggiunti numeri elevati con una media pari a circa 508 presenze negli IPM nel 2012, nel 2016 e nel 2018.

Al 15 giugno 2024, nel comparto minorile si registravano complessivamente 555 presenze, di cui 209 giovani adulti e 346 detenuti minorenni. I detenuti italiani minorenni sono 171, i detenuti stranieri minorenni sono 175. Le etnie più rappresentate sono quelle, in ordine decrescente, della Tunisia, del Marocco e dell'Egitto⁶⁷.

In materia di criminalità minorile, il Governo ha introdotto una serie di misure volte a rafforzare la prevenzione del fenomeno delinquenziale che vede protagonisti soggetti di età inferiore ai 18 anni. La legge n.159 del 2023 (cd. Decreto Caivano) contiene una visione sociale di ampio respiro e prevede misure a carattere special-preventivo, quali l'ammonimento⁶⁸. Proprio nell'ottica della prevenzione della recrudescenza della devianza giovanile, si introduce con il citato provvedimento una nuova tipologia di ammonimento del Questore (art. 5, comma 5) per i minori di età compresa tra i 12 e i 14 anni che commettono delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni. Poiché tali soggetti non sono imputabili, è prevista la convocazione dal Questore insieme ad almeno un genitore (o altra persona che esercita la responsabilità genitoriale), al quale può essere comminata una sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 1.000 euro, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto delittuoso.

Nel caso di crimini di particolare gravità, sono i procuratori minorili a chiedere la convalida degli arresti in flagranza di reato di soggetti minorenni e l'applicazione di misure cautelari custodiali negli istituti di pena o del collocamento in comunità, in base

⁶⁵ Le misure alternative sono l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento in prova con detenzione domiciliare, la detenzione domiciliare, la semilibertà.

⁶⁶ Dati del Ministero della Giustizia.

⁶⁷ Cfr. l'audizione di Antonio Sangermano, Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Resoconto stenografico della seduta di martedì 2 luglio 2024.

⁶⁸ Cfr. *Ibidem* nota prec.

a rigorosi presupposti giuridici sussistenti e comprovati. Il decreto Caivano ha abbassato i limiti edittali⁶⁹ per la richiesta di misure cautelari custodiali del collocamento in comunità e ha aumentato le fattispecie che consentono l'arresto, sempre facoltativo, in flagranza, che deve essere poi sottoposto a convalida. Il combinato disposto di questi elementi, unito alla eliminazione del termine di un mese per l'aggravamento della violazione della misura cautelare del collocamento in comunità, con conseguente prolungamento della presenza in IPM, ha oggettivamente prodotto un incremento di ingressi e presenze negli Istituti penali per i minorenni.

I dati contenuti nel *Report* sulla criminalità minorile in Italia (2010-2022) illustrati alla Commissione da Stefano Delfini, Direttore del Servizio Analisi Criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, nel corso della sua audizione, parlano chiaro⁷⁰. Nel complesso c'è un aumento di circa il 15% delle segnalazioni di reati commessi da minori, anche se il numero di segnalazioni raggiunto nel 2022 è abbastanza simile a quello già toccato nel 2015. Quindi, dopo la diminuzione dovuta alla pandemia nel 2020, si assiste a un aumento attraverso un *range* già toccato in precedenza⁷¹.

I dati estrapolati dicono che, nel 2022, per la prima volta, il numero di segnalazioni di minori stranieri supera quello relativo a minori italiani ed è un *trend* confermato anche nei primi sei mesi del 2023. In quest'aumento del 15% circa, registrato dal 2010 al 2022, i reati che crescono in maniera più rilevante sono quelli connotati dall'elemento della violenza, quindi le rapine, le lesioni dolose, la rissa e le percosse, che crescono con percentuali molto rilevanti sia nel lungo periodo, sia nell'ultimo biennio di riferimento. Altri reati, come i furti, sono in diminuzione; cresce il reato di resistenza a pubblico ufficiale, i reati in materia di stupefacenti rimangono stabili nel tempo e crescono, seppur con numeri inferiori, anche le segnalazioni relative ai delitti informatici commessi da minori, a causa di un sempre maggior utilizzo della rete da parte dei ragazzi.

Nel dettaglio, tra il 2010 ed il 2022, si rileva che, rispetto al totale delle segnalazioni quelle per furto, rapina, ricettazione ed estorsione registrano un'incidenza media del 39,47%; quelle per lesioni dolose, percosse, minaccia e rissa registrano un'incidenza media del 16,02%; quelle per reati di danneggiamento, incendio, nonché di resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale registrano una media dell'11,63%; infine, le segnalazioni per i reati concernenti le sostanze stupefacenti registrano un'incidenza media del 9,76%.

I minori sono considerati sotto il duplice aspetto di vittime e autori di reati, pur rilevandosi che spesso è difficile riuscire a distinguere tale confine: i minori sono vittime silenziose, che spesso non percepiscono che alcune condotte poste in essere nei loro confronti sono illecite e vanno perseguite. È quindi evidente l'esigenza che le persone che li accudiscono percepiscano i segnali di disagio, per capire se c'è una situazione di criticità sulla quale intervenire. Peraltro, per la maggior parte di abusi e violenze sui minori, si tratta di vittime di sesso femminile, con un'età inferiore ai 14 anni.

⁶⁹ Cfr l'art. 6 della legge n.159 del 2023.

⁷⁰ Cfr. l'audizione di Stefano Delfini, Direttore del Servizio analisi criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno - Resoconto stenografico della seduta di martedì 13 dicembre 2023.

⁷¹ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/criminalita-minorile-e-gang-giovanili-online-report-servizio-analisi-criminale-dcpc-2023>

Il Dipartimento della Pubblica sicurezza svolge anche il monitoraggio sul ruolo dei minori nella criminalità organizzata, che anche in tal caso possono essere vittime o autori di reato. Da sempre i minori di 14 anni sono utilizzati da organizzazioni criminali come vedette o corrieri di droga e armi, proprio perché non imputabili. Con l'uso crescente dei *social media*, queste figure criminali diventano modelli di successo per i giovani, che considerano i piccoli *boss* di quartiere riferimenti ai quali ispirarsi.

La pandemia ha causato un aumento di comportamenti antisociali tra i giovani, tra cui atti di autolesionismo e partecipazione a sfide pericolose diffuse sui *social*. La diffusione *on line* delle famose *challenge*, che in alcuni casi hanno determinato il suicidio o la morte di alcuni ragazzi sono fenomeni cui occorre prestare grande attenzione. Dai dati emerge che i reati *on line* sono in crescita. Tra questi si segnalano tra i più gravi a danno di minori la *sextortion*⁷², il *revenge porn* e il *cyberbullismo*⁷³. Le segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati per delitti informatici fanno registrare un incremento significativo nel periodo in esame: si passa da 53 segnalazioni nel 2010 a 286 nel 2022. Un consistente *trend* in crescita si rileva tra il 2016 ed il 2019 e nel biennio 2021-2022.

Altro fenomeno riscontrato dopo la pandemia è come alcuni reati vengano commessi in forma aggregata, da gruppi di ragazzi anche di matrice multietnica, italiani e stranieri. Insieme all'Università Cattolica del Sacro Cuore, il Dipartimento ha effettuato il primo monitoraggio delle *gang* giovanili nel nostro Paese, perché il fenomeno delle bande giovanili o delle *teen gang* è un tema assolutamente ricorrente nelle cronache⁷⁴. Queste bande sono composte principalmente da gruppi con meno di dieci individui, di età fra i 15 e i 17 anni, nella maggior parte dei casi si tratta di ragazzi italiani, anche se di recente si sono formati anche gruppi di ragazzi stranieri. Ci sono quattro tipi di *gang* giovanili presenti sul territorio nazionale: quelle prive di una struttura definita, prevalentemente dedite ad attività violente o devianti, in modo particolare in alcune aree del Centro-Nord; *gang* che si ispirano o hanno legami con organizzazioni criminali italiane, nei luoghi dove storicamente è presente la criminalità di tipo mafioso; gruppi che si ispirano a organizzazioni criminali o *gang* straniere, di tipo sudamericano; gruppi con una struttura definita, ma senza legami con altre organizzazioni dedite a specifiche attività criminali.

Le *gang* giovanili, in aumento nel nostro Paese negli ultimi 5/6 anni, sono composte prevalentemente da ragazzi, quindi maschi, però ci sono ragazze che hanno ruoli importanti all'interno di questi gruppi ma, di recente, si sono costituite bande urbane composte da sole ragazze, dedite prevalentemente a reati violenti, di vandalismo e bullismo. Le vittime delle *gang* sono per la maggior parte coetanei, che subiscono una sorta di doppia vittimizzazione, perché si chiedono: “Ma perché quel mio coetaneo se l'è presa proprio con me, che magari ci conoscevamo, frequentavamo lo stesso gruppo, lo stesso muretto, lo stesso ambiente, la stessa piazzetta?”. Anche nei reati commessi in forma aggregata c'è il ricorso ai *social network* per affermare l'identità del gruppo e anche una sorta di controllo del territorio.

⁷² Deriva dall'unione delle parole inglesi “sex” (sesso) ed “extortion” (estorsione) Trattasi di truffa perpetrata ai danni di utenti *internet* ai quali, con l'illusione di un *flirt* o una storia sentimentale, sono estorte immagini erotiche usate poi come strumento di ricatto.

