



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 611

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di giovedì 28 luglio 2016

## I N D I C E

### Commissioni congiunte

4<sup>a</sup> (Difesa-Senato) e IV (Difesa-Camera):

*Uffici di Presidenza (Riunione n. 12)* . . . . . Pag. 5

8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni-Senato) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici-Camera):

*Uffici di Presidenza (Riunione n. 2)* . . . . . » 6

### Commissioni permanenti

2<sup>a</sup> - Giustizia:

*Plenaria* . . . . . Pag. 7

5<sup>a</sup> - Bilancio:

*Plenaria (antimeridiana)* . . . . . » 15

*Ufficio di Presidenza (Riunione n. 9)* . . . . . » 19

*Plenaria (pomeridiana) (\*)*

6<sup>a</sup> - Finanze e tesoro:

*Plenaria* . . . . . » 20

7<sup>a</sup> - Istruzione:

*Ufficio di Presidenza (Riunione n. 278)* . . . . . » 25

12<sup>a</sup> - Igiene e sanità:

*Ufficio di Presidenza (Riunione n. 208)* . . . . . » 26

13<sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali:

*Ufficio di Presidenza (Riunione n. 183)* . . . . . » 27

---

(\*) Il riassunto dei lavori della Commissione 5<sup>a</sup> (Bilancio) verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 611<sup>o</sup> Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 28 luglio 2016.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Alternativa per l'Italia, Euro-Exit, M.P.L. - Movimento politico Libertas): GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più:Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL.

**Commissioni bicamerali**

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:		
<i>Comitato lotta alla criminalità mafiosa</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	28
Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:		
<i>Ufficio di Presidenza</i> . . . . .	»	29
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	30
Per la sicurezza della Repubblica:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	31

**Commissioni monocamerali d'inchiesta**

Sul fenomeno degli infortuni sul lavoro:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	32
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 22)</i> . . . . .	»	97
Sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	98

---



## **COMMISSIONI CONGIUNTE**

### **4<sup>a</sup> (Difesa)**

del Senato della Repubblica

con la Commissione

### **IV (Difesa)**

della Camera dei deputati

Giovedì 28 luglio 2016

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

**Riunione n. 12**

*Presidenza del Presidente della IV Commissione della Camera*  
**GAROFANI**

*Orario: dalle ore 8,40 alle ore 9,10*

*AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ESAME DEGLI ATTI DEL GOVERNO NN. 314 E  
315 (PROGRAMMI D'ARMI)*

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

**8<sup>a</sup> (Lavori pubblici, comunicazioni)**

del Senato della Repubblica

con la Commissione

**VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)**

della Camera dei deputati

Giovedì 28 luglio 2016

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

**Riunione n. 2**

*Presidenza del Presidente della VIII Commissione della Camera*  
**REALACCI**

*Orario: dalle ore 14,40 alle ore 15,20*

*SUI PRIMI SCHEMI DI DELIBERAZIONE SULLE LINEE GUIDA TRASMESSI  
DALL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE*

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

Giovedì 28 luglio 2016

**Plenaria****323<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
**D'ASCOLA**

*Intervengono il ministro della giustizia Orlando e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Federica Chiavaroli.*

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(2067) Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena**, approvato dalla Camera dei deputati

**(2032) Deputato MOLTENI ed altri. – Modifiche all'articolo 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato**, approvato dalla Camera dei deputati

**(1844) Deputato Donatella FERRANTI ed altri. – Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato**, approvato dalla Camera dei deputati

**(176) SCILIPOTI ISGRÒ. – Modifiche agli articoli 408 e 409 del codice di procedura penale, in materia di opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione e di ricorso per Cassazione avverso l'ordinanza di archiviazione**

**(209) TORRISI. – Interventi a favore di attività lavorative autonome da parte di detenuti in espiazione di pena**

**(286) MANCONI ed altri. – Misure alternative alla detenzione in carcere nel caso di inadeguata capienza dell'istituto di pena**

**(299) COMPAGNA. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di divieto di concessione di benefici penitenziari e di regime penitenziario**

**(381) BARANI. – Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti**

- (382) BARANI. – *Modifica all'articolo 28 del codice penale e abrogazione dell'articolo 32 del medesimo codice nonché dei commi 1 e 2 dell'articolo 85 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di pene accessorie, per favorire il reinserimento sociale e lavorativo delle persone condannate*
- (384) BARANI. – *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale e altre disposizioni, nonché delega al Governo, per la riduzione del sovraffollamento degli istituti di pena*
- (385) BARANI. – *Modifiche al codice penale in materia di abolizione delle misure di sicurezza personali detentive*
- (386) BARANI. – *Modifiche al codice penale, concernenti l'introduzione dell'affidamento al servizio sociale tra le pene principali previste per i delitti*
- (387) BARANI. – *Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti l'introduzione di una misura alternativa alla detenzione denominata «patto per il reinserimento e la sicurezza sociale»*
- (389) BARANI. – *Modifiche agli articoli 4-bis, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari, di regime di sorveglianza particolare e di soppressione del regime restrittivo con sospensione delle regole ordinarie di trattamento penitenziario per gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica*
- (468) MARINELLO ed altri. – *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti la limitazione dell'applicabilità delle circostanze attenuanti e dei procedimenti speciali nonché dei benefici penitenziari per i condannati per omicidio volontario*
- (581) COMPAGNA. – *Modifiche agli articoli 22, 176 e 177 del codice penale, in materia di conversione della pena dell'ergastolo*
- (597) CARDIELLO ed altri. – *Disposizioni in materia di personale addetto ai centri di prima accoglienza ed alle comunità per i minorenni*
- (609) CARDIELLO ed altri. – *Modifica dell'articolo 409 del codice di procedura penale in materia di ricorribilità per cassazione dell'ordinanza di archiviazione*
- (614) CARDIELLO ed altri. – *Modifiche al codice di procedura penale in materia di partecipazione della persona offesa alle varie fasi del processo*
- (700) BARANI. – *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, per favorire i rapporti tra detenute madri e figli minori e per l'istituzione di case-famiglia protette*
- (708) CASSON ed altri. – *Prescrizione del reato. Modifiche agli articoli 157 e 159 del codice penale*
- (709) DE CRISTOFARO ed altri. – *Abrogazione della legge 5 dicembre 2005, n. 251, recante modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*
- (1008) LO GIUDICE ed altri. – *Semplificazione delle procedure per la liberazione anticipata*
- (1113) CASSON ed altri. – *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in tema di notifiche, prescrizione del reato e recidiva, nonché disposizioni in materia di razionalizzazione e accelerazione dei temi del processo penale.*



(1456) LUMIA ed altri. – *Modifiche all'articolo 416-ter del codice penale, in materia di trattamento sanzionatorio del delitto di scambio elettorale politico-mafioso*

(1587) LO GIUDICE ed altri. – *Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti*

(1681) GIARRUSSO ed altri. – *Modifiche alla disciplina penale del voto di scambio politico-mafioso*

(1682) GIARRUSSO ed altri. – *Modifica all'articolo 416-ter del codice penale, concernente lo scambio elettorale politico-mafioso*

(1683) GIARRUSSO ed altri. – *Modifica all'articolo 416-ter del codice penale per l'inasprimento delle sanzioni per il voto di scambio politico-mafioso*

(1684) GIARRUSSO ed altri. – *Modifica all'articolo 416-bis del codice penale per l'inasprimento delle pene per l'associazione mafiosa armata*

(1693) Nadia GINETTI ed altri. – *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di sospensione della prescrizione penale*

(1713) CAMPANELLA ed altri. – *Modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati*

(1824) Lucrezia RICCHIUTI ed altri. – *Modifica della disciplina della prescrizione*

(1905) BARANI. – *Modifiche all'articolo 178 del codice penale in materia di benefici derivanti da sentenze di riabilitazione penale*

(1921) Maria MUSSINI ed altri. – *Modifica all'articolo 53 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione di licenze agli internati*

(2103) CAPPELLETTI. – *Modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati in generale nonché in materia di prescrizione per taluni delitti contro la pubblica amministrazione*

(2295) Nadia GINETTI. – *Modifica dei requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova al servizio sociale ed al regime di semilibertà*

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta notturna di ieri, e si prosegue nell'esame degli emendamenti, pubblicati in allegato al resoconto della seduta del 22 giugno scorso, riferiti al testo unificato adottato come testo base nella precedente seduta del 4 maggio.

Il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*) interviene con disappunto in riferimento alle ultime dichiarazioni di stampa del senatore Giarrusso, il quale ha impropriamente affermato che – con l'approvazione dell'emendamento 37.4, a sua prima firma, nella seduta notturna di ieri – è stato «messo in sicurezza» l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario che, come è noto, prevede un regime di carcere «duro» per i condannati per i più gravi reati di criminalità organizzata. Si deve infatti dare atto alla maggioranza di Governo che la delega prevista dall'articolo 37 del testo in esame per la riforma dell'ordinamento penitenziario non riguarda affatto il regime di cui all'articolo 41-bis.

Anche il senatore LUMIA (*PD*), a nome del Partito Democratico, manifesta contrarietà per le dichiarazioni del senatore GIARRUSSO (*M5S*), poiché né il testo in esame, né gli emendamenti dei relatori, né quelli finora approvati dalla Commissione giustificano siffatte dichiarazioni che, in verità, sono palesemente demagogiche e strumentali.

Il presidente D'ASCOLA avverte che l'esame riprenderà a partire dagli emendamenti accantonati relativi all'articolo 13.

Con riferimento all'articolo 13, il correlatore CUCCA (*PD*) illustra una proposta di riformulazione relativa all'emendamento 13.51 volta, da un lato, a prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con una pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni – salva l'ipotesi del reato di cui all'articolo 610 del codice penale sulla violenza privata e salve le ipotesi di procedibilità d'ufficio specificati nella proposta in esame – e dall'altro diretta a prevedere una disposizione transitoria per i nuovi reati perseguibili a querela, analoga a quella contenuta nel citato emendamento 13.51.

Il senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) osserva, con riferimento alla parte della riformulazione relativa alla norma transitoria, che questa può comportare difficoltà applicative dal punto di vista della funzionalità degli uffici giudiziari.

Il senatore BUCCARELLA (*M5S*) condivide in gran parte i rilievi fatti dal senatore Palma, rilevando inoltre che la disposizione transitoria della proposta testé illustrata dal relatore rappresenterebbe, ove approvata, un ulteriore aggravio di lavoro per il personale di cancelleria che, come è noto, è già sottodimensionato negli uffici giudiziari.

Anche il senatore GIARRUSSO (*M5S*) manifesta perplessità in ordine alla riformulazione dell'emendamento 13.51, soprattutto con riferimento alla previsione di una pena detentiva che può arrivare nel massimo a quattro anni per la procedibilità a querela dei reati contro la persona. Ritene, infatti, che la norma così come formulata includa numerosi reati per i quali sarebbe invece opportuno conservare la procedibilità d'ufficio.

Dopo una breve precisazione del presidente D'ASCOLA, interviene ancora il senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) che non solo ribadisce le perplessità sulla disposizione transitoria della riformulazione in esame, ma rileva altresì che la prima parte della riformulazione non riguarda affatto l'oggetto dell'originario emendamento 13.51 e, pertanto, non può definirsi una mera riformulazione, ma costituisce di fatto un nuovo emendamento dei relatori, con riferimento al quale, evidentemente, dovrà essere fissato un termine per la presentazione di subemendamenti.

Il presidente D'ASCOLA osserva che il contenuto della riformulazione proposta costituisce la sintesi del dibattito svoltosi in Commissione sulla procedibilità a querela per i reati contro la persona e tiene conto proprio dei rilievi sollevati dalle opposizioni e, in particolare, di quelli espressi dal senatore Palma, in rappresentanza della propria parte politica. Pertanto la proposta di riformulazione dell'emendamento 13.51 deve ritenersi senz'altro ammissibile come tale.

Il senatore ALBERTINI (*AP (NCD-UDC)*) dichiara di accettare la riformulazione in esame.

Il senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) tuttavia ribadisce che la prima parte della predetta riformulazione non costituisce una riformulazione in senso proprio, ma un nuovo emendamento, e preannuncia in ogni caso il proprio voto contrario su di essa.

Più in generale, quantunque la propria parte politica abbia manifestato un comportamento collaborativo e costruttivo rispetto all'esame dei disegni di legge in titolo, ritirando anche gli emendamenti di natura ostruzionistica, rileva con disappunto che la maggioranza intende proseguire forzatamente l'esame degli emendamenti, ledendo gravemente i diritti delle opposizioni con l'impedire di fatto di subemendare sostanziali nuovi emendamenti dei relatori che, ripetutamente, sono presentati come riformulazioni di originari emendamenti che sono, in realtà, molto diversi.

Il senatore BUCCARELLA (*M5S*) condivide le osservazioni critiche del senatore PALMA (*FI-PdL XVII*), ricordando che il Movimento 5 Stelle ha manifestato analogo disappunto in occasione dell'esame e approvazione di altri emendamenti dei relatori, presentati come riformulazioni di emendamenti del tutto diversi.

Anche la senatrice MUSSINI (*Misto*) manifesta perplessità per il metodo di lavoro in Commissione in cui non sempre sono rispettate le regole del gioco nel rapporto tra maggioranza e opposizione.

Dopo che, l'emendamento 13.9 è stato ritirato, con il parere contrario dei RELATORI e del GOVERNO, l'emendamento 13.8, messo in votazione, è respinto.

Quindi su invito del ministro Orlando, i relatori presentano l'emendamento 13.20000, di contenuto identico alla proposta di riformulazione dell'emendamento 13.51, pubblicato in allegato al resoconto.

Il presidente D'ASCOLA fissa il termine per la presentazione di subemendamenti al nuovo emendamento dei relatori a domani, alle ore 14, e dispone nuovamente l'accantonamento dei restanti emendamenti riferiti all'articolo 13.

Con riferimento agli emendamenti relativi all'articolo 17 il correlatore CUCCA (*PD*) esprime parere favorevole sugli emendamenti 17.14, 17.19, 17.21, 17.30 e 17.31, propone una riformulazione per l'emendamento 17.29 ed esprime parere contrario sui restanti emendamenti.

Essendo ritirato l'emendamento 17.1, il senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) interviene in dichiarazione di voto a sostegno dell'emendamento 17.2, che è volto a sopprimere la modifica dell'articolo 104, comma 3, del codice di procedura penale che intende limitare, nell'ambito delle indagini preliminari, ai soli reati di terrorismo e di mafia – di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice medesimo – la possibilità che il giudice accolga la richiesta del pubblico ministero di differire di cinque giorni il diritto dell'imputato di conferire con il difensore. Osserva che la modifica in esame, ove approvata, avrebbe effetti negativi, essendo evidente che anche nelle indagini relative a reati diversi di indubbia gravità – si pensi ad esempio ai reati di corruzione e di violenza sessuale – può risultare utile avvalersi della facoltà in questione.

Posti congiuntamente ai voti sono quindi respinti gli identici emendamenti 17.2 e 17.3.

Dopo che il senatore GIOVANARDI (*GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)*) ha dichiarato il proprio voto a favore del proprio emendamento 17.4, con distinte votazioni risultano respinti gli emendamenti 17.4 e 17.5.

Il senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) interviene quindi in dichiarazione di voto sull'emendamento 17.6, che riguarda l'iscrizione nel registro degli indagati e contiene una previsione sull'inutilizzabilità degli atti compiuti in assenza d'iscrizione, quando dagli atti comunque già risultava il nome dell'indagato, un meccanismo sanzionatorio realmente incisivo per l'ipotesi in cui l'iscrizione nel registro degli indagati venga ritardata rispetto a quanto stabilito nel citato articolo 335.

Sul punto interviene in dissenso il senatore CALIENDO (*FI-PdL XVII*).

Dopo alcune precisazioni del relatore CASSON (*PD*), l'emendamento 17.6, messo ai voti, risulta respinto.

Quindi il senatore PALMA (*FI-PdL XVII*) interviene per sostenere l'emendamento 17.7, che si muove sulle stesse direttrici dell'emendamento 17.6, con l'intento di salvaguardare le garanzie previste dal codice di procedura penale in ordine all'iscrizione nel registro degli indagati.

Dopo la dichiarazione di voto favorevole del senatore GIOVANARDI (GAL (GS, PpI, M, Id, ApI, E-E, MPL)), l'emendamento 17.7, messo in votazione, risulta respinto.

Il seguito dell'esame congiunto è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 16.*

**EMENDAMENTI AL TESTO UNIFICATO ADOTTATO  
DALLA COMMISSIONE PER I DISEGNI DI LEGGE  
N. 2067, 2032, 1844, 176, 209, 286, 299, 381, 382, 384,  
385, 386, 387, 389, 468, 581, 597, 609, 614, 700, 1008,  
1456, 1587, 1681, 1682, 1683, 1684, 1905, 1921, 2295, 709,  
708, 1113, 1693, 1713, 1824, 2103**

**Art. 13.**

**13.20000**

**I RELATORI**

*Al comma 1, sostituire la lettera a) con le seguenti:*

«a) prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, fatta eccezione per il delitto di cui all'articolo 610 del codice penale, e per i reati contro il patrimonio, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni:

la persona offesa sia incapace per età o per infermità;

ricordano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'articolo 339 del codice penale;

nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità;

*a-bis)* prevedere che, per i reati perseguibili a querela ai sensi della lettera a), commessi prima della data di entrata in vigore disposizioni emanate in attuazione della medesima lettera a), il termine per presentare la querela decorre dalla predetta data, se la persona offesa ha avuto in precedenza notizie del fatto costituente reato; prevedere che, se è pendente il procedimento, il pubblico ministero o il giudice informa la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela e il termine decorre dal giorno in cui la persona offesa è stata informata;».

*Conseguentemente sopprimere il comma 4.*

---

## BILANCIO (5<sup>a</sup>)

Giovedì 28 luglio 2016

### Plenaria

616<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)

*Presidenza del Presidente*  
TONINI

*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.*

*La seduta inizia alle ore 8,35.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

**(2217 e 2119-A) Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura**

(Parere all'Assemblea sugli emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non ostativo)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana di ieri.