⁷³ Dai dati della Polizia postale risulta che nel 2023 è stato registrato un incremento dei casi di *sextortion* in danno di minori, passando dai 130 casi del 2022 ai 136 registrati nel 2023. Cfr. <https://www.poliziadistato.it/articolo/un-anno-di-polizia-postale>

⁷⁴ <https://www.transcrime.it/datacros/universita-cattolica-del-sacro-cuore-transcrime/>

Il Dipartimento ha svolto un'analisi anche di tipo qualitativo sulle singole condotte poste in essere, che ha evidenziato come, nella maggior parte dei casi, da parte dei ragazzi vi sia un'assoluta inconsapevolezza del proprio agire, in molti casi un uso assolutamente irragionevole della violenza, sproporzionato rispetto all'obiettivo che si intende perseguire; la mancanza di empatia con la vittima, non solo durante la commissione del delitto, ma anche nelle fasi successive. Sono emerse infatti con grande evidenza le difficoltà relazionali e affettive da parte dei minori autori di reati. In alcuni contesti in cui è frequente l'utilizzo di droghe, alcol o psicofarmaci, si manifesta il ruolo determinante dei *social network*. Veicolare messaggi violenti sui *social* determina un rischio di spettacolarizzazione ed emulazione da parte di ragazzi che non hanno ancora sviluppato una piena capacità critica che consenta loro di distinguere il lecito dall'illecito.

Un ultimo studio che il Dipartimento ha compiuto sui minorenni vittime di abusi e di violenze testimonia come la maggior parte delle vittime sia di genere femminile, e nel caso delle violenze sessuali 9 su 10 sono bambine o ragazze. Un altro dato di interesse per le violenze sessuali singole e di gruppo, quando gli autori sono minori o giovani adulti, è che le vittime sono sempre coetanee e quindi anche questo dato evidenzia una difficoltà nel vivere delle corrette relazioni fra pari.

5.1 Gli Istituti penali per i minorenni (IPM).

Confondere il diritto penitenziario dei maggiorenni con quello dei minorenni è un gravissimo errore epistemologico, concettuale e di filosofia ordinamentale esistendo al riguardo una differenza ontologica⁷⁵. Il finalismo rieducativo della pena, nel settore minorile, ha una sua specificità: non si tratta tanto di rieducare, ma, molto spesso, di educare il minore. I minori e i giovani adulti collocati in IPM devono poter fruire di spazi di socialità per seguire l'insegnamento scolastico, i tirocini formativi, le attività trattamentali e socializzanti, con interventi a carattere multidisciplinare, che rendono il sistema detentivo del tutto peculiare.

Quando ha assunto l'incarico, il 7 marzo 2023, il Capo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha riferito di aver trovato nel comparto detentivo minorile criticità cronologicamente risalenti, persistenti, croniche e irrisolte tra cui: l'incremento del numero di detenuti minorenni; problemi di tipo strutturale, questioni legate alla gestione di detenuti tossicodipendenti e la cronica carenza di personale.

L'attuale condizione di sovraffollamento del comparto carcerario minorile, che però è sotto controllo, è anche conseguenza dell'aumento di detenuti stranieri, molti dei quali minori non accompagnati, provenienti perlopiù dal Nordafrica, che, giunti in Italia, vengono fagocitati dal circuito illecito droga-reati-IPM. Si tratta peraltro di detenuti portatori di specifiche problematiche. Occorrerebbe trovare soluzioni per far convivere i ragazzi e adottare specificità di trattamenti per i minori stranieri non accompagnati.

L'incremento dell'utenza minorile negli IPM trova altresì concausa nell'aggravarsi delle devianze, con fenomeni criminosi di elevata lesività, tali da aver imposto un intervento normativo, avvenuto, come già ricordato, con la legge n. 159 del 2023 (cd. decreto Caivano). Uno degli errori strategici più gravi commessi nel recente

⁷⁵ Cfr. Res. Sten. dell'audizione di Antonio Sangermano, Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del 2 luglio 2024.

passato è consistito nella sopravvalutazione prospettica degli effetti deflattivi sul numero dei detenuti minori e dei giovani adulti procurati dalla pandemia, la quale, al contrario, una volta ritratta, ha determinato un'esplosione di devianza, quale conseguenza dello stato di privazione vissuto.

Negli ultimi mesi si sono registrate di frequente azioni molto violente di detenuti negli Istituti penali minorili, commesse nei confronti di agenti della Polizia penitenziaria. Episodi continui di danneggiamento all'interno delle strutture carcerarie che hanno provocato danni di rilevante entità. Le condotte violente nascono da un disagio che va compreso, gestito, trattato e disinnescato, mediante strumenti legittimi, proporzionali, misurati, umani e residuali rispetto al solo uso della forza.

L'innesco di condotte oppositive e violente, statisticamente ascrivibili in larga parte a detenuti di nazionalità straniera di seconda generazione, va attribuito a motivazioni spesso futili o dettate da reazioni abnormi e strumentali, a fronte dell'esecuzione di atti di istituto da parte della Polizia penitenziaria.

Tuttavia, anche in questi casi, le violenze da parte dei pubblici ufficiali sono assolutamente inaccettabili. Se, da una parte, le condotte illecite obbligano le istituzioni competenti ad analizzare le criticità che si profilano, prima fra tutte la risalente mancanza di una strategia di integrazione, dall'altra, non si può sottacere la complessità della problematica.

Per quanto riguarda le carenze strutturali, occorre rilevare che vi è una cronica insufficienza di comunità socio-educative ad alta intensità sanitaria, su tutto il territorio nazionale, con la conseguenza che soggetti portatori di disturbi legati all'uso di sostanze, astrattamente collocabili in comunità, finiscono, talvolta, per essere immessi dai GIP nel circuito carcerario minorile. Spesso, peraltro, vi sono ritardi tra l'ordinanza applicativa e l'effettiva collocazione in comunità: un circolo vizioso, risalente e cronico, cui si sta cercando di porre rimedio. L'IPM non può diventare una "discarica sociale", in cui si riversano ragazzi portatori di specifiche problematiche, disturbi comportamentali e disturbi da dipendenza. Soprattutto, è stata evidenziata la mancanza delle comunità terapeutiche a doppia diagnosi, ovvero comunità che affrontano il disagio a 360 gradi, cioè non solo quello legato alla tossicomania ma anche alle derive e ai disturbi della salute mentale correlati, non essendovi, di fatto, presidi che possano davvero curare queste forme di patologia⁷⁶.

Infatti, dai dati relative alle ricadute sul piano giurisdizionale, si evince che, nel 2023, sono stati denunciati all'autorità giudiziarie per reati correlati alla droga 1.246 minorenni, cifra corrispondente al 4,5% di tutti i denunciati per reati della stessa fattispecie, con un aumento di circa il 10% rispetto all'anno precedente. Nello stesso anno sono stati segnalati 3.799 minorenni, pari a circa il 12% del totale di tutti i segnalati per possesso di sostanze per uso personale. In tali casi non vi sono conseguenze sul piano penale, ma è prevista la segnalazione al prefetto. La quasi totalità delle segnalazioni riguarda i cannabinoidi⁷⁷.

In materia di personale, l'organico di Polizia penitenziaria è pari a 928 unità, comprensivo delle unità destinate ai centri di prima accoglienza annessi agli IPM, dove vengono collocati i ragazzi in stato di arresto destinati alle comunità. Quindi, 928, a

⁷⁶ Cfr. l'audizione di Massimo Scaccabarozzi, Direttore di On Radar – Think Tank della Fondazione Internazionale Menarini, e di Don Claudio Burgio, Presidente dell'Associazione Kayrós - Resoconto stenografico della seduta di martedì 30 gennaio 2024.

⁷⁷ Cfr. audizione di Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – resoconto stenografico di martedì 1° ottobre 2024.

fronte di 820 unità assegnate, con una scopertura pari a 108 unità. Dal numero complessivo delle 820 unità di Polizia penitenziaria assegnate concretamente al minorile, vanno detratti i 20 agenti e ispettori di Polizia penitenziaria in stato di restrizione cautelare o sospesi, per i fatti avvenuti nel carcere Beccaria di Milano il 22 aprile 2024.

Il personale socio-pedagogico, importantissimo negli IPM, ammonta a complessive 129 unità, a fronte di un organico di 182. La scopertura teorica in quest'area si attesta sulle 53 unità di personale. Si tratta però di una criticità cui si è posto rimedio, perché verranno assunte, nel secondo semestre 2024, con lo scorrimento della graduatoria del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), 354 unità. Inoltre, è prevista anche l'assunzione fino a 512 unità di funzionari di servizio sociale e sono circa 900 le unità dell'area pedagogica che vengono assegnate agli IPM e nell'area dell'esecuzione penale esterna.

In materia di investimenti nell'edilizia carceraria, si ricorda che il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), prevede una serie di interventi proposti dal Dipartimento per la giustizia minorile per un importo pari a 48,9 milioni di euro, destinati a quattro complessi demaniali sede di Istituti penali per i minorenni per l'adeguamento strutturale, l'aumento dell'efficienza energetica ed interventi antisismici.⁷⁸

Il progetto del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI), grazie all'impegno profuso dal Ministro dell'Interno, ha consentito invece di riversare 2 milioni di euro sul carcere Beccaria, per potenziare i percorsi di professionalizzazione degli operatori sociali, perché i trattamenti vengano individualizzati e specializzati in funzione delle provenienze culturali. Grazie poi alle sinergie tra il Ministro della Giustizia e il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, si è dato vita al Programma operativo nazionale (PON), con un notevole stanziamento di risorse, di cui la metà va al circuito minorile per i tirocini formativi. Si segnala infine che l'elaborazione di nuove tecniche e di nuove regole d'ingaggio per la Polizia penitenziaria, mediante un tavolo tecnico con la compartecipazione e la codecisione del DAP, potrà contribuire, a fare chiarezza, con sensibilità democratica e perizia giuridica ed operativa, in un settore spesso connotato da fattori distorsivi.