Il vice ministro MORANDO illustra una nota tecnica sull'emendamento 9.0.203 riguardante i contratti di riallineamento dei lavoratori del settore agricolo, da cui si evince che l'emendamento ha natura interpretativa volta a superare il contenzioso con l'Inps determinato da tale tipologia contrattuale. Conferma pertanto che la proposta è neutrale sotto il profilo finanziario.

Alla luce dei chiarimenti resi, il relatore SANTINI (PD) propone l'espressione di un parere non ostativo sull'emendamento 9.0.203.

La Commissione approva.

(2085) *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*, approvato dalla Camera dei deputati

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione sugli ulteriori emendamenti. Seguito e conclusione dell'esame. Parere in parte non ostativo, in parte condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, e in parte contrario)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana di ieri.

Il relatore GUERRIERI PALEOTTI (*PD*) propone di rivedere in senso non ostativo il parere sugli emendamenti 34.0.1 e 34.0.2, identici all'emendamento 34.0.3 su cui il parere è stato riformulato nella seduta di ieri.

Il vice ministro MORANDO esprime parere conforme.

La senatrice COMAROLI (*LN-Aut*), intervenendo in merito all'emendamento 52.0.500, esprime perplessità circa la possibilità, prevista dalla lettera *a*) del comma 1, che la progressiva estensione dell'utilizzo dei dispositivi elettronici sui veicoli privati adibiti al trasporto di persone o cose, avvenga senza maggiori oneri per i cittadini e per la finanza pubblica.

Il presidente TONINI chiarisce che tali strumenti consentono di ridurre i premi assicurativi attraverso una maggiore possibilità di controllo da parte delle compagnie assicuratrici e che pertanto comportano un risparmio complessivo.

La senatrice COMAROLI (*LN-Aut*) ritiene che in tal caso non sia necessario promuovere l'estensione progressiva di tali installazioni, poiché i cittadini sono incentivati a provvedere autonomamente per ridurre il premio assicurativo.

Il vice ministro MORANDO, dopo aver messo a disposizione una relazione tecnica sulla proposta in questione, specifica che la previsione contenuta nell'emendamento è volta a creare un effetto di sistema che consenta una riduzione generalizzata dei premi assicurativi. Esprime quindi sull'emendamento 52.0.500 (testo 2) e sui relativi subemendamenti parere non ostativo.

Quanto alla proposta 3.100/200, concorda con quanto osservato dal relatore circa l'assenza di profili finanziari problematici nel caso in cui venga recepita la condizione posta sul testo base dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Concorda altresì sull'assenza di osservazioni in merito ai subemendamenti relativi alla medesima proposta. Mette quindi a disposizione della Commissione una nota tecnica sul subemendamento 34.0.300/7 (testo 2), sul quale esprime quindi parere non ostativo. Esprime poi un parere analogo sull'emendamento 52.0.100 (testo 3) e sul relativo subemendamento 52.0.100 (testo 3)/3, mentre sul sube-



mendamento 52.0.100 (testo 3)/2 riferisce di un parere contrario dell'Agenzia delle dogane secondo cui il contenuto della proposta risulta già presente nell'ordinamento.

Alla luce del dibattito svoltosi e dei chiarimenti forniti dal Governo, il relatore GUERRIERI PALEOTTI (*PD*) propone l'approvazione di un parere così formulato: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli ulteriori emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere di semplice contrarietà sulla proposta 52.0.100 (testo 3)/2. Il parere non ostativo sul subemendamento 3.100/200 è condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, al recepimento nel testo base della condizione recata nel parere del 30 marzo scorso. A revisione del parere precedentemente espresso sugli emendamenti 34.0.1 e 34.0.2, esprime parere di nulla osta. Il parere è non ostativo su tutte le restanti proposte.».

La Commissione approva.

**(2290) Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi**, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Donata Lenzi ed altri; Maria Chiara Gadda ed altri; Galati; Colomba Mongiello ed altri; Causin ed altri; Monica Faenzi ed altri; Sberna ed altri; Mantero ed altri; Marisa Nicchi ed altri

(Parere all'Assemblea. Esame e rinvio)

Il relatore BROGLIA (*PD*) illustra il disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza che, preso atto dell'inserimento di numerose condizioni ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione da parte della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, risulta in ogni caso necessaria l'acquisizione di una relazione tecnica al passaggio, ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge di contabilità.

Il vice ministro MORANDO illustra una nota della Ragioneria generale dello Stato in cui si evidenziano due problemi. Il primo riguarda i possibili costi di stoccaggio ed eventualmente i maggiori oneri per lo smaltimento dei rifiuti connessi alle previsioni di cui all'articolo 6. Quanto all'articolo 9, comma 2, fa presente i possibili oneri derivanti dalla previsione di un sostanziale obbligo di effettuare campagna informativa anziché di una facoltà in capo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. È necessario pertanto che l'Amministrazione di competenza integri la relazione tecnica al fine di chiarire gli aspetti sopra discussi e affinché tale relazione possa essere trasmessa al Parlamento.

Il seguito dell'esame è, quindi, rinviato.

(119) *D'ALÌ. – Nuove disposizioni in materia di aree protette*

(1004) *Loredana DE PETRIS. – Nuove disposizioni in materia di aree naturali protette*

(1034) *CALEO. – Nuove norme in materia di parchi e aree protette*

(1931) *PANIZZA ed altri. – Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, in materia di aree protette e introduzione della Carta del parco*

(2012) *Ivana SIMEONI ed altri. – Disposizioni per il rilancio delle attività di valorizzazione dei parchi nazionali*

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione sugli emendamenti. Seguito dell'esame. Parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Rinvio dell'esame dei restanti emendamenti)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 7 luglio.

Il vice ministro MORANDO illustra una nota del Dipartimento del tesoro da cui risulta un parere contrario sull'emendamento 9.200 e sul relativo subemendamento 9.200/83, in assenza di una dettagliata relazione tecnica che ne chiarisca gli aspetti problematici.

Il senatore D'ALÌ (*FI-PdL XVII*) osserva che il comma 1-*undecies* dell'emendamento 9.200 non riguarda beni già dati in concessione e prevede il pagamento di un canone da parte degli eventuali sub concessionari a favore dell'ente di gestione dell'area protetta. Non ravvisa pertanto profili finanziari problematici in quanto i canoni affluirebbero alle casse di una amministrazione pubblica. Il problema potrebbe semmai sussistere per il Demanio che perderebbe il potere di gestione dei relativi beni.

Il presidente TONINI ritiene tuttavia necessaria la predisposizione di una relazione tecnica che illustri nel dettaglio la ricaduta delle norme in questione sui profili finanziari e patrimoniali del bilancio dello Stato.

Alla luce dei chiarimenti resi dal Governo, il relatore DEL BARBA (*PD*) propone l'approvazione del seguente parere: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sulle proposte 9.200 e 9.200/83. Il parere rimane sospeso sugli emendamenti 5.1000, 5.1000/23, 5.1000/42, 5.1000/54 e 5.121, nonché su tutti gli altri emendamenti riferiti agli articoli da 9 al termine.».

La Commissione approva.

Il seguito dell'esame è, dunque, rinviato.

*CONVOCAZIONE DI UNA RIUNIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA*

Il PRESIDENTE avverte che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi è convocato al termine della seduta pomeridiana di oggi, al fine di svolgere l'audizione dei componenti dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 9,30.*

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

**Riunione n. 9**

*Presidenza del Presidente*  
TONINI

*Orario: dalle ore 15,35 alle ore 16,45*

*AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO  
IN ORDINE ALLA NOTA SULLA CONGIUNTURA DEL LUGLIO 2016*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

Giovedì 28 luglio 2016

**Plenaria****389<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
Mauro Maria MARINO*La seduta inizia alle ore 14,45.**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

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

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziari italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee: audizione della dottoressa Marina Anna Tavassi**

Prosegue l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta del 10 maggio.

Il presidente Mauro Maria MARINO introduce l'audizione.

La dottoressa TAVASSI ricapitola i contenuti essenziali dei disegni di legge finalizzati all'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul settore bancario, mettendo in particolare evidenza i poteri che tali proposte assegnano ai fini dell'inchiesta parlamentare. Fra questi appaiono particolarmente incisivi la disposizione di sopralluoghi e l'opposi-

zione a richieste dell'autorità giudiziaria del vincolo del segreto, mentre per l'analogo potere attribuito all'autorità giudiziaria è prevista una durata temporanea.

Passa quindi a illustrare le possibili azioni in sede giudiziaria previste dall'ordinamento, tra le quali, rilevanti anche nell'ambito creditizio e finanziario, è contemplata l'azione di classe, disciplinata dall'articolo 140-*bis* del codice del consumo, la quale può essere promossa da coloro che abbiano subito un danno derivante dalla lesione di una situazione soggettiva omogenea. Le azioni collettive rappresentative costituiscono un ulteriore strumento e sono promosse dalle associazioni rappresentative. In caso di accoglimento della specifica domanda rivolta al giudice dai soggetti danneggiati è assegnato alle parti un termine per addivenire a un accordo sulla liquidazione del danno, potendo quindi rilevare il ruolo dell'Arbitro bancario finanziario e della Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob. Le azioni di classe che hanno avuto luogo in Italia nel settore bancario sono state solamente cinque e solo in tre casi si è pervenuti alla decisione di accoglimento.

Menziona successivamente le materie oggetto delle azioni individuali al giudice civile: contestazioni del correntista in ordine alle poste debitorie annotate in conto dalla banca, di cui spesso è contestato l'effetto usurario; contestazioni riguardanti contratti di mutuo; contestazioni inerenti le segnalazioni a banche dati circa il merito creditizio; contestazioni concernenti validità ed efficacia di fidejussioni bancarie. Per quanto riguarda il contenzioso finanziario rileva che esso costituisce una parte quantitativamente significativa del contenzioso. La materia finanziaria e creditizia a causa della sua particolare complessità comporta la necessità della specializzazione dei giudici che ad essa si dedicano. Il contenzioso in materia finanziaria è reso complesso in particolare dal coinvolgimento nelle controversie dei rapporti tra gli intermediari e altri soggetti privati e pubblici, quali le stesse autorità di vigilanza. La materia è inoltre caratterizzata da una stratificazione di disposizioni di non agevole coordinamento e in costante evoluzione. Tra gli argomenti del contenzioso si pongono anche le condotte truffaldine di promotori finanziari.

Si sofferma poi sul tema del sindacato delle corti d'appello sull'operato della Consob e della Banca d'Italia, che si esplica nel giudizio avverso le sanzioni irrogate dall'organismo di vigilanza. Tale sindacato è limitato alla legittimità del procedimento sanzionatorio, mentre non sussiste alcuna competenza a intervenire nei casi di provvedimenti negativi o nei casi in cui l'autorità di vigilanza non ritenesse di aprire un'indagine. Nel quadro dell'ordinamento vigente possono essere attivati altri strumenti di tutela innanzi al giudice civile, quali azioni di responsabilità in base al principio del *neminem laedere* ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile.

Un altro tema di rilievo nell'ambito di competenza del giudice civile è rappresentato dalla concessione abusiva del credito, che rientra nella più ampia categoria dell'abuso del diritto. Tale categoria è a sua volta riconducibile al principio di buona fede che, letto alla luce del principio di solidarietà di cui all'articolo 2 della Costituzione, impone alle parti del con-

tratto di porre in essere in via integrativa e sussidiaria le condotte necessarie a preservare l'utilità della controparte. Per quanto riguarda specificamente la concessione abusiva del credito rileva il dovere dell'operatore a effettuare una verifica preventiva sulla solvibilità e sull'affidabilità del soggetto finanziato, anche e soprattutto a tutela di quest'ultimo.

Un'ulteriore possibilità di intervento dell'autorità giudiziaria su iniziativa dei consumatori o di imprese è prevista nei casi di comportamenti posti in essere in violazione delle regole che disciplinano la concorrenza.

Ribadisce il ruolo pregnante della magistratura nei confronti dell'operato delle banche e degli intermediari finanziari, cui si somma una funzione di controllo sulle autorità di vigilanza, che risulta limitato in base alla normativa vigente. In generale il ruolo delle autorità di vigilanza, della magistratura e di un'eventuale Commissione parlamentare d'inchiesta dovrà essere esercitato in un'ottica di piena collaborazione e di complementarietà, senza preclusioni, limitazioni di reciproco accesso o prevaricazioni corporative, nell'intento di preconstituire un meccanismo di piena e sicura tutela dei consumatori e del risparmio e della migliore regolamentazione del comportamento degli operatori.

Il presidente Mauro Maria MARINO esprime apprezzamento per la qualità e l'interesse dei temi esposti, a conferma della opportunità della scelta di compiere un ulteriore ciclo di audizioni.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) sottolinea l'interesse e l'appropriatezza dell'audizione con particolare riferimento agli aspetti relativi ai rapporti tra magistratura e organi di vigilanza e controllo nel sistema bancario, citando, tra l'altro, l'indicazione data dal Governatore della Banca d'Italia, come dichiarato in audizione, di trasmettere all'Autorità giudiziaria gli atti e documenti di interesse. Anche per quanto riguarda le tematiche proprie che la Commissione sta valutando sull'istituzione di una Commissione di inchiesta, giudica particolarmente efficace l'audizione, in esito alla quale ritiene di poter sottolineare l'oggettivo restringimento del raggio d'azione dell'inchiesta parlamentare: emerge infatti sempre con maggiore chiarezza che il legislatore non può non tener conto di un effetto paradossale collegabile all'istituzione di una Commissione di inchiesta, che si vuole orientata alla maggior tutela dei risparmiatori, laddove un eventuale affievolimento della credibilità dell'intero sistema potrebbe avere effetti negativi proprio sui soggetti che si intendono tutelare. A suo parere, in termini sistematici e strutturali, l'ordinamento italiano prevede l'operatività di presidi di tutela, a diversi livelli, azionabili dalla magistratura e dalle Autorità indipendenti, nonché dal Parlamento, laddove la scelta sia oculata e consapevole della delicatezza delle questioni poste. Conclude ribadendo il dubbio che l'inchiesta parlamentare possa avere esiti indiretti e paradossalmente nocivi all'intero sistema.

Il senatore VACCIANO (*Misto*) esprime l'opinione, diametralmente opposta rispetto a quella esposta dal senatore Gianluca Rossi, che una

Commissione di inchiesta, improntata secondo i principi della leale collaborazione tra le istituzioni chiamate a tutelare i risparmiatori, non possa che rafforzare la fiducia nelle istituzioni e negli stessi istituti di credito. Nello specifico degli argomenti sollevati dall'audizione, chiede se nel corso delle fasi ispettive le comunicazioni tra la Banca d'Italia e la magistratura siano o meno efficaci e se, eventualmente, occorra intervenire con norma primaria sul punto.

Il senatore CARRARO (*FI-PdL XVII*) precisa in premessa che la presentazione da parte di tutti i Gruppi parlamentari dei disegni di legge istitutivi della Commissione di inchiesta ha fatto seguito ad un indirizzo espresso dal Presidente del Consiglio, nonché segretario del Partito democratico, agli inizi del 2016. Al di là delle circostanze relative al Monte dei Paschi di Siena – le cui scelte clamorosamente errate producono effetti penalizzanti per gli azionisti e la clientela e pongono un problema sistemico all'attenzione della stessa Commissione europea – registra che la posizione espressa dal senatore Gianluca Rossi mostra una forte divergenza rispetto alle indicazioni del Presidente del Consiglio. Per quanto riguarda lo specifico tema dei rapporti tra magistratura e autorità indipendenti, facendo riferimento alle osservazioni espresse circa l'attività delle Corti d'appello, ritiene che la pur meritoria e strategica azione del giudice civile nel tutelare gli interessi lesi, non può essere considerata una soluzione dal legislatore, che deve, viceversa, interrogarsi sulla migliore attività di prevenzione. La tutela del risparmiatore e la fiducia nel sistema bancario sono maggiormente garantite da una efficace e indiscussa azione *ex ante* sia di controllo e verifica che di deterrenza. Chiede pertanto se occorre o meno irrobustire gli strumenti assegnati agli organi di vigilanza e di controllo, in tale prospettiva.

Interviene quindi la senatrice GUERRA (*PD*) la quale, dopo aver puntualizzato che gli orientamenti dei singoli componenti dei Gruppi parlamentari possono non collimare con le indicazioni degli organi direttivi del Partito, chiede un ulteriore approfondimento circa la tutela della riservatezza delle informazioni acquisibili dalla Commissione parlamentare di inchiesta rispetto alle indagini compiute dalla magistratura. Inoltre, relativamente all'azione della Banca d'Italia e della Consob, osserva che le funzioni esercitate dalle stesse giustificano una diversa relazione con altri organi di controllo e che l'azione delle stesse è informata al principio di autonomia e indipendenza che ne connota il carattere in via primaria. Al di là dei comportamenti dei singoli, in un'ottica sistemica e strutturale, l'istituzione di una Commissione di inchiesta non appare la migliore soluzione.

Risponde quindi la dottoressa TAVASSI, a giudizio della quale le autorità indipendenti presentano peculiarità di autonomia e indipendenza a tutela della quale operano presidi normativi che coinvolgono ogni loro aspetto, dalla nomina dei componenti all'attività ordinaria. Non espri-

mendo alcuna valutazione circa la opportunità o meno di istituire una commissione di inchiesta, rileva peraltro che il sistema creditizio e finanziario ha visto negli ultimi anni accrescere ed ampliarsi il livello e la rilevanza di organi di vigilanza, anche in esito alla creazione dell'Unione bancaria. Si tratta di enti che hanno un carattere sovranazionale che operano essi stessi un'azione di vigilanza. Ragione per cui, mentre per vicende passate un'inchiesta parlamentare potrebbe orientarsi verso singole fattispecie, viceversa, in termini generali e prospettici ritiene che l'inchiesta potrebbe non escludere un rischio di sovrapposizioni, con l'effetto indiretto di limitare anche l'operatività delle Autorità indipendenti. Per quanto riguarda, invece, il rafforzamento degli organi di vigilanza, a suo parere, può porsi una questione di dimensionarne l'azione negli scenari dell'Unione bancaria, pur nella consapevolezza che il percorso tracciato appare piuttosto significativo. Per quanto riguarda i rapporti e le comunicazioni tra la Banca d'Italia e la magistratura, sottolinea che nel settore civile, nei pochi casi dati, essi sono stati improntati a piena collaborazione. Osserva, inoltre, che per un settore prossimo a quello bancario e finanziario, la reciproca informativa con l'Antitrust ha ormai assunto un carattere attivo e di sostanziale collaborazione. Prosegue il proprio intervento di replica rimarcando che nel settore civile la riservatezza delle informazioni prevede già una limitata conoscibilità di atti e documenti per soggetti esterni rispetto ai difensori di parte. Tali limitazioni arrivano fino a limitare la divulgabilità di notizie da parte dei difensori anche al proprio cliente, per quei fatti e notizie che non rilevano rispetto agli scopi difensionali. Per quanto riguarda la minore incisività dell'azione delle corti d'appello nei confronti della Banca d'Italia, richiama l'attenzione sul fatto che l'intero sistema della magistratura ordinaria per il settore civile dispone complessivamente degli strumenti per tutelare gli interessi di parte. Conclude rilevando come la tutela in sede civile, pur costituendo un'azione successiva alla richiesta di tutela, costituisca essa stessa un elemento di deterrenza.

Il presidente Mauro Maria MARINO, nell'esprimere soddisfazione e apprezzamento per l'audizione svolta, giudica di particolare interesse la prospettiva europea rispetto all'azione delle autorità di controllo.

Comunica inoltre che la documentazione acquisita sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,55.*



## **ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

Giovedì 28 luglio 2016

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

**Riunione n. 278**

*Presidenza del Presidente*  
**MARCUCCI**

*Orario: dalle ore 9,05 alle ore 9,30*

*PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI*

## IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)

Giovedì 28 luglio 2016

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

**Riunione n. 208**

*Presidenza della Presidente*  
DE BIASI

*Orario: dalle ore 8,30 alle ore 9,30*

*AUDIZIONE DEL COMANDANTE DEI CARABINIERI PER LA TUTELA DELLA SALUTE SULLE ATTIVITÀ SVOLTE DAL NAS NELL'AREA DELLA SANITÀ PUBBLICA, CON PARTICOLARE RIGUARDO AL PIANO ESTIVO DI VERIFICA DELLE STRUTTURE SANITARIE PER ANZIANI*

## **TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

Giovedì 28 luglio 2016

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

**Riunione n. 183**

*Presidenza del Presidente*  
**MARINELLO**

*Orario: dalle ore 8,45 alle ore 9,30*

*AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DI ASSOELETRICA, SUL DISEGNO DI LEGGE  
N. 2343 (PRINCIPI PER LA TUTELA, IL GOVERNO E LA GESTIONE PUBBLICA  
DELLE ACQUE)*

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

Giovedì 28 luglio 2016

**COMITATO LOTTA ALLA CRIMINALITÀ MAFIOSA  
SU BASE EUROPEA E INTERNAZIONALE**

Il Comitato lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale si è riunito dalle ore 14 alle ore 17,50.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti**

Giovedì 28 luglio 2016

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, si è riunito dalle ore 13,35 alle ore 14.

**Plenaria**

*Presidenza del Presidente*  
Alessandro BRATTI

*La seduta inizia alle ore 14.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Alessandro BRATTI, *presidente*, comunica che nella riunione appena svoltasi dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, è stato deliberato che una delegazione della Commissione effettui una missione in Calabria e in Basilicata dal 6 all'8 settembre 2016. Nella medesima riunione è stato inoltre stabilito che la Commissione organizzi il 18 ottobre 2016 un convegno a Roma, presso una sala del Senato, sul tema delle bonifiche e dell'economia circolare collegata al ciclo dei rifiuti, nonché un convegno sul tema dei reati ambientali che si svolgerà ad Ancona il prossimo 21 ottobre. Al riguardo sarà effettuata una missione nelle Marche il 20 e il 21 ottobre 2016.

Comunica inoltre che sono pervenute alla presidenza della Commissione sollecitazioni a valutare una presunta situazione di conflitto di interesse del vicepresidente della Commissione, deputato Stefano Vignaroli, nell'ambito dell'approfondimento che la Commissione sta svolgendo sulla regione Lazio. Al riguardo fa presente che si tratta di una questione di

sola opportunità politica, in ordine alla quale la presidenza della Commissione non esercita alcuna competenza e pertanto non può assumere iniziative.

Paolo ARRIGONI (*LN-Aut*) con riferimento alla presunta situazione di conflitto di interesse del vicepresidente della Commissione, deputato Stefano Vignaroli, dopo aver premesso di avere scritto in proposito ai Presidenti delle due Assemblee, chiede che lo stesso deputato chiarisca alla Commissione la veridicità delle notizie apparse sugli organi di informazione per valutare le eventuali conseguenti iniziative.

Stefano VIGNAROLI (*M5S*) fa presente di non avere intenzione di fornire chiarimenti in questa sede.

Stella BIANCHI (*PD*) ritiene che la lettura degli articoli di stampa, unitamente a quanto pubblicato dallo stesso deputato Vignaroli sui mezzi di comunicazione *social*, dia luogo ad una evidente incompatibilità di fatto tra il suo ruolo ricoperto in Commissione e l'attività esercitata a fianco dell'amministrazione di Roma Capitale, analogamente alla collaboratrice della Commissione Valeria Allegro, oggi assessore all'ambiente del XII municipio di Roma.

Paolo ARRIGONI (*LN-Aut*) si associa alla valutazione di incompatibilità di fatto testè evidenziata dalla deputata Stella Bianchi.

Paola NUGNES (*M5S*) fa presente che le notizie riportate dagli organi di stampa recano definizioni imprecise, non esistendo né un direttore, quanto piuttosto un mero *staff*, né la presenza al suo interno del deputato Vignaroli, il quale si è limitato a svolgere una ordinaria attività politica in sede locale, al pari di qualsiasi parlamentare.

Alessandro BRATTI, *presidente*, dopo aver ribadito che si tratta di una questione di sola opportunità politica, in ordine alla quale la presidenza della Commissione non esercita alcuna competenza, ricorda che in questa legislatura è sempre stata rispettata la regola convenzionale secondo la quale i parlamentari si astengono dal seguire direttamente le inchieste che si sviluppano sui loro luoghi di residenza.

Paola NUGNES (*M5S*) esprime perplessità sulle modalità di applicazione di questa regola convenzionale in alcune recenti circostanze.

Stefano VIGNAROLI (*M5S*) ritiene condivisibile questa regola di buon senso, che è sempre stata rispettata.

Alessandro BRATTI, *presidente*, prende atto delle osservazioni svolte e dichiara conclusa la seduta.

*La seduta termina alle ore 14,30.*

**COMITATO PARLAMENTARE  
per la sicurezza della Repubblica**

Giovedì 28 luglio 2016

**Plenaria**

**225<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**STUCCHI**

*La seduta inizia alle ore 10,10.*

**Audizione del Direttore dell’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI)**

Il Comitato procede all’audizione del Direttore dell’Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), generale Mario PARENTE, il quale svolge una relazione su cui intervengono, formulando domande e richieste di chiarimenti, il presidente STUCCHI (*LN-Aut*), i senatori CASSON (*PD*), CRIMI (*M5S*), Giuseppe ESPOSITO (*AP (NCD-UDC)*) e MARTON (*M5S*) e i deputati FERRARA (*SI-SEL*), TOFALO (*M5S*) e VILLECCO CALIPARI (*PD*).

*La seduta termina alle ore 12,50.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie**  
**professionali, con particolare riguardo al sistema della**  
**tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro**

Giovedì 28 luglio 2016

**Plenaria**

**47<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza della Presidente*  
**FABBRI**

*Assistono alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori, dottor Bruno Giordano, dottor Raimondo Morichi e Maresciallo Capo Massimo Tolomeo.*

*La seduta inizia alle ore 8,45.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

La PRESIDENTE avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il resoconto stenografico nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo.

Poiché non vi sono obiezioni, resta così stabilito.

**Esame dello schema di Relazione intermedia sull'attività della Commissione**

(Esame e rinvio)

La PRESIDENTE illustra uno schema di relazione intermedia, pubblicato in allegato al resoconto, nel quale si dà conto delle risultanze delle specifiche inchieste attivate dalla Commissione, relative alla sicurezza del lavoro agricolo con particolare riferimento all'area dell'Agropontino in provincia di Latina, al disastro verificatosi presso la ditta «Fireworks srl» di Modugno il 24 luglio 2015 e alla normativa in materia di amianto,



con particolare attenzione verso alcune realtà industriali con esposizione ad amianto. Si compie inoltre uno studio metodologico preliminare sulla valutazione delle politiche pubbliche in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

La Presidente propone quindi di fissare un termine per la presentazione di eventuali proposte di modifica ed integrazione dello schema di relazione testé illustrato, per lunedì 5 settembre, alle ore 13.

Conviene la Commissione su tale proposta.

Dopo interventi dei senatori SERAFINI (*FI-PdL XVII*), FAVERO (*PD*), D'ADDA (*PD*), BAROZZINO (*Misto-SI-SEL*), BORIOLI (*PD*), FUCKSIA (*Misto*), PELINO (*FI-PdL XVII*), PAGLINI (*M5S*), FASIOLO (*PD*) e SILVESTRO (*PD*), il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 9,25.*



# SENATO DELLA REPUBBLICA

—XVII LEGISLATURA—

*Doc. XXII-bis, n.*

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

**SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO E DELLE  
MALATTIE PROFESSIONALI, CON PARTICOLARE RIGUARDO AL  
SISTEMA DELLA TUTELA DELLA SALUTE E DELLA SICUREZZA NEI  
LUOGHI DI LAVORO**

*Istituita con deliberazione del Senato del 4 dicembre 2013*

---

**SCHEMA DI RELAZIONE INTERMEDIA  
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA**

SOMMARIO
----------

**Premessa** .....

**LE NUOVE INCHIESTE ATTIVATE DALLA COMMISSIONE** .....

**I SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE** .....

**LA SICUREZZA DEL LAVORO AGRICOLO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'AREA  
DELL'AGROPONTINO IN PROVINCIA DI LATINA** .....

I lavoratori agricoli punjabi e il mercato del lavoro nell'agropontino .....

L'ispezione del 24 maggio 2016 .....

Le condizioni di lavoro .....

Attività successiva all'ispezione della Commissione .....

Conclusioni .....

**IL DISASTRO VERIFICATOSI PRESSO LA DITTA FIREWORKS SRL DI MODUGNO IL 24 LUGLIO 2015** .....

Le cause del disastro .....

I profili gestionali dell'organizzazione della sicurezza nella fabbrica .....

Il datore di lavoro e il RSPP .....

Conclusioni .....

**LA NORMATIVA IN MATERIA DI AMIANTO E L'ATTENZIONE VERSO ALCUNE REALTÀ INDUSTRIALI CON  
ESPOSIZIONE AD AMIANTO** .....

Verso un testo unico sull'amianto .....

Lo stabilimento Isochimica di Avellino .....

La storia dello stabilimento .....

L'organizzazione dell'attività .....

L'interramento e i cubi .....

Lo smaltimento all'esterno dello stabilimento .....

L'intervento dell'INAIL, dell'USL, dell' Ispettorato del lavoro e della Pretura di Firenze .....

Il riconoscimento di Isochimica come "industria insalubre di prima classe" .....

Il fallimento del 1990 e la prosecuzione di EISid srl .....

La prima richiesta per il riconoscimento dell'interesse nazionale .....

Il sequestro ex art 51 d.lgs 22/1997, la procedura di infrazione 2003/2077 e la messa in sicurezza della  
GEISA srl .....

L'approvazione del piano di intervento, gli appalti e i subappalti .....

Il piano generale per la bonifica e la sospensione dei lavori del 2010 .....

La consulenza tecnica del dr. Auriemma .....

Il decreto di sequestro e la nomina del sindaco come custode giudiziario.....	
L'inserimento di Isochimica nel Piano Regionale di bonifica e la seconda richiesta per il riconoscimento come SIN.....	
La messa in sicurezza del 2014.....	
L'accordo con la Regione Campania.....	
La stesura del piano di Caratterizzazione Integrativo.....	
Caratterizzazione, pesatura e smaltimento dei cubi in cemento amianto.....	
La situazione attuale della bonifica.....	
L'intervento dell'art. 1 comma 475 legge di stabilità 2016.....	
Conclusioni.....	
<b>VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE.....</b>	
. Premessa e Sommario.....	
2. L'attività di valutazione.....	
3. Caratteristiche ed elementi essenziali della valutazione.....	
4. Valutare l'impatto delle politiche per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro.....	
5. Il piano di valutazione.....	
6. Possibili criticità.....	

### *Premessa*

#### **LE NUOVE INCHIESTE ATTIVATE DALLA COMMISSIONE**

La Commissione infortuni ha deliberato in due casi l'attivazione di inchieste:

1. in data 12 aprile 2016 l'attivazione di una specifica inchiesta, sul tema della tutela della salute e sicurezza sul lavoro connessi all'amianto, inerenti i siti industriali dell' ex Isochimica di Avellino, dell'ex EniChem della Val Basento, di Ottana e di Assemini, nella regione Sardegna, nonché dell'ex MATERIT di Ferrandina;
2. in data 19 luglio 2016 l'attivazione di una specifica inchiesta relativa agli infortuni sul lavoro conseguenti all'incidente ferroviario, avvenuto il 12 luglio 2016, nella tratta compresa tra Andria e Corato.

#### **I SOPRALLUOGHI DELLA COMMISSIONE\***

Successivamente all'approvazione della seconda relazione intermedia, la Commissione ha effettuato cinque sopralluoghi, di cui si darà conto di seguito:

1. Caserta e Avellino, in data 22 e 23 febbraio 2016;
2. Cave di marmo di Carrara, in data 2 maggio 2016
3. Latina, in data 24 maggio 2016
4. Matera, in data 13 giugno 2016
5. Barletta, in data 21 e 22 luglio 2016

---

\* In allegato alla Relazione finale saranno pubblicati i resoconti stenografici delle audizioni effettuate nell'ambito dei sopralluoghi svolti dalla Commissione.

La Commissione si è dedicata nel primo semestre 2016 ad una serie di temi di grande rilievo sociale, alcuni dei quali meritano particolari e ulteriori approfondimenti.

Pertanto occorre proseguire l'attività di inchiesta avviata dopo i morti di Carrara in materia di sicurezza nelle cave dove il quadro normativo e il sistema dei controlli appaiono il punto nevralgico per come emerso dal sopralluogo nella cava teatro della tragedia, dalle audizioni e dallo studio della normativa.

Parimenti si deve proseguire l'attività circa la realtà di Matera per le vicende legate all'industria Materit.

Si deve evidenziare che la Commissione ha subito avviato un'inchiesta circa il disastro ferroviario di Andria del 12 luglio 2016, effettuando immediatamente un sopralluogo e recandosi, in data 21 e 22 luglio uu.ss. a Barletta per le audizioni del Prefetto della Provincia di Barletta, Andria, Trani, del Questore di Bari, del Comandante Provinciale dei Carabinieri, del Comandante Provinciale dei VV.FF., del dirigente del Compartimento della Polizia Ferroviaria di Puglia, Basilicata e Molise, del Comandante Provinciale della Guardia di finanza e del Commissario Capo del Comando Provinciale del Corpo Forestale dello Stato, nonché dei PP.MM. della Procura della Repubblica di Trani che stanno indagando.

La gravità del fatto merita una linea di indagine che dovrà essere approfondita e attenta alle dinamiche e cause del disastro (in corso di accertamento), alle responsabilità amministrative e gestionali, all'uso delle tecnologie di sicurezza adottate, al ruolo degli organi di vigilanza sul sistema ferroviario.

## **LA SICUREZZA DEL LAVORO AGRICOLO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'AREA DELL'AGROPONTINO IN PROVINCIA DI LATINA**

Dopo l'inchiesta avviata da questa Commissione l'8 settembre 2015 in merito al decesso della lavoratrice agricola sig.ra Paola Clemente, il 13.07.2015 in Andria (BA), e le cui conclusioni sono state già approvate, si è mantenuta alta l'attenzione da parte della Commissione sulle condizioni di lavoro in agricoltura con uno studio specifico dei rapporti accessori, della diffusione e vastità del caporalato e dei controlli sulle aziende agricole da parte degli organi di vigilanza.

Pertanto atteso il grave allarme sociale destato nell'opinione pubblica da servizi giornalistici e televisivi sulle condizioni di lavoro agricolo nell'area dell'Agro Pontino, dove l'economia a forte vocazione agricola sembra avvalersi ampiamente di lavoratori stranieri verosimilmente in condizioni irregolari e quindi in violazione degli obblighi di sicurezza del lavoro, si è posta sotto osservazione tale realtà lavorativa.

### **I lavoratori agricoli punjabi e il mercato del lavoro nell'agropontino**

Il mercato del lavoro agricolo pontino è caratterizzato da una forte segmentazione interna che spiega la ragione della persistenza del flusso migratorio punjabi in provincia di Latina. I lavoratori punjabi, infatti, rispondono alla domanda di manodopera bracciantile per lavori faticosi, poco remunerati, pericolosi, sempre più abbandonati dalla popolazione autoctona. Le loro condizioni spesso si incrociano con bisogni sociali quali la tutela sanitaria, l'abitazione, il ricongiungimento familiare, la regolarizzazione e pertanto accettano lavori precari, pesanti, pericolosi, poco pagati.



Nei registri anagrafici dell'Inps (2012) risultano iscritti 16.827 lavoratori agricoli impiegati nell'intero territorio provinciale. La loro maggiore concentrazione si trova nei Comuni più grandi: Latina (2.500), Aprilia (1.024), Cisterna (1.478), Fondi (1.187), Sezze (1.516), Sabaudia (1.883), Terracina (2.889). Le aziende agricole invece registrate presso la Camera di Commercio di Latina al 31 dicembre 2013 sono 9.500, di cui 3.400 assumono stabilmente lavoratori agricoli, altre 3.000 godrebbero dell'esenzione alla contabilità e non assumono, altre 3.000 infine sono piccole aziende agricole spesso a conduzione familiare. Di fatto, risulterebbero circa 6.000 aziende agricole in grado di assumere manodopera. Incrociando i dati Inps, risulta evidente la dimensione del lavoro irregolare nelle campagne pontine; 16.827 lavoratori agricoli dipendenti distribuiti sulle 6.000 aziende pontine, significa disporre di circa 3 lavoratori agricoli per azienda; se questa proporzione viene invece divisa per le 3.400 aziende agricole che stabilmente assumono manodopera, ne derivano 5 braccianti ad azienda. Una cifra evidentemente insostenibile per una conduzione efficiente dell'attività imprenditoriale, considerando anche la complessità di tutte le sue fasi produttive. Persistono dunque rapporti inversi tra domanda e offerta di lavoro a livello locale, per cui una parte della domanda di lavoro rischierebbe di restare insoddisfatta senza gli immigrati *punjabi*.