5.2 Il disagio dei minori negli istituti di pena

Tra le problematiche afferenti al tema del degrado materiale dei giovani è stato evidenziato alla Commissione il tema legato ai ragazzi minori che approdano in carcere. Secondo le informazioni pervenute, si tratta di ragazzi che arrivano dalle periferie, ovvero da quartieri e da famiglie svantaggiate, dove povertà economica ed educativa sono ampiamente attestate, ma ci sono anche, in quota minore, ragazzi di buona famiglia, anche italiani. Ciò rivela la presenza di un fenomeno - quello del disagio dell'adolescenza - che nel nostro Paese è piuttosto trasversale e che sarebbe fuorviante, se non addirittura semplicistico, connotare solo nell'ambito di determinate categorie sociali⁷⁹.

⁷⁸ Gli interventi del sub-investimento 2 sono destinati alle strutture nelle città di Airola (BN), Bologna, Roma e Torino.

⁷⁹ Cfr. Res. Sten. dell'audizione, di Massimo Scaccabarozzi, *Direttore di On Radar – Think Tank della Fondazione Internazionale Menarini*, e di Don Claudio Burgio, *Presidente dell'Associazione Kayrós* – del 30 gennaio 2024.

I più esposti al fenomeno del degrado materiale su tale fronte risultano i ragazzi di seconda generazione, oltre ai tanti ragazzi minori stranieri non accompagnati che approdano nel nostro Paese (nella sola città di Milano si contano circa 2000 ragazzi in questa condizione, pari al 12% di quelli totali sbarcati in Italia nell'anno). Ciò pone, per tutti i comuni, siano essi di grandi dimensioni come Milano, siano essi di dimensioni più piccole, un problema di rilevante entità sotto l'aspetto economico, e soprattutto dal punto di vista della gestione e della cura di questi ragazzi. A titolo di esempio, nella sola città di Milano si può arrivare a contare in alcuni giorni fino a mille ragazzini minorenni che girovagano senza poter essere accolti dalle comunità per la mancanza di posti disponibili. Questi ragazzi, come è stato più volte osservato nel corso dei frequenti monitoraggi condotti dalle associazioni deputate o dallo stesso comune, sono quelli più esposti a delinquere. Una volta commesso il reato ed entrati in carcere, la loro detenzione tende a divenire molto più lunga per la mancanza di comunità disponibili ad accoglierli, con l'effetto che tali lunghi periodi di carcerazione vanno ad incidere pesantemente sul loro stato e la loro salute mentale.

Una questione strettamente collegata al mondo del carcere minorile e al disagio adolescenziale, è data dal fenomeno del consumo di sostanze. Su questo tema, secondo quanto illustrato alla Commissione durante le numerose audizioni svolte, è emerso un dato abbastanza preoccupante, secondo cui la quasi totalità dei ragazzi che approdano nel sistema penale minorile sono già consumatori o policonsumatori. Il dato che appare più in controtendenza è che non sembra esistere più il consumo di meri cannabinoidi, un fenomeno che, in qualche modo, è sempre stato legato per certi aspetti anche a una sorta di rito di passaggio dall'adolescenza all'età adulta. Oggi l'uso di sostanze sintetiche e prima sconosciute, di psicofarmaci assunti senza prescrizione e trovati a poco prezzo, influisce profondamente sullo stato della salute mentale di questi ragazzi, che quando arrivano in carcere già mostrano i segni di derive patologiche, seppure in esordio⁸⁰. Per quanto poi riguarda la cocaina, le informazioni riferite alla Commissione individuano la città di Milano come la capitale europea che oggi spicca nella classifica delle maggiori piazze di spaccio di tale droga, che è acquistabile con relativa facilità un po' ovunque in città. In realtà, il fenomeno della penetrazione di tali droghe nell'ambiente urbano e suburbano arriverebbe, secondo le testimonianze raccolte, fino a superare le stesse mura degli istituti penitenziari. Nel corso dell'indagine è stato correttamente osservato che, una volta giunti presso un carcere minorile, i ragazzi incontrano, forse per la prima volta nella loro storia, il senso del limite rispetto ai loro comportamenti, nonché regole di condotta che ne circoscrivono le derive, a riprova del fatto che, probabilmente, pur provenendo da contesti meno disagiati e da "famiglie per bene", tali soggetti non hanno mai ricevuto all'interno dei contesti familiari un'educazione improntata al senso del dovere e del limite rispetto ai propri comportamenti. Più precisamente, non essendo stata trasmessa loro la capacità di affrontare le frustrazioni, anche mediante un no di diniego rispetto ad una pletora di richieste e aspettative, ovvero mediante l'imposizione di regole di condotta basate sul rispetto e il riconoscimento dell'altro, in un contesto di civile convivenza, si è di fatto aperta la strada che ha permesso lo sviluppo in questi adolescenti di comportamenti autarchici. Essi hanno quindi appreso un modello comportamentale di autogestione,

⁸⁰ Cfr. Res. Sten. Dell'audizione, in videoconferenza, di Massimo Scaccabarozzi, *Direttore di On Radar – Think Tank della Fondazione Internazionale Menarini*, e di Don Claudio Burgio, *Presidente dell'Associazione Kayrós* - del 30 gennaio 2024.

costruendo ed adeguando, in qualche modo, leggi e regole solo per loro stessi. Da tale premessa, quindi, secondo quanto più volte evidenziato alla Commissione nel corso delle audizioni svolte, scaturirebbe un clima di grande violenza, favorito da un senso di forte esasperazione, soprattutto nei confronti dello Stato e delle Istituzioni, rappresentanti ultimi di quelle regole e “costrizioni” proprie del vivere civile. L’opinione di molti operatori del settore è che, mai come in questo periodo, famiglia, scuola e Stato siano percepiti come totalmente irrilevanti agli occhi di questi giovanissimi, non essendo più neppure oggetto di contestazione, come avveniva nei decenni passati⁸¹. Pertanto, secondo quanto rappresentato alla Commissione dai numerosi esperti in materia ascoltati, apparirebbe fondamentale capire i fenomeni in atto senza ingigantirli, rifuggendo da un pensiero unico sulle devianze del mondo giovanile, ma cogliendo la complessità dei processi sociali in atto, i cui esiti più eclatanti si rinvengono poi nei ripetuti fatti di cronaca che vedono protagonisti ragazzini giovanissimi, in quanto primi portatori di un disagio reale e specchio delle condizioni di degrado materiale in cui vivono.

L’Autorità Garante per l’infanzia e l’adolescenza non ritiene condivisibile l’inasprimento delle pene per i minorenni, sostenendo che il carcere non riduce la recidiva. Promuove invece la giustizia riparativa per responsabilizzare i giovani e coinvolgere le vittime, specie in casi di reati tra pari come bullismo e risse. Il sistema della giustizia riparativa che si affianca a quello tradizionale, non deve essere confuso con la sostituzione della pena perché non elimina la sanzione⁸².

La giustizia riparativa recupera anche la figura della vittima. Chi ha subito un reato, se viene dimenticato, diventa vittima due volte. Nei processi minorili per definizione la parte offesa spesso viene dimenticata perché non può costituirsi parte civile. Il minore, persona offesa dal reato, che percepisce che chi gli ha fatto del male sarà in qualche modo punito, potrà reinserirsi nella vita quotidiana con un fardello più leggero.

La giustizia riparativa deve essere volontaria ed è adatta a certi tipi di reati, soprattutto ai reati tra pari, come il bullismo, il *cyberbullismo* e le risse tra ragazzi. Per molti reati è particolarmente utile. A proposito della recente normativa, vanno viste con favore tutte le norme che prevedono la presa in carico della famiglia disfunzionale, in seguito alla commissione del reato da parte del minorenne che vive in quella famiglia; con più perplessità il fatto che ci sia, ad esempio, l’esclusione automatica della messa alla prova di fronte a determinati tipi di reati, sia pure gravi⁸³.

Il presidente dell’Associazione *Kayrós*, Don Claudio Burgio, ha reso questo concetto alla Commissione ribadendo che “(...) *c’è violenza perché non c’è la parola e questi ragazzi sono analfabeti dal punto di vista emotivo, sentimentale e del pensiero, in un contesto di povertà educativa che si intreccia con quella di tipo culturale. Si tratta di ragazzi poco empatici, poco capaci di sentire i sentimenti dell’altro, che invece*

⁸¹ Cfr. audizione, di Massimo Scaccabarozzi, Direttore di *On Radar – Think Tank* della Fondazione Internazionale Menarini, e di Don Claudio Burgio, Presidente dell’Associazione *Kayrós* - Resoconto stenografico della seduta di martedì 30 gennaio 2024.

⁸² È prevista dall’art. 1 del D.lgs n.150 del 22 ottobre 2022 (attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

⁸³ Il D.P.R. n. 448 del 1988 ha introdotto, all’articolo 28, l’istituto della messa alla prova per i minori. La l. 159 del 2023 (D. Caivano) ha previsto l’esclusione della messa alla prova per i reati di omicidio aggravato (artt. 575 e 576 c.p.) nonché nelle ipotesi di violenza sessuale aggravata e di gruppo (artt. 609-bis, 609-octies e 609-ter) e rapina aggravata (art. 628, co. 3, n. 2), 3) e 3-quinquies).

avrebbero bisogno, fin da giovani, fin da piccoli, di entrare in un clima relazionale fortemente empatico e in tale direzione andrebbero aiutati ed educati. Quando invece prevale il pensiero unico da social, prevale la violenza, perché poi, di fatto, non c'è parola, non c'è dialogo. Questi ragazzi vivono, insomma, senza cognizione di causa, senza avere in mente davvero cosa potrebbe darsi in seguito al loro agito (...)". Per tali motivi, bisognerebbe lavorare molto sulle dinamiche e sul corretto uso delle nuove tecnologie, per cercare di aiutare i giovani a percepire una coscienza collettiva di cui si sente la mancanza. All'interno delle comunità di accoglienza i ragazzi possono acquisirla, ma soprattutto possono diventare "testimonial" per altri ragazzi, che non hanno ancora sviluppato questo disagio, spiegando il percorso che loro hanno compiuto e avvertendo sui rischi e le insidie che si nascondono dietro l'utilizzo delle sostanze e della violenza.