### **L'ispezione del 24 maggio 2016**

Tenuto conto di tali condizioni e di un frastagliato quadro informativo soprattutto dopo il massiccio sciopero della comunità indiana nell'aprile 2016, la Commissione ha attivato un'ispezione in un'azienda agricola tra quelle maggiormente in evidenza nel territorio per vastità e produttività, in modo da conoscere e verificare direttamente le condizioni di sicurezza del lavoro agricolo.

L'ispezione dell'azienda agricola Società cooperativa Centro Lazio che opera nell'area dell'Agro Pontino in data 24 maggio 2016, si è svolta grazie all'ausilio

Carabinieri del Comando provinciale di Latina competenti per territorio, del Comando Carabinieri Tutela della Salute- N.A.S. di Latina e dei Carabinieri del Comando Tutela lavoro, in coordinamento con la Procura della Repubblica di Latina.

La SOCIETA' COOPERATIVA AGRICOLA CENTRO LAZIO, con sede legale in Anzio (RM) alla via Amilcare Cipriani nr. 30, si compone di due sedi operative in Subaudia (LT), località Sant'Isidoro e località Skarton.

In effetti presso l'azienda – anche mediante accertamenti ancora in corso – è stata registrata la presenza di lavoratori collegati come rapporto di lavoro alla ditta Evolution Services s.r.l. con sede legale in Napoli alla via G. Porzio, ed operativa in Sabaudia (LT), alla via Sant'Isidoro nr. 9 presso la sede della Società Cooperativa Agricola Centro Lazio. In particolare venivano individuati in attività nr.107 lavoratori, di cui nr.2 cittadini italiani, un cittadino marocchino e nr. 104 cittadini indiani, tutti risultati regolarmente assunti. Inoltre non è stato consegnato dall'azienda alcun documento di valutazione del rischio interferenziale redatto in ordine ad eventuali contratti di appalto e/o l'atto di individuazione di un incarico del committente per sovrintendere all'attività di coordinamento ex art. 26 comma 3 d.lgs 81/08; fatto particolarmente grave se si considera che i 107 lavoratori risultano dipendenti della società Evolution Service che fornisce la manodopera sotto forma di appalto.

### **Le condizioni di lavoro**

E' emerso un quadro grave delle condizioni di lavoro di oltre cento lavoratori di nazionalità indiana, adibiti al gravosissimo lavoro in serra nonché alla lavorazione e al confezionamento dei prodotti destinati alla grande distribuzione.

Le condizioni verificate sono caratterizzate dall'omissione di misure a tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, indotti ad accettare modalità della prestazione

di lavoro in violazione della normativa in materia di sicurezza e salubrità del luogo di lavoro.

Acquisita in copia la documentazione relativa all'organizzazione della sicurezza del lavoro all'interno dell'azienda agricola (il documento di valutazione del rischio, l'individuazione del datore di lavoro, l'atto di nomina del Responsabile del Servizio prevenzione e protezione; la nomina del medico competente etc) si è avuta contezza della formazione, informazione e sorveglianza sanitaria fornita ai lavoratori.

E' emerso un quadro semplicemente burocratico, elusivo del reale obbligo di prevenzione culturale: risulta infatti inverosimile che lavoratori stranieri impossibilitati a leggere, comprendere e parlare la lingua italiana abbiano ricevuto nella nostra lingua una reale attività di formazione, informazione e addestramento.

L'impressione chiara avuta dal colloquio con i lavoratori è stata quella di un'attività formalmente provata ma mai realmente effettuata.

In modo altrettanto netto dall'audizione di alcuni lavoratori è emerso che i braccianti indiani sono costretti spesso a lavorare anche 11-12 ore al giorno, per una paga di circa 3 euro l'ora, quando il contratto provinciale prevede 8 ore di lavoro per circa 9 euro lorde l'ora di retribuzione, sottoposti a condizioni mortificanti, in un clima di paura per il rischio costante di licenziamento con buste paga che si riferiscono a un periodo minimo sempre inferiore a quello realmente prestato, ai ritardi di pagamento dei salari anche di diversi mesi, alle violenze fisiche e continue intimidazioni e vessazioni.

Il clima di paura e umiliazione è stato colto visibilmente attraverso i racconti di episodi di discriminazione, di mortificazione e di sfruttamento.

In tale contesto bracciantile qualsiasi reale condizione di sicurezza è inesistente.

### **Attività successiva all'ispezione della Commissione**

A seguito dell'ispezione, attese le illecità trovate, le forze di polizia hanno proseguito l'attività di accertamento che finora ha portato a rilevare da parte dei CC dei NAS in collaborazione con l'ARPA la presenza di 31 fusti da 200 lt TELONE 97 e 70 fusti da 50 lt. di DIDICLOR liquidi tossici e pericolosi per l'ambiente, su cui è stata notiziata l'autorità competente.

Inoltre acquisita la documentazione di lavoro alla presenza del consulente del lavoro della ditta, è tutt'ora in corso la verifica della posizione contrattuale dei lavoratori che da una prima valutazione ha palesato un appalto illecito tra società e conseguente somministrazione di manodopera, mancato rispetto dei termini del contratto collettivo di settore in relazione agli orari di lavoro, alla retribuzione della paga oraria e al mancato godimento dei riposi settimanali e domenicali.

E ancora, è emerso più di un profilo di caporalato etnico all'interno dell'azienda a cui parteciperebbe un caposquadra con la partecipazione di alcuni operai, i quali pretenderebbero una quota di

denaro a titolo di offerta per far avere e conservare il posto di lavoro. Anche per tale circostanza sta indagando l'A.G. competente.

### **Conclusioni**

In breve, si devono porre alcune considerazioni che, lungi dal poter ritenere esaurito il compito della Commissione, costituiscono valido motivo per ulteriori approfondimenti:

1. L'attività imprenditoriale agricola è paradigmatica delle condizioni di sfruttamento in totale assenza di sicurezza del lavoro si vogliono giustificare con gli effetti della crisi economica e con i prezzi imposti dalla grande distribuzione, quasi che il prezzo vile riconosciuto ai prodotti agricoli possa giustificare

l'abbattimento del costo del lavoro mediante la compressione di qualsiasi diritto e tutela sindacale. Nel nostro ordinamento, infatti, il mercato non può elidere la dignità e i diritti previsti dalla Costituzione e dalla Carta Europea dei diritti dell'Uomo.

2. E' consueta la regolarizzazione parziale dei lavoratori, in modo da far apparire il rapporto formalmente in regola, da sottrarsi alle censure del lavoro in nero, da consentire comunque un approfittamento del regime previdenziale e degli ammortizzatori sociali per tutto il periodo lavorativo, a carico della collettività.
3. I controlli previsti dall'ordinamento risultano poco efficaci in quanto necessitano di articolati interventi sul territorio con una visione complessiva di vari fattori: immigrazione, sicurezza del lavoro, ordine pubblico, territorio, crimine organizzato, status previdenziale etc. I soggetti incaricati dell'attività di vigilanza sono diversi (Ministero del lavoro, Guardia di Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato) cui ora si aggiunge l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (che però non ha competenza in materia di sicurezza del lavoro agricolo) e risulta pertanto necessaria un'attività di coordinamento con le ASL.
4. Si può e si deve porre rimedio con il controllo del territorio, mediante l'estensione delle competenze dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro di recente costituzione, l'adeguamento della normativa previdenziale e assicurativa, del reato di intermediazione illecita ex art. 603 bis c.p. per estendere la responsabilità anche agli utilizzatori (come già all'attenzione del Senato). Attualmente tale disposizione punisce solo l'intermediario e non l'imprenditore utilizzatore della manodopera. Viene infatti circoscritto l'ambito soggettivo di applicazione della nuova incriminazione a colui che non può essere identificato con l'utilizzatore finale del lavoro e cioè alla sola figura del "caporale", salvo ipotesi concorsuali.
5. Occorre introdurre e sistematizzare forme di tutela dei lavoratori denunciati (come ad es. il giusto indennizzo a carico dello Stato recentemente introdotto dall'art. 11 legge europea 122 del 2016) nonché della responsabilità delle imprese per il medesimo reato secondo il d.lvo 231/01.

## **IL DISASTRO VERIFICATOSI PRESSO LA DITTA FIREWORKS SRL DI MODUGNO IL 24 LUGLIO 2015**

La Commissione ha avviato un'inchiesta sull'esplosione avvenuta nella fabbrica di fuochi di artificio Bruscella Fireworks srl di Modugno il 24 luglio 2015, che ha causato la morte di 10 persone, le lesioni gravi di un lavoratore oltre l'incendio di una vasta area in cui insisteva il laboratorio di manipolazione e preparazione dei manufatti esplosivi.

Grazie alla collaborazione della Procura della Repubblica di Bari si è proceduto anche all'audizione del dr. Domenico Minardi, P.M. contitolare del procedimento penale, all'acquisizione di atti tecnici e di informazioni varie attraverso la Prefettura di Bari, in esito ai quali si può definire un quadro ricostruttivo dell'accaduto.

Il 24 luglio 2015 alle ore 12.30 nell'area della ditta Bruscella Fireworks srl una serie di ripetute e concatenate deflagrazioni davano causa a un'esplosione seguita da incendio nella zona ricoperta da vegetazione. Per lo spegnimento del vastissimo incendio si rendeva necessario anche il mezzo aereo della protezione civile.

Immediatamente e nei giorni successivi decedevano 10 persone tra lavoratori e soci-lavoratori: Riccardo Postiglione, Michele Bruscella, Michele Pellicani, Vincenzo Di Chirico, Vincenzo Armenise, Saimir Merja, Harbajan Banga, Pardeep Kumar Nigah, Giuseppe Pellegrino e Vincenzo Bruscella; mentre l'unico sopravvissuto Petino Antonio riportava lesioni consistite in ustioni sul 40% del corpo.

### **Le cause del disastro**

Questa inchiesta avvalendosi degli atti trasmessi deve delineare innanzi tutto le cause dell'esplosione e quindi della morte e lesioni di ben 11 persone tra soci e lavoratori della ditta.

L'indagine si fonda su un complicato processo di acquisizione di dati, informazioni, indizi fisici, dichiarazioni testimoniali, in base ai quali si deve escludere qualsiasi causa esterna, accidentale o il caso fortuito.

L'indagine tecnica ha escluso cause naturali o condizioni meteorologiche particolari (terremoti, smottamenti del terreno, temporali, lampi, fulmini, elevate temperature etc) ed anche cause incendiarie esterne, elettriche per effetto di una scintilla ovvero di un corto circuito in un impianto elettrico fisso o di un collegamento elettrico volante, cause elettromagnetiche per effetto dell'impiego di apparecchiature ricetrasmittenti ovvero di telefoni cellulari nelle immediate vicinanze di sistemi di attivazione a funzionamento elettrico, autocombustione etc. Si deve escludere anche un atto doloso esterno.

Tra tutte le verosimili fonti di innesco della prima esplosione (che per effetto domino ha provocato l'attivazione e la conseguente deflagrazione delle materie prime, dei miscugli esplosivi pulverulenti in fase di lavorazione, degli artifici pirotecnici in fase di realizzazione/caricamento e di quelli finiti e custoditi all'interno dei caselli dell'opificio) si può individuare la scintilla nel taglio della parte finale della miccia a lenta combustione, "di sicurezza", di alcuni artifici aerei (per la "trasformazione" del passa-fuoco al fine di raggruppare gli artifici pirotecnici in mazzi da dieci per la successiva e finale accensione, sul sito di impiego, attraverso un impulso elettrico).

Il taglio veniva effettuato da alcuni lavoratori nei pressi di un tavolo di lavoro posto sul basamento in cemento che circondava il laboratorio n. 3 "Officina preparazione dei fuochi artificiali".

La superficialità e disattenzione - in una negligenza, imprudenza e imperizia - con cui è stata compiuta tale operazione di taglio (peraltro arbitraria ed impropria manomissione e alterazione del prodotto) e rimozione della miccia a lenta combustione è evidente: infatti l'operazione veniva eseguita non, come avrebbe dovuto essere, rimuovendo con delicatezza e precisione esclusivamente la parte di miccia a lenta combustione finale, manualmente e/o con l'utilizzo di idonei utensili

anti-scintilla, ma andando a recidere, impropriamente, inopportunamente ed imprudentemente, con l'ausilio di comuni forbici in metallo, una parte del cosiddetto passa-fuoco originale, oltretutto in un periodo dell'anno in cui avrebbe dovuto essere considerata la plausibile accentuazione del calore a causa della temperatura esterna superiore a 30 °C.

La combustione attivata con il taglio è poi immediatamente passata alla polvere di lancio e, inevitabilmente, secondo un effetto domino inarrestabile, a tutto il materiale accatastato all'esterno ed all'interno del laboratorio n. 3 e successivamente al materiale presente nei pressi e/o all'interno dei caselli contrassegnati con i n. 2 e 6 e 8.

In definitiva all'interno della fabbrica "Bruscella Fireworks s.r.l." l'effetto domino che ha interessato tutti i laboratori destinati ai processi di lavorazione, è stato causato da una errata manipolazione alla presenza di artifici pirotecnici aerei di importazione contenenti materiali normalmente non impiegati in Italia.

L'esplosione per influenza è stata causata dalla propagazione di un'onda di sovrappressione a partire dal punto di innesco della prima esplosione, dalla conseguente radiazione termica istantanea e dalla disseminazione di artifici pirotecnici intatti e/o di parti incandescenti nell'intera area della fabbrica; il vento ha poi alimentato l'incendio propagatosi nella collina posta di fronte alla S.P. n. 92 Modugno-Bitritto.

### **I profili gestionali dell'organizzazione della sicurezza nella fabbrica**

Occorre porre alcune considerazioni su come nel caso concreto veniva gestita la sicurezza: innanzi tutto la valutazione dei rischi di incendio e di esplosione nelle fabbriche di artifici pirotecnici che in generale è regolata dagli artt. 17, 28 ss. del d.lvo 81/08 e dalle normative specifiche antincendio: Art. 46 comma 4 del D.Lgs. 09/04/2008 n. 81, Art.16 del D.Lgs. 08/03/2006 n. 139, D.M. 10 /03/1998.



In base a tali disposizioni occorre valutare le cause ed i pericoli di incendio più comuni che possono determinare l'insorgenza di un incendio e la sua propagazione (D.M. 10/03/1998, All. 2, p.to 2.2):

1. tipo di attività;
2. materiali immagazzinati e manipolati, con particolare riguardo per il deposito di sostanze infiammabili e/o facilmente combustibili in luogo non idoneo, o loro manipolazione senza le dovute cautele;
3. accumulo di rifiuti, carta, od altro materiale combustibile che può essere incendiato;
4. attrezzature presenti nel luogo di lavoro compresi gli arredi;
5. inadeguata pulizia delle aree di lavoro e scarsa manutenzione delle apparecchiature;
6. uso di impianti elettrici difettosi o non adeguatamente protetti;
7. utilizzo di fonti di calore;
8. caratteristiche costruttive del luogo di lavoro, compresi i materiali di rivestimento;
9. dimensioni ed articolazione del luogo di lavoro;
10. inadeguata formazione professionale del personale sull'uso di materiali od attrezzature
11. pericolose ai fini antincendio;
12. numero di persone presenti, siano esse lavoratori dipendenti che altre persone e loro prontezza ad allontanarsi in caso di emergenza;

La valutazione del rischio deve riguardare secondo il D.M. 10/03/1998, All. 1, p.to 1.4:

6. individuazione dei pericoli di incendio, tenendo conto dei materiali combustibili e/o infiammabili, delle sorgenti di innesco (tra le quali: presenza di fiamme o scintille dovute a processi di lavoro; presenza di sorgenti di calore causate da attriti; presenza di macchine ed apparecchiature alimentate elettricamente e/o nelle quali si produce calore non installate e utilizzate

- secondo le norme di buona tecnica; uso di fiamme libere) e delle situazioni che possono determinare la facile propagazione dell'incendio;
7. individuazione dei lavoratori e di altre persone presenti nel luogo di lavoro esposte a rischi di incendio;
  8. eliminazione o riduzione dei pericoli di incendio (verificando, per ciascuno dei pericoli identificati, se possa essere eliminato, ridotto, sostituito con alternative più sicure, separato o protetto dalle altre parti del luogo di lavoro, tenendo presenti il livello globale di rischio per la vita delle persone e le esigenze per la corretta conduzione dell'attività);
  9. valutazione del rischio residuo di incendio;
  10. verifica della adeguatezza delle misure di sicurezza esistenti ovvero individuazione di eventuali ulteriori provvedimenti e misure necessarie ad eliminare o ridurre i rischi residui di incendio.

Da non trascurare che deve essere affrontato in modo specifico e dettagliato l'aspetto della riduzione della “probabilità di insorgenza di un incendio secondo i criteri di cui all'allegato II”, attraverso misure di tipo tecnico (D.M. 10/03/1998, All. 2, p.to 2.1, lett. A) e misure di tipo organizzativo gestionale (D.M. 10/03/1998, All. 1 p.to 1.4.3.1 ed All. 2, p.to 2.1, lett. B).

### **Il datore di lavoro e il RSPP**

La vicenda della fabbrica Bruscella Fireworks è il prodotto della disattenzione al rischio, alla valutazione e allo studio dello stesso, con ricadute disastrose su tutto il sistema della sicurezza: viene a mancare prevenzione, protezione, formazione, informazione, addestramento, procedure, organizzazione.

Come in altri casi tristemente noti (si pensi al rogo della camera iperbarica dell'Ospedale Galeazzi di Milano, al rogo della Thyssen Krupp, fino al recente incendio del terminal T3 dell'aeroporto Leonardo da Vinci di Fiumicino del 6 maggio

2015) anche una minima trascuratezza può causare enormi danni a cose e persone se non si effettua una seria ed esauriente valutazione del rischio con l'adozione dei provvedimenti consequenziali.

Non sembra che le normative citate siano state rispettate e che i soggetti titolari del dovere di valutazione del rischio (innanzi tutto il datore di lavoro, trattandosi di un obbligo indelegabile ex art. 16 d.lgs 81/08) e il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione si siano preoccupati di dare corso effettivamente allo statuto normativo di sicurezza antincendio.

Essi avrebbero potuto assumere in qualunque momento tutti gli accorgimenti ritenuti più opportuni e le doverose misure di prevenzione, nonché vigilare sull'effettiva adozione ed esecuzione delle stesse, e interrompere la catena causale.

Inoltre avrebbero dovuto controllare e impedire l'impiego di materiale non idoneo. Infatti gli strumenti rinvenuti e verosimilmente utilizzati non erano tutti in legno o metallo anti-scintilla e ciò ha costituito la sorgente di innesco che ha provocato l'attivazione e la conseguente deflagrazione (in alcuni punti da considerare violenta) delle materie prime, dei miscugli esplosivi pulverulenti in fase di lavorazione, degli artifici pirotecnici in fase di realizzazione/caricamento e di quelli finiti e temporaneamente custoditi all'interno dei caselli dell'opificio.

Altro aspetto consequenziale alla mancata valutazione del rischio riguarda la formazione e informazione dei lavoratori impegnati in tali operazioni, da ritenere altamente pericolose, che non erano in grado di conoscere preventivamente se il contenuto del passa-fuoco che si apprestavano a tagliare fosse a base di polvere nera o a base di clorato di potassio, poiché l'involucro esterno di carta plastificata colorata non permetteva loro un'ispezione visiva diretta del contenuto.

## Conclusioni

In definitiva tenuto conto della dinamica dell'evento, della causa dell'innescò dell'esplosione e della mancata limitazione dei suoi effetti, il disastro colposo, l'incendio, le lesioni e le morti sul lavoro sono avvenute in modo paradigmatico per una serie di violazioni delle norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, custodia dei materiali pericolosi, lavorazioni pericolose e prevenzione incendi, che hanno concausato l'evento:

1. violazione della tutela generale di cui all'Art. 2087 C.C. (le misure necessarie sono contemplate dalle norme vigenti in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro e salvaguardia dell'incolumità dei lavoratori in relazione alla mancata adozione di idonee misure finalizzate a prevenire il rischio di incendio e di esplosione ed a limitare gli effetti dell'esplosione).
2. Artt. 17 comma 1 lett. a), 28 commi 1 e 2 lett. a), b), d), f) e 46 comma 4 del D.Lgs. 09/04/2008 n. 81; Art. 5 comma 2 del D.Lg s. 17/08/1999 n. 334 ed Art. 2 del D.M. 10/03/1998 (in relazione alla incompleta ed inefficace valutazione dei rischi e, in particolare, del rischio di incendio e di esplosione richiamato anche dall'art. 225 commi 6 e 7 del D.Lgs. 09/04/2008 n. 81).
3. Artt. 18 comma 1 lett. c), e), l), q), t), 36 commi 1 e 2, 37 commi 1, 3 e 5, 46 comma 2, 71 commi 2 e 7 lett. a), 73 commi 1 e 2 del D.Lgs. 09/04/2008 n. 81, Art. 5 comma 2 del D.Lgs. 17/08/1999 n. 334, Art. 3, All. 2 ed All. 7 del D.M. 10/03/1998, (in relazione all'adozione, agli esiti della valutazione dei rischi, delle necessarie misure preventive e protettive).
4. Artt. 18 comma 1 lett. l), 36 commi 1 e 2, 37 commi 1, 3 e 5, 71 comma 7 lett. a) e 73 commi 1 e 2 del D.Lgs. 09/04/2008 n. 81, Art. 5 comma 2 del D.Lg s. 17/08/1999 n. 334, Art. 3 comma 1 lett. f), p.ti 2.1 e 2.3 All. 2 ed All. 7 del D.M. 10/03/1998, Art. 21 comma 1 del D.P.R. n. 302/1956, (in relazione a formazione, informazione ed addestramento dei lavoratori).
5. Artt. 18 comma 1 lett. c), e) e 71 comma 7 lett. a) del D.Lgs. 09/04/2008 n. 81 ed art. 19 comma 1 lett. b) del D.P.R. n. 302/1956, (in relazione all'impiego

nelle mansioni che espongono ad un rischio grave, di lavoratori non in possesso di adeguate capacità e competenze, in quanto non specificatamente formati, informati ed addestrati).

6. Artt. 18 comma 1 lett. q), t), 46 comma 2 e 71 comma 2 lett. a), b), c) del D.Lg s. 09/04/2008 n. 81, Art. 3 comma 1 lett. a) del D.M. 10 /03/1998, (in relazione alla messa a disposizione dei lavoratori di utensili non idonei per la specifica attività, in quanto non amagnetici, antistatici e non scintillanti).
7. Artt. 18 comma 1 lett. q), t) e 46 comma 2 del D.Lgs. 09 /0 4/2008 n. 81, p.to 2.3 dell'All. 2 al D.M. 10/0 3/1998 del Ministero dell'Interno (in relazione alla mancata limitazione delle quantità di sostanze esplosive in lavorazione e/o deposito temporaneo nei caselli adibiti a laboratorio e/o nelle loro vicinanze).
8. Artt. 18 comma 1 lett. q), t) e 46 comma 2 del D.Lgs. 09/04/2008 n. 81 (in relazione allo svolgimento delle attività lavorative e del deposito temporaneo delle sostanze esplosive anche all'esterno dei "caselli" adibiti a laboratorio).

In definitiva si deve rilevare come anche in questo caso una diversa gestione dei controlli avrebbe potuto impedire all'impresa un esercizio sprovveduto. Invero l'impresa in parola gestisce esplosivi e il 26 aprile 2012 subiva la sospensione delle licenze di fabbricazione e vendita per 90 gg. per l'abusiva realizzazione di un deposito interrato di articoli esplodenti; scaduto tale periodo la licenza veniva riavviata sebbene limitatamente alla vendita di fuochi artificiali. Anche il 24 luglio 2015 v'era quantità di esplosivo (3.182 kg) maggiore di quello che poteva custodirsi (2.660 kg).

Dal 2004 al 2012 l'azienda Bruscella (sebbene passata per le mani di diversi titolari appartenenti alla medesima famiglia) veniva controllata 4 volte dalla Questura, 2 volte dalla Guardia di finanza e 6 volte dalla Commissione tecnica provinciale per le materie esplodenti (soppressa nel 2012).

Il nuovo organismo consultivo denominato Commissione tecnica territoriale prevista dal d.l. 22 agosto 2014 è stata nominata con decreto prefettizio del 30 giugno 2015, pochi giorni prima del disastro della Bruscella Fireworks srl.

Troppo tardi.

## **LA NORMATIVA IN MATERIA DI AMIANTO E L'ATTENZIONE VERSO ALCUNE REALTÀ INDUSTRIALI CON ESPOSIZIONE AD AMIANTO**

### **Verso un testo unico sull'amianto**

L'attenzione della Commissione di inchiesta verso la problematica legata all'uso e alla dismissione dell'amianto ha riguardato innanzi tutto lo studio della complessa normativa in materia di amianto la cui disorganicità e frammentarietà è foriera di confusione, disapplicazione, disparità di trattamento e contenzioso, nella prospettiva dell'elaborazione di un testo unico, come anticipato nella prima assemblea nazionale sull'amianto tenutasi il 30 novembre 2015, e che troverà un importante momento di analisi ad un anno di distanza in occasione della seconda assemblea nazionale del 29 novembre 2016.

Rilevanti al riguardo si sono dimostrate le audizioni e il sopralluogo a Matera in data 13 giugno 2016 circa le vicende dei lavoratori della Materit, industria del gruppo Eternit su cui sono attive le indagini della Procura di Matera, e su cui la Commissione dovrà continuare negli accertamenti.

Altrettanto importanti si sono rivelati gli incontri avuti con le Istituzioni locali a Senigallia e a Pistoia circa le problematiche dei lavoratori ex esposti rispettivamente della Sace Italcementi e della Breda.

### **Lo stabilimento Isochimica di Avellino**

In tema di amianto appare significativa e paradigmatica la vicenda riguardante lo stabilimento della Isochimica Spa di Avellino, istruita:

1. attraverso le audizioni del dr. Cantelmo e del dr. Taddeo (rispettivamente Procuratore della Repubblica e sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Avellino) e della dott.ssa Grazia Memmolo, responsabile del Dipartimento territoriale INAIL di Avellino, in data 24 novembre 2015; della dott.ssa Loredana Musmeci (Direttore del Dipartimento Ambiente e connessa prevenzione primaria dell'Istituto Superiore di Sanità) e del suo collaboratore Lorenzo Palumbo, nonché del dr. Auriemma (consulente tecnico della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Avellino) e del dott. Gaetano Morrone (Direttore Unità operativa prevenzione collettiva della ASL di Avellino), in data 15 marzo 2016; infine del dott. De Luca, governatore della Regione Campania, in data 12 aprile 2016
2. con il sopralluogo del 22 febbraio 2016 e relative audizioni in loco del dr. Foti, sindaco di Avellino, del dr. .... Dirigente della Regione Campania, dell'avv. Brigida Cesta, di due ex lavoratori dello stabilimento, sigg. Nicola Abrate e Giulio Picillo, del dr. .... dell'ASL di Avellino e infine con un sopralluogo e un rilievo video dei luoghi effettuato grazie all'uso di un drone al fine di avere una reale osservazione dei luoghi .

Sulla base di tali elementi e degli studi, precipuamente, si deve ricostruire per grandi linee la storia dello stabilimento.

### **La storia dello stabilimento**

Isochimica S.p.a viene costituita nel 1982 nell'Irpinia in ricostruzione a seguito del terremoto del 1980, da Elio Graziano ingegnere chimico presso le Ferrovie dello Stato, uomo di fiducia delle FFSS, con l'obiettivo di portare a termine l'attività di bonifica dall'amianto presente nel materiale ferroviario circolante in Italia.

Il lavoro consiste nella sostituzione dell'amianto: gli operai sono incaricati di rimuovere i pannelli delle carrozze, togliere l'amianto e rimontare le carrozze da rimandare nella sede di destinazione.

Questo tipo di attività di bonifica e rimozione dell'amianto ha inizio a seguito della divulgazione agli operai, alla fine del 1979, dei risultati delle analisi epidemiologiche svolte presso le Officine Grandi Riparazioni di Foligno. Queste analisi dimostrano il sensibile aumento dei tumori tra i lavoratori delle OGR collegati alla manipolazione dell'amianto: nel 1981 è varato un «Piano decennale di decoibentazione» mediante dieci OGR attrezzate e sei ditte esterne, tra cui Isochimica.

Il piano di bonifica consta di 516 locomotive elettriche, 1002 mezzi leggeri elettrici, 271 mezzi leggeri termici e 4044 carrozze. Nel piano sono inoltre previste le caratteristiche dei locali adibiti alla bonifica, le attrezzature, i mezzi di protezione individuali e collettivi, le misure igieniche e di sicurezza e le modalità di esecuzione delle lavorazioni.

Lo stabilimento, sede di Isochimica, nel quartiere di Borgo Ferrovia, a est della città di Avellino, copre un'area di 42.011 mq, a soli due chilometri da piazza della Libertà, a trecento metri da un campo sportivo, a quattrocento metri da complessi scolastici.

Il sito è inoltre inserito nel "consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale" nell'area di Pianodardine, una delle prime realizzate in provincia di Avellino, istituita con la Legge n. 634 del 29 luglio 1957.

Il 26 marzo 1982 viene assegnata da parte del consorzio ASI della Provincia di Avellino il lotto n. 5 dell'agglomerato industriale di Pianodardine e nel corso del 1982 viene rilasciato dal consorzio stesso il parere favorevole al progetto di costruzione di Isochimica.

Nella primavera del 1982 viene inoltrata da parte dell'ing. Graziano una domanda all'ufficio movimento di Napoli per la concessione di un binario di raccordo tra la stazione di Avellino e l'Isochimica, che riceve parere favorevole il 30



luglio 1982. Il binario viene ultimato il 9 dicembre 1982 e l'autorizzazione all'utilizzo del binario concessa l'11 dicembre 1982.

Si tratta sostanzialmente del benessere ad effettuare l'attività industriale presso un binario morto della stazione di Avellino. Risulta, sulla base delle testimonianze rese in ambito del procedimento penale 878/1986, che già a partire dalla primavera 1982, su un binario morto della stazione ferroviaria di Avellino, a meno di settanta metri dall'edificio della stazione, nel quartiere di Borgo Ferrovia, cominciano a confluire carrozze ferroviarie che vengono smontate e rimontate da operai non appartenenti al personale ferroviario.

Isochimica assume operai compresi tra i 18 e 20 anni di età; la forza lavoro impiegata che varia dalle 400 unità secondo i dati ASL alle 330 unità secondo le testimonianze degli operai. Le fonti INAIL stimano la forza lavoro negli anni 1985-1986 in 287 unità lavorative di cui 226 addetti alla scoibentazione e ricoibentazione delle carrozze ferroviarie.

L'attività dell'industria si svolge a pieno regime dal 1983 al 1988 e in questo periodo Isochimica e le FFSS stipulano diciannove contratti per la bonifica, nel corso degli anni di attività furono bonificati circa 1740 vagoni e 499 elettromotrici.

Gli operai al lavoro smontano e rimontano le carrozze, calcolano le tempistiche, studiano le modalità di codificazione dei singoli pezzi, le tecniche di posizionamento degli stessi e la ricostruzione dei pezzi usurati.

### **L'organizzazione dell'attività**

L'attività di scoibentazione delle carrozze ferroviarie viene svolta dagli operai in un unico turno dalle 8.30 alle 17.30 con mezz'ora di pausa all'ora di pranzo. La struttura organizzativa prevede squadre di sette unità, un capogruppo e sei operai, i quali si occupano di un'unica vettura e ne seguono l'intera lavorazione. Il capogruppo deve conoscere l'intero processo produttivo, coordinare la lavorazione ed

è in contatto con i collaudatori delle FFSS, i quali intervengono solo a bonifica completata, quando ormai la carrozza è stata completamente scoibentata, per verificare la correttezza del lavoro.

Tutta la lavorazione avviene senza l'utilizzo di alcun mezzo di protezione, per il primo anno e mezzo è utilizzata solo una mascherina di carta, a volte un fazzoletto bagnato, solo nel 1986 si passa alle maschere facciali monofiltro. L'utilizzo del casco è introdotto parecchio tempo dopo l'inizio delle lavorazioni e viene utilizzato solamente nel momento in cui si effettua l'operazione di scoibentazione. Alcuni studi effettuati sui caschi degli operai rilevano una grande concentrazione di amianto all'interno degli stessi.

Gli operai durante i primi anni lavorano indossando delle ordinarie tute blu, ne vengono fornite due una estiva e una invernale, che a fine settimana vengono portate a casa per essere lavate. Nel corso degli anni sono poi sostituite con quelle in TNT monouso, il materiale prodotto dallo stesso Graziano nello stabilimento di Fisciano, che in realtà vengono impiegate per l'intera giornata.

Le scarpe utilizzate non sono idonee allo svolgimento dell'attività, ognuno utilizza le proprie scarpe da ginnastica.

Le attrezzature con cui viene svolto il lavoro sono per lo più frutto della creazione degli stessi operai che lavorano a mani nude, raschiando l'amianto con una stecca e talvolta, nei punti più difficili, con una spatola di ferro. Per quanto riguarda l'impianto di aspirazione gli operai raccontano che fosse esistente all'interno dello stabilimento ma non funzionante, la polvere era sempre presente e raramente riusciva a confluire nel silos connesso ai tubi di aspirazione.

Dal 1986 in poi vennero installati in corrispondenza delle uscite dai capannoni dei depolveratori ad aria compressa che avevano la funzione di soffiare via l'amianto dalle tute degli operai in uscita, il soffio era una ventata di aria dall'alto che disperdeva ulteriormente le polveri presenti.

Il ciclo produttivo è composto da diverse fasi di lavorazione e complessivamente dura quindici giorni, di solito vengono lavorate circa venticinque carrozze in contemporanea all'interno dello stesso capannone.

L'amianto, nonostante le continue richieste degli operai alla direzione e ai tecnici FFSS, non poteva essere bagnato o inumidito, per non danneggiare le vetture sulle quali avveniva il lavoro. Solo successivamente, quando la consapevolezza degli operai comincia ad aumentare, sono state previste delle modalità di inumidimento per diminuire la dispersione della polvere.

Vengono scoibentati durante gli anni di attività circa 2200 rotabili ognuno dei quali produce circa dai 900 ai 1100 kg di amianto. La polvere e i pezzi di amianto raschiati vengono raccolti con una scopa e messi in comuni sacchetti di plastica.

Il silos, ubicato nei pressi del capannone B, è connesso ai tubi di aspirazione che partono dai capannoni in cui avvengono le lavorazioni.

Nel marzo 1985 un'equipe di medici dell'Università Cattolica di Roma scrive: «Quanto abbiamo potuto constatare di persona in fabbrica ci permette già di affermare che non esistono sufficienti condizioni di tutela della salute occupazionale dei lavoratori, soprattutto in relazione all'estrema pericolosità del materiale maneggiato, l'amianto»

Gli esperti rilevano che l'amianto utilizzato è di tipo crocidolite, la varietà più pericolosa, che nei capannoni non sono presenti aspiratori, sistemi di abbattimento della polvere e che le acque di lavaggio dei pavimenti non trovavano adeguato deflusso. Viene inoltre rilevata la carenza dei mezzi di protezione individuali dei lavoratori, le tute cellulosiche utilizzate sono giudicate porose e inidonee.

Nonostante ciò all'interno dello stabilimento Isochimica non avvengono cambiamenti. Gli esperti dell'Università Cattolica trasmettono l'indagine igienica ambientale al Pretore di Avellino il quale rinvia a giudizio Elio Graziano per il reato ex art. 21 del DPR 303/1956 che verrà amnistiato nel 1987.

Viene istruito da parte della Procura della Repubblica di Avellino il procedimento penale 878/86 che conduce alla contestazione nei confronti di Elio

Graziano del reato di omissione dolosa di cautele per la sicurezza sul lavoro ex art. 437 del codice penale. Il procedimento sarà però archiviato.