In realtà, il dato che emerge dalle testimonianze raccolte e da un confronto sul campo con i rappresentanti delle forze dell'ordine di altre città europee, è che, da un lato, si sta abbassando molto il *range* di età per la commissione dei reati tipicamente minorili, mentre dall'altro sta cambiando la forma stessa di delinquenza, con la disponibilità all'utilizzo di armi anche da parte di ragazzini di 8-9 anni. Questo ulteriore problema non sempre interessa i figli di migranti, ma, sempre più spesso, anche i figli di "famiglie per bene"⁸⁴. Come sottolinea Francesca Sorcinelli, il possesso di un'arma, in particolare da fuoco, sbilancia l'equilibrio tra fattori di rischio e fattori protettivi. I primi non sempre si possono evitare, per cui la differenza la fa l'ambiente entro i quali un adolescente agisce. L'esperta evidenzia altresì che: "La situazione odierna è molto grave, poiché del rischio potenziale di aggressioni e uccisioni tramite le armi da fuoco ed in particolare di uccisioni di massa, da parte di adolescenti, non se ne parla e tanto meno si è in grado di agire specifici progetti preventivi a contrasto di una pedagogia nera che, al contrario, sui *social* è estremamente accattivante e impegnata in tal senso"⁸⁵.

6. Gli interventi del Governo per il contrasto al degrado e le politiche di sostegno alle famiglie.

Il Ministro per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità, Eugenia Maria Roccella, ha evidenziato le diverse criticità riferite al degrado materiale, morale culturale che affliggono la condizione giovanile, tra cui il crescente isolamento sociale dei giovani, attribuibile alla mancanza di un supporto familiare solido dovuto alla riduzione delle reti parentali e familiari⁸⁶.

Il Governo ha attivato diverse misure di supporto per le famiglie, volte a contrastare la povertà infantile e a sostenere quelle più vulnerabili, attraverso il potenziamento delle misure esistenti, come l'assegno unico universale per i figli a carico (AUUF), e predisponendo nuovi strumenti, come l'assegno di inclusione, per le famiglie al cui interno vi sono persone in situazione di fragilità. La prima misura, attuata a partire dal marzo 2022, costituisce un beneficio economico a favore dei nuclei familiari con figli a carico, attribuito per ogni figlio fino al compimento dei 21 anni –

⁸⁴ Cfr. l'audizione di Massimo Scaccabarozzi, Direttore di *On Radar – Think Tank* della Fondazione Internazionale Menarini - Resoconto stenografico della seduta di martedì 30 gennaio 2024.

⁸⁵ Cfr. documento del tavolo tecnico "Nuove influenze: quanto sei dipendente?" *On Radar – Think Tank* del 12 aprile 2024.

⁸⁶ Cfr. l'audizione di Eugenia Maria Roccella, Ministro per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità, resoconto stenografico della seduta del 25 giugno 2024.

al ricorrere di determinate condizioni – e senza limiti di età per i figli con disabilità, e il cui importo cresce al diminuire dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Poiché si tratta di una misura universale, l'assegno unico può essere richiesto anche in assenza di ISEE o con ISEE superiore alla soglia di poco più di 45mila euro. In tal caso vengono corrisposti gli importi minimi previsti dalla normativa.

L'Assegno unico non assorbe né limita gli importi del *bonus* asilo nido ed è compatibile con la fruizione di eventuali altre misure economiche a favore dei figli a carico erogate dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali. Anche in tal caso la consistenza dell'assegno è determinata in base all'ISEE del nucleo familiare. La legge di bilancio per il 2024 ha disposto un incremento del buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, pubblici e privati, e per forme di supporto domiciliare per bambini aventi meno di tre anni di età o affetti da gravi patologie croniche certificate⁸⁷.

L'assegno di inclusione, previsto dalla legge n.85 del 2023, è una misura di sostegno economico e sociale disposta a partire dal 1° gennaio 2024, per contrastare la povertà e l'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione e di politica attiva del lavoro.

Sempre in tema di politiche per il contrasto alla povertà e quindi a sostegno delle fasce più fragili della popolazione, la legge di bilancio 2023 ha inoltre istituito il Fondo per il reddito alimentare, finalizzato all'erogazione, nelle città metropolitane, ai soggetti in condizioni di povertà assoluta, di pacchi alimentari realizzati con l'inventario della distribuzione alimentare, nell'ambito del percorso di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e del contemporaneo processo di rafforzamento dei servizi sociali. La dotazione del Fondo è pari a 1,5 milioni di euro per il 2023 e 2 milioni di euro a decorrere dal 2024. Per le modalità di attuazione della misura sperimentale triennale è stato adottato il decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali n. 78 del 26 maggio 2023, che ne stabilisce i presupposti e la destinazione delle risorse finanziarie, integrative di quelle già previste dal Programma Nazionale "Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027".⁸⁸

Considerato l'impatto altamente negativo dell'esposizione precoce dei minori a contenuti *web* non appropriati, il Governo ha introdotto inoltre sistemi di *parental control*, nonché misure per la promozione di campagne per l'alfabetizzazione digitale tramite i Centri per la famiglia. Sempre sul controllo genitoriale il Ministero ha attivato, con i primi passaggi sulle reti televisive RAI, la nuova campagna di comunicazione e informazione, progettata dal Dipartimento per le politiche della famiglia, insieme al Dipartimento per l'informazione e l'editoria, prevedendo un piano di diffusione sui principali *social media*, in particolare su *Instagram* e *Facebook*, a partire dall'8 gennaio 2024. L'iniziativa è finalizzata a informare genitori, adulti e famiglie, ma soprattutto i giovani, sui rischi e sugli strumenti a disposizione per proteggersi dai pericoli della rete.

È stato istituito un tavolo tecnico con il Ministero dell'Istruzione per la creazione di un Piano Nazionale di contrasto al bullismo e al *cyberbullismo* (legge 17 maggio 2024 n. 70). A tale riguardo è stato anche ricordato come nella legge di bilancio per il

⁸⁷ Cfr. L. n. 213/2023, art.co. 177-178.

⁸⁸ <https://pninclusione21-27.lavoro.gov.it/programma>.

2023 siano stati stanziati 3 milioni di euro - nel triennio 2023-2025 - da parte del Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* per progetti di alfabetizzazione digitale a tutela dei minori nei confronti dell'accesso al *web*. In sede poi di conversione del "decreto Caivano", il Parlamento, con un'iniziativa e una maggioranza trasversale, ha introdotto norme che disciplinano i criteri di verifica della maggiore età da parte dei gestori di siti *web* e dei fornitori delle piattaforme di condivisione video.

Si ricordano inoltre i fondi per l'alfabetizzazione digitale, messi a disposizione dal Ministero delle Imprese e del *made in Italy* (MIMIT) per i progetti a ulteriore tutela dei minori per quanto riguarda *internet* e una guida per genitori e adulti: "Luci e ombre di una generazione interconnessa. *Cyberbullismo*: impara a conoscerlo". Il 6 febbraio 2024, in occasione del *Safer internet day*, la giornata mondiale per la sicurezza in rete, promossa dalla Commissione europea, il Ministero per la Famiglia ha pubblicato sul sito del Dipartimento per le politiche della famiglia la guida per genitori e adulti di riferimento.

La nuova legge contro la violenza sulle donne (legge n. 168 del 2023), approvata dal Parlamento all'unanimità, prevede anche misure che rafforzano la tutela dei minori. È stata ampliata la definizione di "violenza domestica", facendovi rientrare la cosiddetta "violenza assistita", quella commessa in presenza di soggetti minori di età. Nel novembre 2023, il Ministero per la Famiglia ha sottoscritto un Protocollo, insieme al Ministro della Cultura e al Ministro dell'Istruzione, per la realizzazione di attività sul tema della violenza contro le donne, che hanno come *target* studentesse e studenti delle scuole secondarie, di cui si è voluta stimolare la creatività per un maggiore coinvolgimento, chiedendo di realizzare filmati volti sia a sensibilizzare, ma anche a comprendere come la violenza sulle donne sia vista, vissuta, immaginata dalle giovani generazioni⁸⁹.

Il Governo ha anche dato attuazione al Piano Nazionale di Garanzia per l'Infanzia (PANGI), cosiddetta "*Child Guarantee*", un progetto ampio con fondi europei che include interventi su istruzione e *welfare*. La dotazione finanziaria è di oltre 700 milioni di euro e il Programma nazionale per gli interventi direttamente finanziati da *Child Guarantee* per l'istruzione prevede 1 miliardo di euro.⁹⁰

È stato anche presentato un disegno di legge sull'affido che introduce disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento, con la finalità di prevenire e contrastare i fenomeni delle istituzionalizzazioni improprie e degli affidamenti *sine die* di minori allontanati dalle famiglie d'origine. In particolare, è prevista l'istituzione, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un Registro nazionale degli istituti di assistenza, pubblici e privati, delle comunità di tipo familiare o affidatarie, al fine di monitorare il ricorso agli affidamenti dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, in attuazione del superiore interesse del minore, e l'istituzione presso ciascun Tribunale per i minorenni e nel Tribunale ordinario di un apposito registro dei minori collocati in comunità di tipo familiare o istituti di assistenza, pubblici o privati, o presso famiglie affidatarie, per acquisire un quadro unitario delle informazioni sulle fattispecie di possibile allontanamento dei minori dalle famiglie d'origine.

L'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Carla Garlatti, ha posto

⁸⁹ *Ibidem* nota prec.