### **L'interramento e i cubi**

Si calcola che sono state ricavate dalla scoibentazione più di 2000 tonnellate di amianto ma neanche una parte di questi rifiuti risulta smaltita in discariche autorizzate. Lo smaltimento è avvenuto con diverse modalità: veniva formato un impasto di cemento e amianto utilizzato come magrone sotto il piano di cemento; oppure l'amianto veniva raccolto in comuni sacchi della spazzatura interrati in buche scavate dagli operai stessi nel cortile antistante lo stabilimento.

Successivamente, si cominciano a realizzare cubi di cemento-amianto che sono ancora presenti nello stabilimento nel numero di oltre 500.

### **Lo smaltimento all'esterno dello stabilimento**

Nel 1989 in varie discariche di rifiuti urbani i carabinieri del NOE di Roma rinvennero sacchi per l'immondizia contenenti amianto presumibilmente provenienti dall'Isochimica. Sempre nel 1989, i carabinieri di Avellino ricevono una segnalazione che nella località Sant'Antonio Abate di Avellino, sulle rive del torrente Fenestrelle sono presenti dieci pannelli di amianto provenienti dall'Isochimica, come confermarono i dipendenti dell'industria stessa in seguito al ritrovamento. Lo smaltimento dell'amianto sarebbe avvenuto anche nelle campagne circostanti e nell'alveo del fiume Sabato. In vari luoghi della Campania si sono trovate tracce del micidiale materiale proveniente da Isochimica.

In breve, tutta la gestione dell'Isochimica è avvenuta in spregio di qualsiasi tutela ambientale dentro e fuori lo stabilimento di Avellino.

### **L'intervento dell'INAIL, dell'USL, dell' Ispettorato del lavoro e della Pretura di Firenze**

Per quanto concerne l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro risulta che nel periodo dal 1984 al 1986 sia stata effettuata almeno un'ispezione tra il mese di febbraio e il mese di dicembre 1984 e che sia stato redatto un verbale di accertamento.

All'interno del verbale viene individuato il rischio asbestosi in tutti i capannoni e in tutte le fasi produttive.

Anche per quanto riguarda l'ispettorato del lavoro non risulta che vi sia stato alcun intervento.

L'attuazione del decreto 833/1978 avviene per la regione Campania solo nove anni dopo con la legge regionale del 25 agosto 1987, quando vengono trasferiti gli archivi dell'ispettorato del lavoro alla ASL dai quali non emerge alcun fascicolo inerente all'opificio.

Nel 1988 le rappresentanze di fabbrica delle Grandi Officine delle FFSS denunciano alla Procura di Firenze la mancata bonifica dei vagoni provenienti dall'Isochimica di Avellino.

Inizia così l'indagine del Pretore di Firenze, Beniamino Deidda, che condurrà nel dicembre dello stesso anno alla chiusura dello stabilimento. Con la notizia dell'avvio delle indagini da parte della Pretura di Firenze, anche ad Avellino cominciano ad essere presi dei provvedimenti per arginare l'attività dell'opificio.

### **Il riconoscimento di Isochimica come “industria insalubre di prima classe”**

Un altro provvedimento conseguente all'apertura delle indagini da parte del Pretore Deidda è il riconoscimento, a seguito di un'ispezione da parte della USL 4 di Isochimica, come “industria insalubre di prima classe”.

Solamente nel 1988 l'USL 4 effettua un'ispezione presso lo stabilimento e dichiara l'Isochimica “industria insalubre di prima classe” in forza dell'art. 216 del RD 27/7/1934 n°1256 e dei decreti ministeriali 12/2/1971, 23/12/1976 e 2/3/1987, sulle industrie che si occupano di produzione, impiego e lavorazione dell'amianto definite “industrie insalubri di prima classe” le quali necessitano che l'attività sia isolata nelle campagne e tenuta lontana dalle abitazioni.

Il riconoscimento dello stabilimento porta i lavoratori a richiedere al Comune di Avellino di promuovere un'ordinanza di sospensione alle attività. Il Comune nella seduta del 9 aprile 1988 promuove invece un ordine del giorno che «prende atto della situazione» senza adottare alcun ulteriore provvedimento.

L'industria è ufficialmente riconosciuta come «industria insalubre di prima classe» da parte del Comune di Avellino solo l'8 settembre del 1988.

Il 15 settembre dello stesso anno viene emessa un'ordinanza sindacale che sospendeva temporaneamente l'attività dello stabilimento il 13 dicembre 1988 sulla base di un'ordinanza del Pretore di Firenze che stabilisce la chiusura dei capannoni e la cessazione dell'attività di decoibentazione. Vengono posti i sigilli ai capannoni A e B della fabbrica e vengono inviate comunicazioni giudiziarie per la violazione delle norme sulle lavorazioni pericolose a Elio Graziano, Vincenzo Izzo, direttore della fabbrica e a tre funzionari delle officine ferroviarie dello Stato. Le maestranze vengono poste in cassa integrazione fino al 1990.

### **Il fallimento del 1990 e la prosecuzione di EISid srl**

Con il procedimento penale 878/1986 viene constatata la contaminazione del sito.

Nel 1989 la relazione tecnica dei proff. Carlo Romano, Gennaro Volpicelli e Mario Mansi conferma che nello stabilimento sono state rimosse tonnellate di amianto e il materiale di scarto della lavorazione smaltito attraverso l'interramento nel piazzale dello stesso in almeno tre fosse; una quarta fossa, segnalata dai dipendenti della fabbrica, non poteva essere rivenuta data la costruzione dell'impianto di depurazione delle acque nere proprio in corrispondenza della stessa.

Vengono effettuati cinque carotaggi che fanno emergere la presenza di amianto nel terreno.

La sentenza di fallimento dell'Isochimica SPA interviene nel 1990 ma i lavori presso lo stabilimento non cessano, quattordici ex lavoratori dell'opificio vengono occupati alle dipendenze della società EISid srl, società che risulta di proprietà dei fratelli Carrino di Napoli ma che in realtà sembra essere riferibile a Elio Graziano, per la presenza di alcuni parenti nella compagine sociale. Almeno fino al 1992 si proseguì con la scoibentazione delle ultime 33 carrozze previste dall'accordo con FFSS. Da quel momento lo stabilimento Isochimica verrà chiuso per non essere, fino ad oggi, più adibito ad alcuna attività lavorativa.

Il consiglio comunale di Avellino il 19 febbraio 1990 emette una delibera attraverso cui viene interessato il Ministero dell'Ambiente per il risanamento dell'area e viene incaricata la curatela fallimentare delle opere per la messa in sicurezza.

La competenza del progetto di bonifica, fino all'emanazione del d.lgs. 152/2006, spettava secondo l'art. 17 del d.lgs. 22 /1997 al soggetto che, anche in maniera accidentale, aveva cagionato il superamento dei limiti previsti per le sostanze inquinanti o aveva determinato il pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi. In caso di mancato interessamento da parte dei responsabili, gli

interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale dovevano essere realizzati d'ufficio dal Comune territorialmente competente e ove questo non avesse provveduto dalla Regione, che poteva avvalersi anche di altri enti pubblici.

Il decreto del 1997 viene sostituito con il d.lgs. 152/2006, che all'art. 239 stabilisce che sia il responsabile dell'inquinamento a mettere in opera le misure di prevenzione e nel caso di "contaminazioni storiche" a svolgere indagini preliminari sui parametri dell'inquinamento. Viene inoltre previsto l'onere di comunicazione dei risultati delle indagini al Comune e alla Provincia, presentando un piano di caratterizzazione e un progetto operativo di bonifica che in casi di particolare complessità può essere diviso in fasi. Sia il piano di caratterizzazione che il progetto di bonifica sono soggetti all'approvazione della Regione. Anche in questo decreto è presente l'obbligo sussidiario del Comune e della Regione e la possibilità di intervento di ogni "altro soggetto interessato".

Nel caso dell'Isochimica il piano di caratterizzazione è ancora in corso ed ha avuto impulso soltanto nel 2015.

### **La prima richiesta per il riconoscimento dell'interesse nazionale**

Nel 1998 il Comune di Avellino formula ai sensi dell'art. 17 comma 14 del d.lgs. 22 del 1997 la richiesta al Ministero dell'Ambiente, dell'Industria e della Sanità al fine di far riconoscere e dichiarare: "di interesse nazionale la bonifica del sito inquinato con discarica sotterrata di amianto e conseguentemente provveda con proprio atto alla determinazione dei criteri per individuare l'intervento dovuto nel caso di specie fino alla completa eliminazione della discarica, alla riabilitazione ambientale del sito ed allo smaltimento della amianto escavato".



### **Il sequestro ex art 51 d.lgs 22/1997, la procedura di infrazione 2003/2077 e la messa in sicurezza della GEISA srl**

Il 21 maggio 2001 viene sottoposto a sequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria lo stabilimento per la violazione del decreto legislativo 22 del 1997. Il curatore fallimentare si attiva subito informando il giudice che avrebbe proceduto alla stesura di un progetto di bonifica con spese a suo carico.

Il comune di Avellino si attiva anch'esso per l'acquisto dell'area di Isochimica offrendo la somma di 2.685.600 euro.

Nel 2003 la Commissione Europea avvia una procedura di infrazione contro lo Stato Italiano in applicazione della Direttiva 75/442/CEE, modificata con la Direttiva 91/156/CEE, sui rifiuti e della Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, tra i siti considerati dalla Commissione Europea è coinvolto anche lo stabilimento ex Isochimica. Il Dipartimento delle Politiche Comunitarie individua nel Comune di Avellino e nel Commissario straordinario di Governo per la Gestione dei rifiuti, gli enti preposti all'intervento di bonifica del sito.

Il 22 aprile 2004 l'ARPA Campania incaricata dal Commissario di Governo redige il Piano per la Caratterizzazione ai sensi del d.m. 471 del 1999. Il piano prevede la messa in sicurezza dello stabilimento ex Isochimica: la sigillatura degli edifici, la rimozione dei rifiuti contenenti amianto e degli altri rifiuti, la costruzione della recinzione intorno allo stabilimento per impedire l'accesso al sito. Sono inoltre presentati il piano di gestione e smaltimento dell'amianto e il piano di gestione degli altri rifiuti presenti nel sito.

A seguito dell'accordo tra commissario di Governo, Comune di Avellino e ARPAC sui criteri di assegnazione dei lavori, proposti dal curatore fallimentare, gli interventi di messa in sicurezza sono affidati alla ditta GEISA srl di Salerno.

Nel dicembre 2004 viene trasmesso al Comune di Avellino da parte del Commissario di Governo per l'Emergenza Bonifiche e Tutela delle Acque nella Regione Campania, il piano di caratterizzazione redatto dall' ARPAC- Ingegneria

Ambientale per l'attivazione della procedura di approvazione che avviene nel febbraio 2005.

A sorpresa nel maggio 2005 la Giunta Comunale di Avellino con la delibera n. 267 sospende la procedura di esecuzione.

Un altro nodo da sciogliere riguarda la mancata risposta del curatore fallimentare alle richieste provenienti dal consorzio ASI, tese a riappropriarsi del lotto di terreno sulla quale era stata costruito l'opificio. Il Consiglio di Stato nel 2012 stabilisce che il consorzio ASI ha diritto di prelazione sullo stabilimento.

### **L'approvazione del piano di intervento, gli appalti e i subappalti**

Il piano di intervento per la messa in sicurezza che Eurokomet presenta alla conferenza dei servizi nel febbraio 2007, e che viene approvato nello stesso mese, prevede la messa in sicurezza permanente dell'area attraverso la realizzazione di un'attività di tombamento dell'amianto interrato mediante la realizzazione di una copertura di trenta centimetri di calcestruzzo armato posta a circa cinquanta centimetri al di sotto della quota di rinvenimento dell'amianto.

Tra il 2007 e il 2008 si avviano delle operazioni di appalto e subappalto dei lavori: Eurokomet appalterà il lavoro alla società Team Ambiente SPA che a sua volta subappalterà alle società Ellegi srl e Teknova srl, le quali, nell'agosto 2008, vengono sostituite dalla ditta Pescatore srl.

### **Il piano generale per la bonifica e la sospensione dei lavori del 2010**

Il Piano di Lavoro Generale, ai sensi dell'art 59 duodecies del d.lgs. 257/2006, presentato il 1 febbraio del 2008 è suddiviso in quattro fasi che prevedono la

progressiva rimozione e il progressivo smaltimento dei materiali contenenti amianto via via da tutto lo stabilimento e solo a conclusione dell'ultima fase, la rimozione-smaltimento o la messa in sicurezza dei cubi di cemento amianto. Secondo quanto riportato dal piano di lavoro, i cubi in cemento- amianto sono conteggiati nel numero di 517. Nel corso degli anni 2008 -2009 l'Asl/av2 approva tutte le prime tre fasi del piano di lavoro e l'inizio delle operazioni di bonifica è fissato per il 6 luglio 2009.

Il 16 febbraio 2010 da parte della ditta Pescatore srl è disposta la «sospensione dei lavori a data da destinarsi» e nel maggio dello stesso anno si assiste all'ulteriore affidamento dei lavori alla ditta HGE ambiente srl scaturita dalla crisi della Pescatore srl che in quel periodo fa ricorso alla procedura di concordato preventivo.

Nel giugno 2010 durante una riunione presso il Comune di Avellino, fissata per verificare lo stato della bonifica dell'ex Isochimica, l'amministratore della ditta Eurokomet srl evidenzia l'aumento delle spese previste per la bonifica affermando che i cubi di cemento – amianto, contrariamente a quanto contenuto nel piano di caratterizzazione che stimava il peso di una tonnellata l'uno e alla relazione del professor Cecchetti che affermava fossero 489, venivano contati come 681 e di circa due tonnellate e mezzo ciascuno. Da quanto dichiara Eurokomet i lavori delle fasi I e II sarebbero stati completati tra il luglio 2009 e il febbraio 2010, mentre per i lavori della fase III il completamento sarebbe stato solo parziale.

### **Le ordinanze sindacali del 2012**

Nel marzo del 2012 il sindaco di Avellino emette l'ordinanza n. 100 con la quale, prendendo atto che i lavori di bonifica dell'area ex Isochimica S.p.A. risultano sospesi ancora in quella data, viene ordinato alla curatela fallimentare la ripresa dei lavori di bonifica e messa in sicurezza permanenti.

Il comune di Avellino con l'ordinanza n. 209 del 29 maggio 2012 integra ed estende il contenuto dell'ordinanza n. 100 disponendo che il presidente del consorzio

ASI riprenda i lavori di bonifica e messa in sicurezza permanente il cui completamento dovrà avvenire entro sessanta giorni. L'ASI deposita una deliberazione in cui stabilisce che: "lo stato dei luoghi è gravemente mutato e deteriorato ed esiste un danno ambientale per la presenza di materiali altamente nocivi quali l'amianto".

### **La consulenza tecnica del dr. Auriemma**

Nel 2013 si svolgono nell'ambito del procedimento 2899/2009 avviato a seguito delle denunce dei lavoratori, le prime ispezioni ad opera della consulenza tecnica della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Avellino.

Nel maggio 2013 il dott. Giovanni Auriemma deposita le sue relazioni in cui illustra lo stato dei luoghi e analizza le risultanze dei precedenti lavori di bonifica. Il consulente tecnico afferma che per quanto concerne il periodo tra il luglio 2009 e il febbraio 2010 in cui i lavori sono effettuati dalla Pescatore srl non risultano agli atti i documenti per tracciare i rifiuti contenenti amianto che sarebbero dovuti essere smaltiti. Osserva che i cubi in cemento amianto costituiscono pericolo per la popolazione del quartiere in quanto stoccati all'aperto e sottoposti alle intemperie. La relazione conferma l'interramento dell'amianto e fa notare che non vi è traccia dell'attività di messa in sicurezza mediante la tecnica del tombamento, che è invece stata prevista nel progetto del CCTA del 2007.

Proseguendo nella relazione il dott. Auriemma osserva che nonostante l'approvazione da parte della ASL/AV2 dei piani per la fase I, II e III non risulta nessuna attività della ASL stessa per quanto riguarda la tracciabilità dei rifiuti contenenti amianto. Secondo il dott. Auriemma vi è un pericolo concreto per la salute pubblica poiché è presente il rischio della dispersione delle fibre di amianto.

### **Il decreto di sequestro e la nomina del sindaco come custode giudiziario**

Il 30 maggio 2013 viene disposto il sequestro dell'area con nomina del sindaco del Comune di Avellino, Paolo Foti, come custode giudiziario dell'area ex Isochimica.

Nel febbraio 2014 il Giudice per le Indagini Preliminari nominerà custode e amministratore delle aree in sequestro, in aggiunta al Sindaco del Comune di Avellino, il Presidente della Regione Campania, ritenendo che l'urgenza di provvedere alla concreta messa in sicurezza del sito richieda anche l'intervento della Regione Campania.

Il sequestro si fonda sulle relazioni tecniche che descrivono la dispersione delle polveri di amianto e la contaminazione del territorio provocata dallo smaltimento illegale.

Nel decreto viene contestato in capo ad alcuni ex responsabili di Isochimica il delitto di disastro ex art. 434 c.p., nella forma aggravata al comma 2, per aver organizzato e diretto le attività a contatto con l'amianto senza adottare le cautele necessarie alla tutela della salute dei lavoratori e per aver gestito lo smaltimento dell'amianto in maniera pericolosa accumulando ed interrando illegalmente i rifiuti tossici e abbandonandoli alla chiusura dell'attività.

Viene inoltre contestata l'ipotesi colposa di disastro ambientale, ai sensi degli artt. 434 e 449 c.p., a carico di alcuni membri di enti territoriali e di alcuni titolari di imprese addette alla bonifica dei siti inquinati.

Viene infine ipotizzata l'omissione di atti d'ufficio ex art. 328 c.p., a carico del sindaco e del responsabile del procedimento, sempre in relazione alle operazioni di bonifica e a carico di un dirigente dell'ASL locale per l'omessa sorveglianza sanitaria dei lavoratori.