⁹⁰ Sul PANGI si veda infra par. 6.1.

l'accento sulla necessità di ascolto e partecipazione dei minori⁹¹. “Ascoltare” significa decodificare, cercare di capire veramente quello che dicono i giovani, anche ascoltando la loro musica. La Garante ha poi indicato una serie di raccomandazioni tra cui individuare le aree di marginalità, fare investimenti specifici in queste aree, creare una scuola attrattiva che possa togliere i ragazzi dalle strade e creare centri di aggregazione che possano attirare i ragazzi e dove possano ritrovarsi in alternativa alla strada.

Come è stato sottolineato dalla Viceministra al Lavoro con delega specifica per le politiche sociali, Maria Teresa Bellucci, la realtà di Caivano non è un *unicum*, ma l'espressione di un disagio e di una sofferenza estrema che appartiene anche ad altri luoghi d'Italia⁹². I fondi destinati all'infanzia e all'adolescenza, piuttosto che ai servizi sociali, sono economie importanti dal punto di vista della sostenibilità dell'azione di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Con riguardo all'utilizzo delle risorse da parte degli enti locali, i fondi, a volte ad assetto variabile, vengono destinati, ma i territori, i comuni o gli ambiti territoriali sociali hanno difficoltà ad utilizzarli. Caivano ne è uno degli esempi: non si è stati capaci di utilizzare le importanti risorse destinate a quelle realtà, né in termini di programmazione, né in termini di spesa.

Si è ricordato come la Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale, con interventi in favore delle famiglie in condizioni di vulnerabilità, ha portato avanti diverse iniziative nel primo anno di Governo. I servizi sociali hanno vissuto stagioni di grande criticità, in termini di risorse umane e quindi occorre dotarsi di *équipe* multidisciplinari idonee a prendere in carico persone in stato di difficoltà e di fragilità. Si ritiene che i servizi sociali vadano sostenuti attraverso l'individuazione di metodologie efficaci, ma anche attraverso un accompagnamento e un lavoro di supervisione, perché l'esposizione a situazioni di sofferenza e di dolore compromette la serenità degli operatori stessi. Le percentuali di *burn-out* in alcune categorie professionali allarmano e devono richiamare l'attenzione del Governo e di tutte le istituzioni, perché tutelare gli operatori significa inevitabilmente e doverosamente tutelare le persone che si interfacciano con loro.

È stata in conclusione ribadita l'importanza di un approccio sistemico che includa il rafforzamento delle reti familiari e l'integrazione dei servizi sociali per affrontare le sfide educative attuali. Sono necessarie nuove politiche che promuovano la resilienza giovanile ed un miglior sostegno alle famiglie allo scopo di mitigare il disagio e la solitudine dei minori. Si tratta di interventi che richiedono non solo adeguate risorse economiche, ma altresì un coordinamento attivo tra le varie istituzioni.

6.1 Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza: il Fondo nazionale (FNIA)

Secondo la sintesi del PANGI (2022), la spesa per l'infanzia e l'adolescenza, in Italia, è riconducibile a tre aree: la spesa socio-assistenziale, la spesa per l'educazione e l'istruzione, la spesa sanitaria. La spesa socio-assistenziale per l'infanzia e le famiglie, escluse le detrazioni, ammonta attorno all'1,5% del Pil. Complessivamente considerata la dimensione della spesa pubblica a favore dell'infanzia e dell'adolescenza può essere stimata in circa 100 miliardi di euro l'anno ovvero circa il 6% del Pil. A livello locale il riferimento è l'indagine corrente ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni singoli o associati. L'ultima disponibile, relativa al 2021, registra una spesa per i servizi sociali e socio-educativi di 10,3 miliardi di euro, di cui 1,2

⁹¹ Cfr. Res. Sten. dell'audizione di Carla Garlatti, Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza del 24 marzo 2024.

⁹² Cfr. Res. Sten. dell'audizione di Maria Teresa Bellucci, Vice Ministro al Lavoro e alle politiche sociali del 18 ottobre 2023.

miliardi rimborsati dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e 745 milioni dalla contribuzione a carico degli utenti. La spesa al netto delle compartecipazioni (8,4 miliardi) è aumentata dal 6,7% rispetto al 2020. I principali destinatari della spesa sociale dei Comuni sono le famiglie con figli e i minori (37,7%), seguono le persone con disabilità (26,3%) e gli anziani (15%). Ampie le differenze tra diverse aree del Paese. Nel Nord-est si registra la spesa più alta (197 euro pro-capite), quasi tre volte superiore rispetto al Sud (72 euro). Il Nord – ovest e il Centro (156 e 151 euro pro-capite rispettivamente) sono poco al di sopra della media nazionale (142), le isole poco al di sotto (134 euro), ma con una notevole differenza fra la Sardegna (ben 279 euro pro-capite) e la Sicilia (86 euro).

Alla realizzazione delle finalità della Raccomandazione europea sulla “garanzia infanzia” concorrono oltre una trentina di fondi, specifici o generali, elencati nel primo Rapporto sull’attuazione della garanzia europea per l’infanzia (marzo 2024). Il quadro ricostruito dal rapporto “rimane parziale poiché l’erogazione diretta di servizi si basa anche su risorse di fonte regionale e comunale”. La relazione esemplifica l’analisi sull’ambito delle politiche sociali, “uno di quelli o più direttamente interessati in termini di offerta di servizi”. Osservando che il finanziamento nazionale appare in sostanziale crescita, in particolare negli ultimi anni grazie agli stanziamenti aggiuntivi operati sui principali fondi (in particolare Fondo non autosufficienza e quota servizi del Fondo povertà) e alla creazione di ulteriori fondi. Ai fondi nazionali si sono poi aggiunti dal 2021 le risorse specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali territoriali stanziati dall’art 1 co. 791 della Legge di bilancio 2021 (L. n 178 del 2020) all’interno del Fondo di solidarietà comunale, per un ammontare pari a 215 milioni nel 2021, in aumento fino a 650 a decorrere dal 2030. “Elemento di particolare rilevanza – si legge ancora nel rapporto – è che, a differenza che in passato, i fondi stanziati sono per la massima parte stati inseriti come strutturali in bilancio dello Stato, ovvero gli stanziamenti sono automaticamente appostati. Questo permette di avere certezza delle risorse ed offre la possibilità di una programmazione effettiva degli interventi”.

Di seguito, come previsto negli obiettivi dell’indagine, si analizzano andamento e riparto del Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza (FNIA), istituito dalla legge n 285 del 1997, nella parte (30%) destinata alle c.d. Città Riservatarie, le 15 città italiane più grandi e con bisogni più significativi in materia di infanzia. Il FNIA è finalizzato a 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.

Il decreto legge n. 22 del 2021, convertito dalla legge n. 55 del 2021, ha previsto, all’art. 9, co.1, che il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro delegato per la famiglia, provveda con proprio decreto al relativo riparto. Fino al 2021 la competenza in materia è stata del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, poi la gestione del Fondo è stata attribuita al Dipartimento per le politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L’ultimo decreto ministeriale concernente il riparto della quota del Fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza a favore delle città riservatarie riguarda l’anno 2023⁹³ e prevede complessivamente risorse pari a poco più di 97 milioni di euro

⁹³ Cfr. il d.m. 1° agosto 2023 recante Riparto del Fondo per le politiche della famiglia, anno 2023. (23A05071) (GU Serie Generale n.216 del 15-09-2023).

destinate alla realizzazione di attività di competenza statale, regionale e degli enti locali.

Nel dettaglio circa 67 milioni di euro sono destinati ad interventi relativi ad attività di competenza statale; mentre 30 milioni di euro sono destinati ad attività di competenza regionale e degli enti locali.

Si ricorda che, mentre la quota generale, quella di spettanza statale, del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza è confluita nella disciplina vigente nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, la quota riservata ai 15 Comuni è rimasta separata e quindi oggetto di specifici destinazione e riparto⁹⁴.

Per l'anno 2023 il riparto è avvenuto con decreto del Ministro per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità di intesa con la Conferenza Unificata, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti⁹⁵.

In particolare, il decreto ministeriale prevede la conferma delle percentuali di riparto applicate a decorrere dall'anno 2000⁹⁶ per le 15 Città Riservatarie che sono - su un totale di circa 30 milioni di euro - le seguenti: 1,9 % per il comune di Venezia; 9,89 % per il comune di Milano; 7,02 % per il comune di Torino; 4,79 % per il comune di Genova; 2,33 % per il comune di Bologna; 2,99 % per il comune di Firenze; 21,7 % per Roma Capitale; 16,28 % per il comune di Napoli; 4,34 % per il comune di Bari; 2,16 % per il comune di Brindisi; 3,38 % per il comune di Taranto; 3,92 % per il comune di Reggio di Calabria; 5,37 % per il comune di Catania; 11,28 % per il comune di Palermo; 2,65 % per il comune di Cagliari. Tali risorse devono essere utilizzate per la realizzazione di iniziative per la valorizzazione dei consultori familiari e il potenziamento degli interventi sociali in favore delle famiglie, nonché per interventi in favore dei Centri per la famiglia⁹⁷.

Si tratta in totale del 30% della dotazione complessiva annua del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e corrisponde, per il 2023, così come per ciascuno dei precedenti anni 2019-2021, a 28,794 milioni.

Per quanto attiene ai criteri di riparto, si ricorda che il 50% delle risorse è attribuito sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'ISTAT e che il restante 50 % è assegnato secondo una serie di criteri stabiliti per legge⁹⁸, tra cui : la carenza di strutture per la prima infanzia, secondo le indicazioni del *Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza* della Presidenza del Consiglio dei ministri; il numero di minori presenti in presidi residenziali socio-assistenziali, in base agli ultimi dati dell'ISTAT; la percentuale di dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo, come accertata dal Ministero dell'Istruzione; la percentuale - stimata dall'ISTAT - di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà; l'incidenza percentuale del coinvolgimento di minori in attività criminose, come accertata dal Ministero dell'Interno, nonché dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia.