### **L'inserimento di Isochimica nel Piano Regionale di bonifica e la seconda richiesta per il riconoscimento come SIN**

Nel ottobre 2013 l'area ex Isochimica viene inserita nell'Anagrafe dei Siti da Bonificare (ASB) del Piano Regionale di Bonifica approvato con Delibera del Consiglio Regionale n.777 del 25/10/2013. Nella stessa data è approvato anche l'emendamento al Piano Regionale di Bonifica che richiede nuovamente l'inserimento dell'Isochimica all'interno dei Siti di Interesse Nazionale alla bonifica.

### **La messa in sicurezza del 2014**

A seguito dalla decisione da parte del Comune di Avellino di procedere agli interventi di messa in sicurezza in danno, nel novembre del 2013 affidati alla ditta Mondo Ecologia srl, la quale da inizio ai lavori nel febbraio 2014.

La messa in sicurezza del sito prevede il ripristino del telo anti polveri, la pulizia delle aree dalla vegetazione, il ripristino della recinzione in ferro, l'incapsulamento dei 500 cubi di cemento-amianto, il rivestimento dei blocchi con un doppio telo, il confinamento dell'area interna dei capannoni e la caratterizzazione e rimozione dei fusti contenenti materiale biancastro.

A fine lavori nel giugno 2014 viene eseguita un'ispezione finale da ASL, ARPAC e Comune di Avellino in cui si verifica e attesta la regolarità dei lavori eseguiti.

Il Comune di Avellino predispose anche un secondo intervento di messa in sicurezza dell'area, affidato all'associazione temporanea di imprese DE.FI.AM srl ed ECOBUILDINGS srl, che consiste essenzialmente nel trattamento con vernici stabilizzanti delle coperture in cemento amianto dei capannoni. Unitamente a questo

intervento, viene predisposto un intervento di rimozione e trasporto del tubo situato sulla copertura del capannone collegato con il silos.

Nel maggio 2014 un sopralluogo da parte del nucleo speciale batteriologico chimico e radioattivo di Napoli, del Corpo Forestale dello Stato insieme ai nuclei speciali dei Vigili del Fuoco di Avellino su disposizione della Procura di Avellino, osserva che la struttura è ormai usurata dal tempo e vi è un reale rischio del crollo dello stesso, con la conseguente dispersione delle fibre di amianto nell'area.

Nel giugno 2014 viene firmato il verbale di somma urgenza per l'affidamento della prima fase dei lavori di messa di in sicurezza del silos pericolante. I lavori sono assegnati alla DE.FI.AM, già incaricata in precedenza dell'incapsulamento dei tetti dei capannoni.

A seguito dell'intervento di messa in sicurezza, con l'assistenza dei tecnici del dipartimento Arpac di Avellino si procede all'apertura del portellone del silos al fine di verificarne il contenuto, alla base del silos vengono rilevati alcuni centimetri di amianto e vi è la presenza di incrostazioni lungo tutte le pareti interne.

### **L'accordo con la Regione Campania**

Nel marzo 2014 la Giunta Comunale di Avellino prende atto, con la deliberazione n. 94, dell'indisponibilità nel bilancio comunale delle risorse necessarie per la bonifica ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. 152/2006, richiedendo alla Regione Campania l'intervento sostitutivo per la definitiva e completa bonifica dell'area.

Nell'agosto dello stesso anno è approvato lo Schema di Accordo tra la Regione Campania ed il Comune di Avellino con cui si sancisce che quest'ultimo avrebbe proceduto all'intervento in danno nei confronti del soggetto obbligato, assumendo le funzioni di soggetto attuatore e appaltante per gli interventi, ferma restando la necessità che la Regione provvedesse al reperimento dei fondi.

### **La stesura del piano di Caratterizzazione Integrativo**

Con il decreto n. 702 della Giunta Regionale Campania del maggio 2014 affida all'ARPAC la predisposizione del Piano di Caratterizzazione Integrativo dell'ex stabilimento Isochimica che viene trasmesso al Comune di Avellino nell'agosto dello stesso anno. La Conferenza dei Servizi stabilisce che sarebbe dovuto essere preso in considerazione lo stato generale del sito e che propedeuticamente si sarebbe dovuto stimare la presenza dei cubi e dei rifiuti contenenti amianto. In seguito si sarebbe proceduto alla bonifica e alla messa in sicurezza permanente dei manufatti e delle strutture.

Nel gennaio 2015 la Regione Campania assegna al Comune di Avellino la somma di 1.600.000,00 euro per l'attuazione delle prime attività di messa in sicurezza e bonifica.

Il piano di Caratterizzazione integrativo viene affidato dal Comune di Avellino all'associazione Temporanea di Impresa composta da THEOLAB spa e S.G.M. Geologia e Ambiente srl.

### **Caratterizzazione, pesatura e smaltimento dei cubi in cemento amianto**

Nel giugno 2015 vengono aggiudicati alla Mondo Ecologia srl i lavori per il carotaggio, la caratterizzazione, la pesatura e lo smaltimento dei cubi in cemento amianto depositati nel piazzale dello stabilimento. Nella relazione viene affermato che l'involucro esterno ovvero le pareti hanno uno spessore di 10 centimetri mentre la parte interna è caratterizzata da un miscuglio di materiale inerte contenente amianto.



**La situazione attuale della bonifica**

In seguito alle risultanze del piano di caratterizzazione integrativo e le analisi condotte sui cubi di cemento amianto nell'aprile del 2016 viene convocata la conferenza dei servizi nella quale viene presentato il progetto di bonifica definitivo.

Il progetto prevede la durata di cinque anni complessivi per un valore di 12 milioni di euro, l'opera è divisa in cinque lotti suddivisi tra la rimozione dei cubi in cemento - amianto, la rimozione dei rifiuti vari, la demolizione e la bonifica delle strutture.

Particolare attenzione desta la rimozione definitiva del silos che prevede inizialmente il rivestimento con fibre di carbonio e il confinamento in loco per evitare ulteriore dispersione di fibre pericolose. Successivamente è previsto il taglio alla base. Una volta messo a terra in posizione orizzontale, in un'area predisposta appositamente, sarà tagliato in cinque parti ognuna delle quali successivamente verrà incapsulata, rivestita in polietilene e trasportata in discarica.

Il 7 luglio 2016 la conferenza dei servizi approva il progetto di bonifica definitivo.

**L'intervento dell'art. 1 comma 475 legge di stabilità 2016**

E' importante sottolineare l'impulso risolutivo dato alla vicenda Isochimica dalla legge di stabilità 2016 che all'art. 1 comma 475 ha istituito un fondo con una dotazione di 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017, finalizzato ad interventi di carattere economico, sociale e ambientale nei territori della terra dei fuochi e, nel limite massimo di 3 milioni di euro per ciascun anno considerato, di bonifica del sito inquinato dell'ex area industriale «Isochimica».

Una volta individuati gli interventi e le amministrazioni competenti cui destinare le predette somme, si potrà avviare una risoluzione definitiva attesa dalla popolazione e dai lavoratori.

## **Conclusioni**

Il complesso delle audizioni e degli atti istruttori compiuti, fermo restando la verifica delle responsabilità penali rimessa all'A.G. di Avellino, dimostra come la superficialità dei controlli, l'incuria e la trascuratezza amministrativa insieme a lungaggini burocratiche e confusioni su competenze amministrative protrattesi per decenni, hanno aggravato gli effetti delle condizioni di un sito industriale già ideato per un'intrapresa economica in spregio a qualsiasi tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori, quasi che il bisogno di occupazione post terremoto del 1980 potesse giustificare ogni violazione di diritti fondamentali dei lavoratori.

Oggi il persistente gravissimo pericolo per la salute della popolazione non può consentire dilazione alcuna da parte delle autorità competenti. Probabilmente lo stabilimento ex Isochimica è l'esempio drammatico di una vicenda industriale iniziata male e finita peggio, con un peggioramento che deve essere interrotto realizzando immediatamente la bonifica definitiva - e non la semplice messa in sicurezza - del sito.

L'inchiesta della Commissione ha consentito di istruire il caso, di comprendere la vastità dei danni alle persone e all'incolumità pubblica per i quali si sta celebrando il dibattimento penale presso il Tribunale di Avellino, di fungere da sollecitazione verso il Comune di Avellino e la Regione Campania.

## VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

### *Nota per la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro sulla valutazione delle politiche per la sicurezza*

*a cura del gruppo di Esperti CNR (Marco Accorinti, Francesco Gagliardi, Elena Ragazzi e Giuliano Salberini)*

#### **Premessa e Sommario**

La presente nota ha lo scopo di definire le procedure operative per la realizzazione di una attività di valutazione delle politiche pubbliche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Come verrà di seguito argomentato (§3), la prima scelta che la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro dovrà fare è decidere se la ricerca valutativa che si vuole realizzare deve focalizzarsi sul processo attuativo di una politica o sui suoi risultati ed effetti (impatto) o su entrambe questi due ambiti di conoscenza.

Si tratta infatti o di un'analisi **ex ante**, attenta a valutare la fase di realizzazione della politica, o un'analisi eminentemente **ex post** e quindi attenta a valutare gli effetti, nel qual caso si tratta di definire quali effetti si voglia considerare.

La proposta che si reputa più adeguata nel presente contesto è quella di un'attività sugli effetti della policy adottata, riferendosi in particolare agli interventi del decreto legislativo 81/08 e s.m.i. in attuazione dell'Articolo 11 "attività promozionali" della Sezione II Sistemi istituzionali e/o a quelli in attuazione degli Articoli 36 "Informazione dei lavoratori" e 37 "Formazione dei lavoratori e loro rappresentanti" della Sezione IV, Formazione, Informazione e Addestramento. Si propone cioè di verificare se, grazie alla realizzazione delle attività attuate dai

progetti finanziati si è prodotto un aumento dei livelli di sicurezza nell'impresa interessata dall'intervento (§4).

Tuttavia, come verrà ampiamente chiarito nelle parti che seguono, anche nella presente fase di definizione del processo valutativo è necessario avere informazione certa circa la disponibilità di microdati affidabili per il lavoro di valutazione (§5.2.32.c. Come è noto, in Italia c'è ancora molto lavoro da fare sulla certificazione di qualità dei dati amministrativi e, in vista del lavoro da svolgere, coinvolgere INAIL in un rapporto di fornitura dati caratterizzato da un clima di collaborazione aperto e amichevole non è un elemento opzionale desiderabile, ma essenziale per una fruizione corretta e ottimale delle basi informative (§7.3). In particolare i prossimi passi, propedeutici alla realizzazione di un piano di dettaglio e alla quantificazione e qualificazione delle risorse necessarie, sono rappresentati dalla verifica della disponibilità e delle caratteristiche delle seguenti tipologie di informazioni:

- *informazioni su come concretamente la politica viene operativamente attuata e gestita;*
- *lista nominativa delle imprese finanziate;*
- *lista nominativa dei richiedenti esclusi;*
- *database con dati sulla tipologia degli investimenti;*
- *database con dati sugli infortuni denunciati nelle singole imprese;*
- *informazioni su come le banche dati sopra elencate sono state create, come vengono gestite ed alimentate.*

## **2. L'attività di valutazione**

Seppure in maniera sintetica, prima di passare alla trattazione specifica di quanto si intende fare, tra le molte definizioni di valutazione che sono disponibili in letteratura, si richiamano due che con relativa chiarezza di termini ne riassumono con efficacia i principi e la finalità.

«Valutazione è ogni studio e ricerca finalizzata a stabilire il valore o il merito di un programma pubblico o di politica pubblica per il raggiungimento, date certe condizioni, di un obiettivo prestabilito» (Martini 2009)<sup>1</sup>

«Valutare significa analizzare se una azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica » (Stame 1998).<sup>2</sup>

In queste definizioni si ritrovano richiamati i principali concetti che stanno alla base della valutazione. Anzitutto la valutazione è quindi da interpretare come «un processo o un insieme di processi che sono agiti allo scopo di raccogliere dati che consentano di decidere se accettare, cambiare o eliminare qualcosa» (Ornstein e Hunkins 1998: 320)<sup>3</sup> e che essa «costituisce l'attività di base per una pratica riflessiva.....un mezzo per esplorare una gamma di foci a una varietà di differenti livelli» (Ashcroft e Palacio 1996: 94)<sup>4</sup>. A questo fine si possono utilizzare dei dati di monitoraggio, anche con lo scopo di individuare questioni e fattori non soltanto previsti, ma anche imprevisti, che sono rilevanti per gli scopi della valutazione. In questa ottica, è forse utile ribadire la distinzione fra monitoraggio e valutazione. Il *monitoraggio* implica la continua ricerca di questioni e fattori legati a obiettivi predefiniti ed è essenziale per identificare problemi che devono essere risolti lungo il cammino, pur senza necessariamente essere capace di spiegarne l'origine o la ragione per la quale un prodotto perseguito non è stato conseguito. La valutazione, è, invece, essenzialmente l'atto di determinare i risultati e gli effetti di un intervento in relazione ad alcune variabili d'interesse, come ad esempio standard predeterminati attesi di performance. Non ci si limita quindi alla sola misurazione di cosa è stato realizzato, che è compito del monitoraggio, ma attraverso la valutazione si esprime un giudizio, si stabilisce cioè un valore o il merito di una politica. Un giudizio che

---

<sup>1</sup> Martini A., 2009 *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2009.

<sup>2</sup> Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM, 1998.

<sup>3</sup> Ornstein A.C., Hunkins P.F., *Curriculum fundamentals: principales and issues*, Boston, Allyn&Bacon, 1998.

<sup>4</sup> Ashcroft K., Palacio D. *Researching into assessment and evaluation*, London, Kogan Page, 1996.

non è comunque arbitrario ma è basato sulla raccolta e sull'interpretazione di informazioni e come tale si configura come un processo di ricerca. Si tratta in altri termini di un giudizio argomentato.

Le definizioni proposte indirizzano quindi l'attenzione su due specifici ambiti sui quali l'analisi valutativa può essere indirizzata.

Il primo ambito è quello della fase di realizzazione di una politica pubblica ed è finalizzato a soddisfare una esigenza conoscitiva riguardo al **come** una determinata azione pubblica (*policy*) in termini operativi si è realizzata (**valutazione di processo**). In particolare questo tipo di valutazione si pone come scopo quello di far emergere le ragioni per cui nella fase di attuazione della politica ci si è discostati dal disegno originario.

Si tratta in termini operativi di ricostruire, per lo più mediante strumenti di indagine qualitativa, come il disegno della politica prodotto dai *policy maker* abbia trovato attuazione in pratica da parte di coloro i quali di questa politica pubblica sono gli attori, sia in quanto attuatori sia come destinatari. Con la valutazione di processo, quindi, si analizzano modalità e processi della *policy implementation*, cercando di mettere in luce le eventuali criticità/difficoltà che ne caratterizzano o ne hanno caratterizzato l'attuazione.

Il secondo ambito è quello finalizzato a rispondere all'esigenza conoscitiva dei *policy maker*, *stakeholder* e dei destinatari delle *policy*, ma anche più in generale dei cittadini in quanto contribuenti, di sapere **cosa** funziona. Lo scopo è comprendere se una politica è risultata efficace producendo cambiamenti in grado di aggredire con positività quei fenomeni collettivi problematici su cui l'azione pubblica intendeva agire. L'attenzione della valutazione è quindi nel secondo caso rivolta agli **effetti** di una determinata politica.

Dal punto di vista del metodo ciò comporta l'esigenza di capire **se e quanto i cambiamenti prodotti da una politica** – siano essi positivi o negativi, voluti o inattesi - possono essere attribuibili, esclusivamente o in quale misura, alla sua

azione, o per contro, se queste modifiche si sarebbero comunque realizzate anche in assenza dell'intervento.

### 3. Caratteristiche ed elementi essenziali della valutazione

Fatta questa premessa, è evidente che la prima scelta che la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro dovrà fare è se la ricerca valutativa che si vuole realizzare deve focalizzarsi sul processo attuativo di una politica o sui suoi risultati ed effetti (impatto) o su entrambe questi due ambiti di conoscenza.

La scelta di un ambito piuttosto che un altro dipende largamente dall'oggetto di valutazione su cui si intende concentrare.

Ad esempio, volendo individuare un esercizio valutativo nel campo di competenza della Commissione che riguardi l'analisi di processo, ci si potrebbe riferire agli ultimi dispositivi in materia di sicurezza e lavoro adottati nell'esercizio della legge delega n° 183 del 10 dicembre 2014, riguardanti la creazione di una *Agenzia* per ispezioni del lavoro e la semplificazione e razionalizzazione delle procedure ispettive. In questo caso l'esercizio valutativo, con caratteristiche parzialmente di analisi **ex ante**, deve essere quello attento a valutare la fase di realizzazione. Utilizzando una felice espressione inglese si tratta di valutare se e come da *policy finction* (cioè da un disegno normativo di principio) si possa transitare su un livello *policy facts*, il che vuol dire valutare capacità, volontà e interesse degli attori che a diverso titolo devono incorporare nella loro azione quotidiana, dettato e obiettivi della previsione normativa.

Gli esperti di valutazione della Commissione quindi accompagneranno con una ricerca valutativa le difficoltà che possono essere incontrate nella fase di implementazione di questa politica, per prevenire i rischi di cosiddetto

*implementation deficit*, e cioè che le previsioni legislative non si compiano secondo quanto previsto.

Nel secondo ambito di attenzione, riguardante gli effetti della politica, ci si sposta su un terreno di analisi eminentemente **ex post**.

La prima questione da porsi è quella dell'identificazione della *policy*, nel caso di specie in materia della sicurezza nei luoghi del lavoro e malattie professionali, che si intende assumere a "oggetto" dell'analisi valutativa da realizzare. Una scelta che deve essere condotta avendo ben chiaro il **grado di leggibilità** della politica che viene assunta quale oggetto dell'analisi, nei termini di quella che è la possibilità di attribuire all'azione pubblica scelta «obiettivi di cambiamento circoscritti e ben definiti» (Martini e Sisti, *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche, metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, 2006). In termini più semplici, se nella politica che si desidera valutare è difficile leggere un nesso chiaro fra l'intervento realizzato e un obiettivo chiaramente definito, osservabile e misurabile, difficilmente l'esercizio di valutazione di efficacia produrrà risultati soddisfacenti.

A monte del processo di valutazione è per questo necessaria un'azione di approfondimento con la Commissione, attraverso cui identificare, sulla base del **criterio della leggibilità**, l'intervento su cui focalizzare l'analisi valutativa (Fase 1).