Si prevede inoltre che il monitoraggio sugli interventi realizzati con le risorse in esame e la rendicontazione delle relative spese siano assicurati mediante l'inserimento,

⁹⁴ Cfr. l'articolo 1, comma 1258, della L. 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni.

⁹⁵ Per gli esercizi finanziari precedenti il 2022, il riparto della quota di riserva è stato adottato secondo la procedura prevista per il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali; a decorrere dal 2022, in base alla novella che ha riformulato la norma procedurale di cui al comma 3 del citato articolo 1 della L. n. 285 del 1997, trova applicazione quest'ultima procedura.

⁹⁶ Cfr. D.M. 28 luglio 2000.

⁹⁷ Cfr. art. 1, comma 1250, lett. e) della legge n. 296/2006.

⁹⁸ Cfr. l'art.1, co.2 della l. n. 285 del 1997.

da parte dei Comuni, dei dati nella “Banca dati progetti 285 per l’infanzia e l’adolescenza”.

Per quanto riguarda gli ultimi progetti già finanziati dai comuni ai suddetti scopi e quelli in fase di programmazione, la Commissione ha potuto verificare per le città di Milano, Napoli, Roma che sono stati avviati ed in buona parte sono in fase di attuazione interventi mirati.

Il programma “*Con i Bambini*”, cofinanziato al 50% dal Comune di Milano, per complessivi **840mila euro**, si avvarrà di enti del Terzo settore per la co-progettazione e la gestione di interventi nei quartieri situati nella fascia esterna alla circoscrizione interna di Milano, dove il problema della povertà educativa è maggiormente sentito. Beneficiari saranno **ragazze e ragazzi tra i 14 e i 18 anni** – gruppi informali o associazioni – che vivono e frequentano Milano per le proprie attività⁹⁹.

Il Comune di Roma ha avviato il progetto “Scuole aperte” che ha l’obiettivo di supportare le scuole nell’ampliamento e nel potenziamento dell’offerta formativa, nel contrasto all’insuccesso e all’abbandono scolastico e nel sostegno alle famiglie. Si prevede in tale contesto la promozione di momenti di incontro e cittadinanza attiva, oltre all’organizzazione di iniziative artistiche, con l’intento di trasformare le scuole in luoghi aperti e partecipati, diventando centri civici e culturali al servizio della comunità¹⁰⁰. Ulteriori iniziative *ex lege* n.285 del 1997 sono state attivate dai singoli Municipi¹⁰¹. Per i progetti relativi al comune di Napoli, si rinvia a quanto già detto nel paragrafo n.1.2.¹⁰²

Infine, il disegno di legge di bilancio per il 2025 (A.C. 2212-*bis*) prevede al cap. 2119 “*Somma da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il fondo nazionale per l’infanzia e l’adolescenza*” una dotazione complessiva pari a 28,8 milioni di euro per ciascun anno del triennio di riferimento, confermando l’importo già previsto dal 2018.

Per quanto attiene al riparto del Fondo per l’anno 2024, è in fase di redazione il relativo schema di decreto per la definizione delle quote destinate ai quindici Comuni riservatari¹⁰³.

⁹⁹ Cfr. <https://www.conibambini.org/bandi-e-iniziative/avviso-comune-di-milano-e-con-i-bambini/>.

¹⁰⁰ <https://www.comune.roma.it/web/it/scheda-servizi.page?contentId=INF39068&pagina=2>.

¹⁰¹ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/mun_12_alleg_2_piano_sociale_24_A.pdf

¹⁰² Cfr. audizione di Luca Fella Trapanese – resoconto stenografico della seduta di martedì 6 febbraio 2024.

¹⁰³ Cfr. Res. Sten. dell’audizione del Ministro della Famiglia Eugenia Maria Roccella del 25 giugno 2024.

Conclusioni e proposte

Il degrado che abbiamo inteso analizzare in questa indagine è collegato con radici profonde alla crisi che ha investito le società occidentali. Non è questa la sede per soffermarsi su un tema così vasto e complesso. Basterà accennare a fenomeni da tempo sotto la lente dei sociologi, come la crescita delle diseguaglianze economiche e della stratificazione educativa, il declino delle credenze collettive (religiose o laiche), la trasformazione della famiglia, per comprendere che i più giovani faticano a trovare saldi punti di riferimento negli adulti di oggi. Se non si parte da qui c'è il forte rischio di interpretare alcune tendenze del mondo giovanile come fenomeni a sé stanti, isolati dal contesto, generalizzarli o banalizzarli secondo la facile mitologia della “gioventù bruciata”.

Alla luce di questa premessa devono essere considerati i comportamenti di dipendenza e le condotte aggressive e violente ad essi correlate, che fortunatamente appartengono ad una netta minoranza della popolazione giovanile. Una minoranza rilevante, però, e in crescita. Di qui l'esigenza di comprendere ed intervenire. Dietro il degrado c'è il disagio e dietro il disagio ci sono alcune tendenze ben evidenziate dagli esperti auditi: la relativizzazione etica, la proiezione nel presente, la provvisorietà delle scelte. La prima è la naturale conseguenza della mancanza di modelli di riferimento forti, nella famiglia e nella scuola innanzitutto. I valori tendono a mantenere la loro importanza solo in ambiti ben definiti e cambiano a seconda del gruppo che li condivide. Si spiega così l'assunzione di atteggiamenti spesso disomogenei o addirittura contraddittori. La proiezione nel presente dipende dall'incertezza generale, dalla velocità dei cambiamenti caratteristica del nostro tempo: il futuro appare sempre più sfuggente e imprevedibile, si privilegiano progetti a breve termine se non, semplicemente, il piacere immediato. Ne consegue, ed è il terzo punto, la reversibilità delle scelte: tutto appare revocabile, anche se non lo è, il che indebolisce il nesso logico tra comportamenti personali e salute e quindi consente di minimizzare rischi e pericoli. È evidente che questi fattori favoriscono, tra i più giovani, l'insorgere delle dipendenze¹⁰⁴.

Il termine “dipendenze” è ormai esteso a molte fattispecie diverse, dall'assunzione di sostanze a comportamenti come la ludopatia o la dipendenza da *internet* e *social* o da relazioni (immature) con altre persone. Queste ultime fuoriescono dallo scopo della presente indagine, che si concentra su alcol, droghe “vecchie” e nuove, abuso di farmaci, aggressività e violenza. Dopo la parentesi dello *choc* pandemico e del *lockdown*, l'aumento del consumo di bevande alcoliche e droghe e di varie forme di violenza è ben documentato nei preadolescenti, negli adolescenti e nei giovani. Si tenga presente, peraltro, che nel concetto di “devianza minorile” sono compresi comportamenti antisociali e illeciti, ma non sempre penalmente rilevanti. Per quanto riguarda l'alcol, la sostanza psicoattiva più comune tra i giovani, i dati portati in audizione sono allarmanti¹⁰⁵: il 15,4% dei ragazzi tra gli 11 e i 17 anni consuma una bevanda alcolica nell'anno (cosa che non dovrebbe succedere) e, soprattutto, il 2,8 % ha abitudini alcoliche rischiose, di consumo giornaliero: in potenza sono futuri alcolodipendenti che dovranno essere seguiti. Al consumo di alcol si

¹⁰⁴ Cfr. Res. Sten. dell'audizione di Carlo Buzzi del 13 marzo 2024.

¹⁰⁵ Cfr. Res. Sten. dell'audizione di M. R. Rossin, psicologa-psicoterapeuta ASST FBF- Sacco di Milano del 25 ottobre 2023.

associano spesso pratiche che definire “disfunzionali” è un eufemismo: farsi fotografare ubriachi nelle peggiori condizioni (*drelfie*); il bere alcol attraverso gli occhi (*eyeballing*) che comporta gravi danni alla retina, la sfida a consumare le più forti bevande alcoliche nel più breve tempo possibile (*neknomination*), ubriacarsi e buttarsi dal balcone su una piscina o su un altro balcone (*balconing*). Le intossicazioni e il *binge drinking* (cinque o più bevute in 30 giorni) riguardano rispettivamente il 13% (le intossicazioni) e il 25% (*binge drinking*) dei minorenni.

Un generale aumento del consumo di stupefacenti, tornato a valori simili o superiori a quelli pre-pandemici, è rilevato dall'ultima relazione annuale sul fenomeno della tossicodipendenza in Italia, coordinata dal Dipartimento antidroga della Presidenza del Consiglio: quattro su dieci giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni assume una sostanza stupefacente almeno una volta nella vita. Nel 2023 il 34% riferisce di aver consumato una sostanza illegale, il 4,5% ammette un uso frequente negli ultimi 30 giorni, il che significa, secondo la sostanza, dieci o venti volte di più. Nello stesso anno il 17% usa *cannabis*, peraltro con una percentuale di principio attivo (THC) molto più elevata che nel passato: la concentrazione media rilevata nei sequestri di *hashish* è del 25%. I consumi di cocaina, oppiacei e allucinogeni, dopo il calo dovuto alla pandemia, sono tornati ai livelli del 2019. Crescono anche i consumi delle nuove sostanze psicoattive e l'uso di psicofarmaci senza prescrizione medica, che interessa il 10 % degli studenti nella fascia di età dai 15 ai 17 anni ¹⁰⁶.

Il consumo di psicotropi è correlato a comportamenti violenti. Spesso si tratta di violenza irragionevole e manca completamente empatia per la/le vittime. Nel 2023 circa il 40% degli studenti minorenni ha partecipato a risse, il 14% ha partecipato a episodi di violenza collettiva (il 7,6% dopo aver bevuto o usato sostanze), il 6 % ha danneggiato intenzionalmente beni pubblici o privati (il 4,2 % dopo aver bevuto o usato sostanze). L'8,1% degli studenti minorenni ha avuto “problemi” con le forze dell'ordine. Tra il 2010 e il 2022 sono in aumento (del 15%) le segnalazioni di reati commessi da minorenni, anche se il livello raggiunto nel 2022 era già stato toccato nel 2015. Nel 2022 per la prima volta il numero di segnalazioni di minori stranieri supera il numero di quelle relative a minori italiani. Crescono in maniera più rilevante, sia nel lungo periodo che nell'ultimo biennio di riferimento, tutti i reati connotati dall'elemento della violenza, le rapine, le lesioni dolose, la rissa e le percosse. Nelle violenze sessuali di gruppo gli autori sono spesso minori o giovani adulti ¹⁰⁷. Tra gli indicatori non va dimenticata quella che una degli auditi¹⁰⁸ ha definito “la quotidiana cronaca di maltrattamenti e uccisioni di animali da parte di minorenni, che sta caratterizzando l'Italia in questi ultimi anni”.

Preoccupa, infine, la facilità con cui i minori possono procurarsi armi, bianche e da fuoco, che circolano abbondantemente sul mercato clandestino o sono facilmente reperibili, anche per pochi soldi, sul “*dark web*” o tramite la criminalità organizzata.

Dinanzi a questi fatti, esposti con maggior dettaglio nelle pagine precedenti, è pressoché unanime l'opinione degli esperti: nonostante le buone intenzioni e l'impegno di tutti gli attori coinvolti, dalle istituzioni agli operatori di base, le politiche e i sistemi

¹⁰⁶ Cfr. Res. Sten. dell'audizione del Sott. di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Alfredo Mantovano del 1 ottobre 2024.

¹⁰⁷ Cfr. Res. Sten. dell'audizione del Dirigente superiore della PS e Direttore del Servizio Analisi criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno del 13 dicembre 2023.

¹⁰⁸ Cfr. Res. Sten. dell'audizione di F. Sorcinelli, Presidente e Direttore Scientifico dell'Associazione Link -Italia Aps del 14 febbraio 2024.

di prevenzione non hanno dato i risultati sperati. “Qualcosa – afferma uno degli auditi¹⁰⁹ - non ha funzionato perché tutti i dati che le relazioni al Parlamento, le istituzioni scientifiche o l'Istat ci danno in tutti i settori, che sia il consumo alcolico, che sia il consumo di sostanze stupefacenti, l'uso improprio dei *social*, eccetera, sono in costante peggioramento”. In particolare Don Claudio Burgio, presidente dell'associazione *Kayros* e cappellano dell'IPM “Beccaria”, ricorda che la città di Milano “forse è anche la capitale europea dello spaccio di cocaina, quindi la droga si acquista e si trova ovunque in pochi minuti”. La lotta alla droga “si svolge da tantissimi anni e non ha prodotto grandi risultati”, quantomeno “nel contesto del consumo degli adolescenti”.

L'esito appare insoddisfacente, secondo quanto emerge dall'indagine perché le politiche di prevenzione e di contrasto alle dipendenze richiedono un riaggiustamento. Finora le campagne informative e le iniziative sul campo - chiamando in causa le principali agenzie educative, famiglia e scuola - hanno riguardato per lo più adolescenti e giovani adulti, una fase dell'età evolutiva in cui si sono già manifestati comportamenti additivi o devianze. A quel punto è più difficile far arrivare il messaggio e correggere la rotta. Perciò gli specialisti auditi nel corso dell'indagine insistono sulla necessità di intervenire in una fase precedente dello sviluppo e di “formare i formatori”: genitori, insegnanti, catechisti, allenatori, insomma tutte le figure che per il bambino/ragazzo rappresentano a vario titolo un punto di riferimento.

Alfredo Verde, presidente della Società italiana di criminologia, ricorda una ricerca sulla prevenzione della devianza condotta negli Stati Uniti a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, con mamme dagli ultimi mesi di gravidanza fino al terzo anno del bambino “assistite” un'ora alla settimana da un'educatrice: il risultato è stato di decisa diminuzione dei comportamenti di disagio psichico e antisocialità. L'altro fronte è quello della scuola, la quale, con il contributo di psicologi, operatori ed educatori professionali, ma anche di organizzazioni del terzo settore, dovrebbe svolgere il compito di “prima accoglienza del disagio” con effetti verosimilmente molto positivi. Purtroppo la figura dello psicologo scolastico non è sviluppata nel nostro Paese. Pare opportuno, alla luce dei risultati della presente indagine, riconsiderare vecchie e nuove proposte di formalizzare ruolo e funzioni e l'idea, avanzata dalla coordinatrice nazionale per l'attuazione in Italia della Garanzia europea infanzia, Maria Burani Procaccini, di istituire un'*équipe* psico-sociosanitaria permanente all'interno di ogni istituto scolastico anche nei comuni di minori dimensioni e più isolati. Di questi gruppi multidisciplinari dovrebbero far parte uno psicologo e un sociologo, con servizi pronti ad assistere studenti e famiglie. Particolare attenzione, ad avviso della commissione, meritano i progetti di formazione “tra pari”. Come quello descritto da Gianni Testino, presidente della Società italiana di alcologia (SIA) e direttore della S.C. Patologie delle dipendenze ed epatologia alcol correlata Asl3 di Genova, dov'è stato istituito un dipartimento “Educazione a corretti stili di vita e programmi di comunità” e creato un *format* per preparare i bambini di nove o dieci anni che, a scuola, parleranno ai loro pari dei comportamenti e dei consumi da evitare. Il discorso sullo stile di vita è dunque veicolato nel più naturale dei modi e risulta più facile raggiungere almeno il 3,5-5% della popolazione di riferimento: obiettivo minimo per cambiare effettivamente le cose. Oggi infatti, è il monito di Don Burgio, famiglia

¹⁰⁹ Cfr. Res. Sten. dell'audizione di G. Testino, Presidente della Società Italiana Alcologia (SIA) del 15 novembre 2023.

e scuola sono “istituzioni del tutto irrilevanti” per i giovani colpiti dal disagio.

Dipendenze e violenza si manifestano per lo più in contesti difficili, come le periferie delle grandi città. Il piano straordinario per Caivano (NA), approvato dal Consiglio dei ministri il 28 dicembre 2023, è stato illustrato dal commissario pro-tempore Fabio Ciciliano. Prevede interventi infrastrutturali di riqualificazione, azioni per fronteggiare la vulnerabilità sociale, misure per rafforzare la capacità dell’ente locale. Alcune di queste iniziative hanno una ricaduta immediata, altre richiederanno tempo per far sentire i loro effetti. È tuttavia evidente che il piano per Caivano potrebbe essere opportunamente assunto a modello di futuri programmi per altre aree di forte disagio in particolare per quanto riguarda le attività di sostegno alle famiglie e ai minori ivi previste. Si sottolinea, in particolare, il valore pratico e simbolico della riqualificazione del centro sportivo ex Delphinia e degli investimenti sul teatro e sull’università, per favorire l’aggregazione dei giovani, promuovere l’istruzione superiore e sperabilmente ridurre i tempi d’attesa tra il compimento di un ciclo di studi e l’inizio dell’attività lavorativa.

Dal decreto Caivano si può partire anche per una riflessione più ampia, su dipendenze di tipo diverso: l’utilizzo problematico di *internet*, *videogame*, *social* e piattaforme è frequente e in aumento. Il provvedimento affronta il tema della sicurezza dei minori in rete, introducendo l’obbligo di applicazioni di controllo parentale nei dispositivi, la verifica della maggiore età (con modalità da definire) per i siti pornografici, campagne di alfabetizzazione digitale. Vi è oggettivamente la necessità, senza demonizzare la tecnologia digitale, di contrastare l’influenza negativa di videogiochi e *social* media sui più giovani. Il tema sarà compiutamente affrontato nell’indagine, già deliberata, sull’impatto di *internet* e delle nuove tecnologie sulla salute psicofisica dei minori. In tal senso si muovono alcune disposizioni della legge di bilancio per il 2025 (all’art.40 l’istituzione del Fondo nazionale per la prevenzione, il monitoraggio e il contrasto del diffondersi delle dipendenze comportamentali tra le giovani generazioni, assegnato alla presidenza del Consiglio, e all’art.66 il riassetto della disciplina in tema di prevenzione, cura e riabilitazione delle patologie da dipendenze) e la proposta di legge *bipartisan* depositata dalla sen. Mennuni (Fdi) e alla Camera dall’on. Madia (Pd).

I fatti che si sono verificati in alcuni Istituti penitenziari minorili del Paese hanno indotto l’Ufficio di Presidenza della Commissione, l’8 maggio 2024, a votare un’integrazione al programma dell’indagine, per approfondire anche “la condizione di disagio dei giovani negli Istituti penali per i minorenni”. Parliamo di situazioni in cui il disagio, le dipendenze, il degrado hanno già dato luogo a comportamenti criminali, sia pure di minori, ai quali si applica rigorosamente il principio del finalismo rieducativo della pena. Lo Stato non può e non deve rinunciare alla risposta securitaria, anche se si tratta di minorenni. Deve però, a maggior ragione, puntare sul recupero. Le audizioni di Antonio Sangermano, Capo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e di Don Burgio, hanno fornito alla Commissione elementi importanti.

Primo tra tutti, la sottolineatura della “cronica insufficienza di comunità socioeducative ad alta intensità sanitaria”¹¹⁰: troppo spesso, per mancanza di alternative, minorenni collocabili in comunità sono immessi, su decisione della magistratura, nel circuito carcerario minorile. Oppure restano “in giro”: nella sola città

¹¹⁰ Cfr. Res. Sten. dell’audizione del 2 luglio 2024.

di Milano sono quasi mille i minorenni che non si sa dove accogliere. Occorre dunque proseguire sulla linea, già tracciata, del dialogo con le Regioni e favorire la costituzione di nuove comunità. All'interno degli IPM, inoltre, si pone con forza il problema della carenza di personale, sia di polizia penitenziaria, che di funzionari della professionalità pedagogica e di funzionari del servizio sociale, da riversare anche nell'area dell'esecuzione esterna. È dunque essenziale che, come sta avvenendo, queste lacune siano colmate attraverso nuovi concorsi e lo scorrimento di graduatorie già approvate.

Da potenziare, dato l'elevato afflusso di minori stranieri, la presenza dei mediatori culturali. L'acquisizione, o la riacquisizione, di complessi edilizi da destinare ad IPM dovrebbe contribuire, nel medio-lungo termine, a risolvere il problema del sovraffollamento, che non è di oggi ma ha una lunga storia e di recente ha prodotto gli inneschi di violenza sopra citati. Don Burgio, inoltre, sottolinea l'esigenza di pensare ad "un progetto educativo globale" che superi la logica degli interventi episodici e interpellati "tutti gli attori sociali", Prefettura, terzo settore, Comuni, presidi educativi del territorio. Per evitare che questi ragazzi "diventino effettivamente criminali" occorre "sviluppare progetti di accoglienza che vanno oltre il carcere" riconoscendo, anche dal punto di vista economico, il ruolo degli educatori. Al principio del finalismo educativo della pena si ricollega il ruolo da riconoscere alla cultura della mediazione e della giustizia riparativa. Sul tema ha insistito particolarmente l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Carla Garlatti, ricordando che la giustizia riparativa prevede comunque la sanzione ma "responsabilizza" l'autore del reato e "recupera" la figura della vittima: "È adatta a certi tipi di reati, soprattutto ai reati tra pari, come il bullismo, il *cyberbullismo*, le risse tra ragazzi. Per molti reati è particolarmente utile". Il ricorso a questa forma innovativa di risolvere la controversia penale dev'essere certamente incoraggiato.

È ineludibile, infine, una riflessione sulle risorse disponibili. Il Piano d'azione nazionale della garanzia infanzia (PANGI) stima in circa 100 miliardi l'anno la dimensione della spesa pubblica a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, divisa nelle tre aree socio-assistenziale, educazione e istruzione, sanitaria. Nel rapporto del governo italiano sull'attuazione della Garanzia europea (marzo 2024) è delineato un quadro riassuntivo dei principali fondi, specifici o generali, che concorrono alla realizzazione della raccomandazione europea, a sua volta sorretta dalle risorse dell'*European social fund Plus (ESF+)* e dal *Next generation EU*. Il quadro riassuntivo comprende oltre trenta diverse fonti di finanziamento, statale o comunitario. Si tratta di una ricostruzione parziale, poiché, come specifica il rapporto stesso, "l'erogazione diretta di servizi si basa anche su risorse di fonte regionale e comunale". Nel solo ambito delle politiche sociali, quelle distribuite dallo Stato e dagli altri Enti pubblici coprono il 23% della spesa per interventi e servizi, mentre più di tre quarti (76%) viene finanziata a livello regionale o comunale. Il resto proviene dal settore privato. Due osservazioni si impongono con immediatezza. Un sistema così complesso richiede un coordinamento più forte per far sì che la spesa per l'infanzia risulti più efficace. È inoltre auspicabile, per migliorare la qualità degli interventi, un maggior coinvolgimento del privato sociale.

Pertanto la Commissione raccomanda:

per quanto riguarda le dipendenze (soprattutto da alcol e droghe)

- un'attenta revisione delle politiche di contrasto per rinforzare il ruolo delle

agenzie educative - famiglia, scuola, centri sportivi e oratori - spostando il *focus* dall'età adolescenziale a quella preadolescenziale. In particolare si dovrebbero prevedere forme di assistenza destinate ai neogenitori per aiutarli ad impostare correttamente lo stile di vita dei figli, anche di natura domiciliare; stabilizzare la figura dello psicologo scolastico o, meglio ancora, creare *équipe* psico-sociosanitarie permanenti formate anche da pedagogisti nelle scuole di ogni ordine grado per la "prima accoglienza" del disagio o l'eventuale "presa in carico" successiva; favorire in ogni modo progetti di educazione "tra pari" (*peer-to-peer education*), in cui i preadolescenti stessi diventano "ambasciatori" del corretto stile di vita presso i loro coetanei, e di "formazione dei formatori". Comprese figure, come gli allenatori - considerata l'importanza dello sport nel processo educativo - o gli educatori, che in alcuni casi trascorrono con i bambini e i ragazzi più tempo dei genitori.

Per quanto riguarda il degrado delle condizioni di vita dei minori nelle periferie:

- l'estensione ad altre periferie "in forte disagio" del modello del piano straordinario per Caivano, innanzitutto attraverso la creazione o la riqualificazione di centri d'aggregazione come impianti sportivi, *auditorium*, biblioteche e spazi per conferenze o altre attività culturali, dipartimenti universitari;
- potenziamento delle c.d. comunità di prossimità o di bassa soglia, piccole realtà operative che sappiano precocemente intercettare il disagio nei ragazzi e stabilire con loro un rapporto continuativo, avvicinandosi alla persona direttamente nel luogo dove abitualmente vive;
- monitoraggio e repressione del mercato illegale di armi, bianche e da fuoco, a disposizione dei più giovani.

Per quanto riguarda l'universo carcerario minorile, nell'intento di realizzare un "progetto educativo globale" che sottragga i ragazzi al circuito criminale:

- interventi per risolvere il problema del sovraffollamento degli Istituti Penali per i Minorenni (IPM);
- la promozione, la diffusione e l'implementazione della giustizia riparativa applicata ai reati commessi dai minorenni, per colmare il vuoto, aperto dalla mancanza di empatia, tra autore e vittima del reato, e per limitare il ricorso alla carcerazione;
- l'assunzione di funzionari della professionalità pedagogica, di funzionari del servizio sociale, di mediatori culturali da impiegare negli IPM, nell'esecuzione esterna e in programmi di reinserimento;
- il dialogo tra amministrazione centrale e Regioni per aprire nuove comunità di accoglienza, alternative al carcere.

Per quanto riguarda la spesa:

- la razionalizzazione e il coordinamento della spesa per i minori, quantomeno nell'area socio-assistenziale;
- un più ampio ricorso alle risorse del privato sociale, pur mantenendo inalterato l'impegno finanziario statale.

COMITATO PARLAMENTARE per la sicurezza della Repubblica

Martedì 26 novembre 2024

Plenaria

Presidenza del Presidente
GUERINI

Interviene Matteo Piantedosi, ministro dell'interno.

La seduta inizia alle ore 15,30.

AUDIZIONI

Audizione del ministro dell'interno, Matteo Piantedosi

(Svolgimento e conclusione)

Lorenzo GUERINI, *presidente*, introduce l'audizione del ministro dell'interno, Matteo Piantedosi.

Matteo PIANTEDOSI, *ministro dell'interno*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, formulando quesiti e osservazioni, Lorenzo GUERINI, *presidente*, i senatori Claudio BORGHI (*LSP-PSD'AZ*) e Enrico BORGHI (*IV-C-RE*) e i deputati Giovanni DONZELLI (*FdI*), Marco PELLEGRINI (*M5S*) e Ettore ROSATO (*AZ-PER-RE*), ai quali risponde Matteo PIANTEDOSI, *ministro dell'interno*.

Lorenzo GUERINI, *presidente*, dopo aver ringraziato il ministro Piantedosi, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 16,50.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

Martedì 26 novembre 2024

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Orario: dalle ore 12,45 alle ore 13,10

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto»

Martedì 26 novembre 2024

Plenaria

Presidenza del Presidente
MICHELOTTI

La seduta inizia alle ore 10,30.

Sulla pubblicità dei lavori

Francesco MICHELOTTI, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, di Giuseppe Aiazzi, già sindaco del Comune di Barberino di Mugello

(Svolgimento e conclusione)

Francesco MICHELOTTI, *presidente*, introduce l'audizione di Giuseppe Aiazzi, già sindaco del Comune di Barberino di Mugello. Ricorda che la seduta si svolge nelle forme dell'audizione libera ed è aperta alla partecipazione da remoto dei componenti della Commissione. Avverte inoltre che, poiché l'audizione odierna si svolgerà in videoconferenza, non sarà possibile sottoporla al regime di segretezza, in quanto tale regime implicherebbe la sospensione di tutti i collegamenti da remoto, oltre che della trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Pertanto, qualora l'audito dovesse ritenere opportuno essere ascoltato in seduta segreta, la Commissione potrà valutare tempistiche e modalità di prosecuzione dei lavori compatibili con la segretezza della seduta.

Giuseppe AIAZZI, *già sindaco del Comune di Barberino di Mugello*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono per formulare quesiti Francesco MICHELOTTI, *presidente*, i deputati Beatriz COLOMBO (*FDI*) e Chiara LA PORTA (*FDI*) e

i senatori Cinzia PELLEGRINO (*FDI*) e Ivan SCALFAROTTO (*IV-C-RE*).

Giuseppe AIAZZI, già sindaco del Comune di Barberino di Mugello, intervenendo a più riprese, risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Francesco MICHELOTTI, *presidente*, ringrazia il sig. Giuseppe Aiazzi per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle ore 11,25, è ripresa alle ore 11,30.

Sulla pubblicità dei lavori

Francesco MICHELOTTI, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Comunicazioni del presidente

Francesco MICHELOTTI, *presidente*, comunica che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nella riunione del 20 novembre 2024 ha convenuto che la Commissione si avvalga, ai sensi dell'articolo 4, comma 10, della legge istitutiva e dell'art. 22 del Regolamento interno, della collaborazione, a tempo parziale e a titolo gratuito, di Renato Luparini, avvocato.

La seduta termina alle ore 11,35.

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Orario: dalle ore 11,25 alle ore 11,30

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori**

Martedì 26 novembre 2024

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 29

Presidenza del Presidente
DE PRIAMO

Orario: dalle ore 10,40 alle ore 12,15

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE E PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