Una volta definito l'intervento si dovranno far emergere i reali obiettivi che attraverso di esso si intendeva conseguire. In altri termini occorre evidenziare le dimensioni problematiche che, attraverso l'intervento, si volevano modificare, individuando così una sorta di *benchmark* che rappresenta il punto di riferimento rispetto al quale giudicare il miglioramento eventualmente prodotto dall'intervento (Fase 2).

Si tratta quindi di definire **su quali tipologie di effetto basare la valutazione**. Un intervento per essere valutabile in termini di impatto deve avere obiettivi rappresentabili mediante una (o più) **variabile** che presenti variazioni osservabili nel tempo oppure nello spazio oppure anche fra soggetti diversi (Fase 3).



Il passaggio successivo è quindi quello della **misurabilità** degli effetti prodotti dall'intervento. Per esempio, se l'obiettivo dell'intervento era quello di migliorare la sicurezza nei luoghi di lavoro, è necessario definire quelle che sono le **variabili risultato** (cioè le caratteristiche misurabili) utili a rappresentare il problema che l'intervento intende affrontare. La scelta di queste variabili risultato non può prescindere da considerazioni anche di **carattere tecnico-statistico** (disponibilità e qualità delle informazioni statistiche e misurabilità delle variabili) (Fase 4).

#### **4. Valutare l'impatto delle politiche per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro**

Per realizzare una valutazione di impatto, nel caso delle politiche per la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro sembra opportuno fare riferimento in particolare agli interventi del decreto legislativo 81/08 e s.m.i. in attuazione dell'Articolo 11 "attività promozionali" della Sezione II Sistemi istituzionali e/o a quelli in attuazione degli Articoli 36 "Informazione dei lavoratori" e 37 "Formazione dei lavoratori e loro rappresentanti" della Sezione IV, Formazione, Informazione e Addestramento.

Riguardo l'articolo 11, un possibile ambito d'interesse valutativo potrebbe essere rappresentato **dai progetti d'investimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro presentati a finanziamento dell'INAIL e/o delle Regioni**, da parte di piccole, medie e micro imprese. O, ancora, sempre con riferimento al medesimo articolo, quelli finalizzati all'inserimento nei percorsi di istruzione, inclusi quelli universitari, e di formazione professionale di specifici **percorsi formativi interdisciplinari volti a favorire la conoscenza delle tematiche della salute e della sicurezza** nel rispetto delle autonomie didattiche. Esistono quindi diverse opzioni per avviare un percorso di valutazione, che vanno a loro volta giudicate basandosi sul

criterio della leggibilità, cioè della possibilità di individuare delle variabili risultato di cui si vuole misurare l'effetto.

Con riguardo alle **attività promozionali rivolte alle PMI** appare del tutto ragionevole verificare se, grazie alla realizzazione delle attività attuate dai progetti finanziati si è prodotto un aumento dei livelli di sicurezza nell'impresa interessata dall'intervento.

Per questa tipologia d'intervento vi è un **meccanismo causale evidente e circoscritto** – sintetizzabile nel passaggio:

**intervento pubblico ⇒ realizzazione ⇒ risultato.**

che ha inoltre il vantaggio dal punto di vista dell'analisi valutativa di esplicitarsi presumibilmente in un arco temporale contenuto (tra i 12 e i 24 mesi).

La **variabile risultato** sul quale verificare l'effetto dell'intervento potrebbe quindi essere i “*cambiamenti nei livelli di sicurezza e di salute registrati nelle imprese interessate dagli interventi*”. Sostanzialmente la valutazione consentirebbe di far emergere **se, e in che misura, le attività condotte** (per esempio la predisposizione di  $n$  corsi di formazione o la realizzazione di investimenti per un ammontare  $m$ , che rappresentano il **prodotto diretto dell'intervento**) sono riuscite a incidere sui comportamenti delle imprese in materia di sicurezza dei lavoratori (**output** dell'intervento) e, successivamente, se tali cambiamenti sono stati in grado di produrre risultati sul benessere dei lavoratori (*outcome* dell'intervento).

D'altra parte è questa una tipologia d'intervento che teoricamente si presta a un trattamento di tipo **controfattuale**, vale a dire a misurazioni degli effetti basate sul confronto con soggetti non trattati dall'intervento.

Ciò consente la possibilità di individuare anche quella che in letteratura si chiama **variabile di trattamento** che permette di distinguere i lavoratori di imprese che hanno ottenuto i finanziamenti, da quelli di imprese che, pur con le medesime caratteristiche, non sono state oggetto di intervento.

Per contro, le attività promozionali rivolte alla diffusione di una cultura della sicurezza, agendo sui percorsi scolastici, delineano **una catena di nessi causali troppo lunga e non lineare** prima di arrivare all'atteso miglioramento sul livello di sicurezza e salute. In questo caso non sarebbe quindi possibile adottare, come variabile, risultato una qualche misura del livello di sicurezza (riduzione degli infortuni e delle malattie professionali). La valutazione dovrebbe ragionevolmente arrestarsi a misurare l'output dell'intervento (per esempio l'accresciuta conoscenza e consapevolezza dei rischi e delle pratiche corrette per ridurli) ma non potrebbe arrivare a misurare l'impatto sulla sicurezza e la salute dei lavoratori. Lo stesso si può affermare riguardo alle attività di formazione, informazione e addestramento, da attuare a valere sugli articoli 36 e 37 sopra ricordati. Anche in questo caso appare complesso individuare grandezze osservabili sull'impatto atteso, da collegare secondo un meccanismo causale chiaro e sufficientemente univoco alle attività informative e formative implementate. In sintesi, benché le attività promozionali e formative siano certamente di particolare interesse e possano costituire l'oggetto di attività valutative, presentano però rilevanti complessità analitiche, che impediscono di realizzare una vera e propria valutazione di impatto, dovute all'agire contestuale sul risultato di più componenti, ciascuna delle quali è difficile da identificare e comunque da isolare per stimarne l'effetto specifico, arrivando poi all'identificazione dell'impatto netto della politica sulla variabile obiettivo finale.

In considerazione delle riflessioni sopra enunciate, sembrerebbe opportuno concentrarsi su un ambito più immediatamente e operativamente percorribile quali i **progetti d'investimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro finanziati dall'INAIL (art. 11, comma 5 D.lgs. 09/04/2008 n. 81)**. Questa scelta, seppur limitata a un ambito specifico, sembra avere caratteristiche in grado di rispondere all'esigenza di realizzare una pratica valutativa eventualmente trasferibile e generalizzabile ad ambiti diversi, rispetto a quelli di specifica competenza della

Commissione. Inoltre in via preliminare alcune caratteristiche sembrano indicare una gestione efficace e modulabile dell'esercizio valutativo:

- la già richiamata evidenza del nesso di azione causale, che agisce direttamente sulla variabile obiettivo;

- la disponibilità di una serie storica di interventi, avviata nel 2008; questo, oltre ad aprire alla possibilità di introdurre eventualmente elementi dinamici nella valutazione, garantisce di poter individuare delle annualità in cui la politica sia stata erogata in condizione di regime (spesso le prime annualità risultano anomale e possono dare risultati fuorvianti), ma garantendo al contempo un sufficiente ritardo temporale per poter osservare degli effetti apprezzabili e per disporre di dati statistici affidabili;

- la possibilità di identificare gruppi omogenei di beneficiari (industria, agricoltura, edilizia), riducendo così le perturbazioni derivanti dal differente contesto. A tal riguardo si osserva che, in un esercizio valutativo sperimentale e più contenuto, l'analisi potrebbe concentrarsi sulle imprese industriali, in quanto in tale comparto i dati – prevalentemente di fonte contabile – per la profilazione delle imprese (per esempio al fine dell'identificazione del gruppo controfattuale), sono più affidabili e di facile acquisizione;

- l'ampio numero di beneficiari, utile per acquisire rilevanza nelle elaborazioni statistiche.

## 5. Il piano di valutazione

Per comprendere in termini più puntuali obiettivi e contenuti dell'analisi valutativa sugli effetti dei progetti d'investimento in materia di salute e sicurezza sul lavoro finanziati dall'INAIL è certamente di utilità definire un **piano di valutazione** cioè una *road map* nella quale presentare il percorso attraverso il quale si sviluppa la valutazione proposta nei termini dell'oggetto da analizzare delle informazioni quali

quantitative che si intende acquisire, delle metodologie di analisi da utilizzare, nonché dei tempi per la sua realizzazione e dei suoi costi. Il piano di valutazione consiste, quindi, in un documento scritto nel quale sono messe in chiaro le risposte alle tradizionali domande valutative che si riassumono in: “chi, cosa, quando, dove, perché e come”. Esso si caratterizza, altresì, per essere un documento “flessibile” soggetto a revisioni e modificazioni nel corso della sua concreta implementazione, e ciò in quanto si tratta necessariamente di un oggetto di contrattazione tra il gruppo di lavoro che valuta e i soggetti che, a diverso livello, vengono valutati. La redazione di un piano di valutazione offre altresì il vantaggio di consentire una migliore comprensione dell’ampiezza e dello scopo del processo di valutazione fornendo quindi al soggetto committente, in questo caso la Commissione, la dimensione del valore aggiunto conoscitivo assicurato dalla valutazione e quindi delle sue possibili ricadute nei processi di *decision making*.

Nel dettaglio i contenuti di un piano di valutazione riguardano:

1. la finalità e gli oggetti della valutazione ;
2. l’articolazione del processo valutativo nel cui ambito si definiscono:
  - a. le principali domande di valutazione;
  - b. le scelte metodologiche che si intendono adottare;
  - c. Il fabbisogno informativo (analisi dei dati disponibili) necessario per realizzare il percorso valutativo individuato;
3. il crono-programma vale a dire la tempistica e le scadenze delle attività valutative previste;
4. le risorse finanziarie necessarie per realizzare le attività di valutazione individuate;
5. l’assetto organizzativo dei soggetti coinvolti nella sua attuazione e gestione includendo in questo ambito le modalità di aggiornamento e di revisione del piano stesso.

### 5.1 Finalità e ambiti della valutazione

La finalità della valutazione qui proposta consiste nel verificare il grado di raggiungimento sia dei risultati attesi, alla luce delle modalità con cui sono state portate a termine le attività previste, sia anche dell'obiettivo generale della politica che sottende alla misura di incentivazione adottata che, nel caso di specie, è rappresentato dal miglioramento dei livelli di salute e sicurezza del lavoro nelle imprese oggetto di finanziamento dell'INAIL. Questa finalità deriva dalla considerazione che l'oggetto della valutazione, cioè i progetti finanziati dall'INAIL sulla base di quanto indicato nell'art. 11, comma 5 del D.lgs. 09/04/2008 n. 81), si colloca, dal punto di vista temporale, nel momento in cui l'intervento finanziato è stato già realizzato e che i suoi effetti sono presi in esame dopo un certo lasso di tempo dalla fine dell'intervento stesso.

Ne consegue che un primo ambito di attenzione dell'analisi valutativa è necessariamente quello **dell'effettività** dell'intervento finanziato, cioè della sua capacità di raggiungere gli obiettivi del progetto e, quindi, dell'adeguatezza delle azioni condotte in rapporto agli scopi che ci si era prefissati in fase di programmazione e finanziamento. L'attività valutativa consiste quindi nel considerare, attraverso una comparazione tra le azioni condotte e gli scopi definiti dal progetto, sia il grado di raggiungimento degli obiettivi sia gli elementi che, eventualmente, non abbiano permesso il totale o parziale raggiungimento degli obiettivi.

Un secondo ambito di focalizzazione della valutazione riguarda, come già si è anticipato, **l'impatto**, cioè le relazioni tra gli obiettivi specifici dei progetti finanziati e quello più generale che sottende alla normativa sulla cui base i finanziamenti sono stati erogati. Ciò comporta l'accortezza di considerare non solo gli effetti diretti, ossia quelli direttamente provocati dal progetto, ma anche quelli indiretti, i cosiddetti effetti multipli, che sono degli effetti indiretti, tuttavia favoriti dalle dinamiche del progetto.

Una terza dimensione della valutazione da considerare è quella della **sostenibilità** e cioè se e fino a che punto i risultati e gli impatti conseguenti all'implementazione del progetto continueranno a prodursi nel lungo periodo, o meglio, oltre la fine delle attività.

Gli elementi che la valutazione deve considerare sono molteplici, e riguardano il grado di *ownership* da parte delle imprese beneficiarie del finanziamento e la solidità degli impatti e dei risultati.

## **5.2 L'articolazione del processo valutativo**

Un ambito di particolare rilevanza nel processo di messa a punto del percorso di valutazione è rappresentato dalle **domande** alle quali attraverso l'analisi valutativa si intende dare risposta. Come è stato sottolineato in diversi documenti in materia (2004 e 2008) proposti a livello nazionale dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) «una valutazione che pone domande rilevanti, realistiche e circoscritte ha molte più possibilità di fornire informazioni e analisi utili per influenzare i percorsi di sviluppo definiti negli atti attuativi attraverso i quali si realizzano indicazioni normativi e/o regolamentari». L'utilità delle domande di valutazione è quello di non disperdere l'azione valutativa, circoscrivendone il campo d'interesse su quegli ambiti che consentono di fare emergere l'efficacia e l'eventuale valore aggiunto delle iniziative attuate e di acquisire quegli opportuni elementi conoscitivi necessari per definire, se opportuno quei correttivi necessari al superamento di criticità e difficoltà incontrate.

### *Le principali domande di valutazione*

Con riguardo l'ambito valutativo d'interesse di seguito, a titolo di esempio, alcune delle principali domande valutative.

Oggetto	Ambito di valutazione	Domande di valutazione
Progetti di investimento finanziati alle imprese industriali dall'INAIL ai sensi dell'art. 11, comma 5 D.lgs. 09/04/2008 n. 81	Analisi della strategia del progetto	La strategia assunta nel progetto si è rilevata pertinente e capace di conseguire gli obiettivi che si era posta ?
		Quali sono stati i problemi riscontrati nell'attuazione della strategia del progetto? Come sono stati affrontati e superati?
	Analisi dell'effettività	Qual è il grado di raggiungimento degli obiettivi?
		In caso di scostamenti verso il basso dagli obiettivi previsti, questi verranno raggiunti nel medio o lungo periodo?
		Quali sono i fattori che maggiormente hanno influenzato il raggiungimento o il mancato raggiungimento degli obiettivi?
	Analisi dell'impatto dei risultati	Come gli interventi promossi hanno contribuito a migliorare la sicurezza?
		Su quale tipologia di criticità in materia di sicurezza gli interventi attuati hanno avuto un maggiore effetto?
		Gli interventi attuati hanno influito sui processi organizzativi e di produzione?
		In quale modo gli interventi messi in campo hanno influito sulla riduzione degli incidenti sul lavoro?
		Come hanno inciso in termini di motivazioni/atteggiamenti?
		Vi sono stati cambiamenti, innovazioni nella pratica lavorativa? Quale è stato il coinvolgimento dei lavoratori nelle iniziative realizzate ?
	Analisi della sostenibilità dei risultati	Gli interventi hanno contribuito a un aumento del grado di sicurezza complessivo delle imprese finanziate?
		In che misura l'apprendimento e le conoscenze emerse dai risultati conseguiti dal progetto hanno favorito l'ideazione e la sperimentazione di macchinari/processi/procedure capaci di migliorare la sicurezza dal lavoro?



*Le scelte metodologiche*

Come si è anticipato, (cfr. sezione 2), l'attenzione dell'analisi proposta si focalizza sull'efficacia e sul valore aggiunto prodotto dagli interventi finanziari, il che introduce una specifica considerazione rispetto alla pertinenza e qualità delle fonti informative assunte a riferimento e al rigore e adeguatezza dei metodi e strumenti di analisi impiegati. Riguardo le scelte metodologiche è evidente che queste devono essere funzionali all'oggetto e alle finalità valutative così come trovano esplicitazione nelle domande di valutazione. In coerenza con gli ambiti di valutazione individuati l'approccio metodologico implementato riguarda la valutazione degli effetti e il metodo che si intende adottare è quello dell'analisi controfattuale. Si tratta di un approccio che consente di rispondere alla domanda rispetto al "quanto" è stato effettivamente prodotto dall'intervento implementato, il che comporta il confronto con i risultati che comunque si sarebbero ottenuti senza l'intervento. In pratica, l'impatto viene definito come differenza tra ciò che è accaduto ai beneficiari di un intervento con quanto è accaduto a un gruppo "sufficientemente comparabile" di soggetti non esposti all'intervento stesso (gruppo controllo). Si tratta di un approccio che può essere implementato su interventi caratterizzati da relazioni causa ed effetto sostanzialmente lineari e da un grado elevato di replicabilità. Attraverso tale approccio sarà possibile valutare la "potenziale efficacia assoluta", o impatto netto degli interventi attuati. Il confronto fra le performance realizzate dalle imprese destinatarie degli interventi con quelle che caratterizzano le imprese non beneficiarie consente, potenzialmente, di separare gli effetti direttamente ascrivibili agli interventi, da quelli che dipendono - più in generale - da altri fattori del tutto indipendenti (*omitted variables bias*). Ovviamente, solo i primi assumono rilievo ai fini della valutazione poiché direttamente imputabili alla presenza degli interventi. Si tratterà, quindi, di valutare l'efficacia degli interventi al netto di tutti quegli effetti che sono legati alla presenza di fenomeni di inerzia, spiazzamento e sostituzione.

*Il fabbisogno informativo*

Per rispondere adeguatamente alle domande valutative espresse, la definizione e l'acquisizione delle fonti di informazione corrette risulta un elemento critico per la qualità e, a volte, persino per la fattibilità della valutazione. In effetti l'impiego di dati secondari, ovvero raccolti da altri soggetti a fini statistici o amministrativi, può risultare l'unica strada possibile, in quanto l'alternativa di creare dati primari ad hoc non risulta compatibile con il budget o con le scadenze temporali disponibili per la valutazione. In altri casi l'acquisizione di dati primari attraverso inchieste ad hoc presso i beneficiari (cioè i soggetti che hanno ricevuto l'incentivo, nel caso selezionato si tratta delle imprese) o i destinatari (cioè i soggetti che beneficiano degli effetti della politica, in questo caso si tratta dei lavoratori) ancorché compatibile per costi e tempi, potrebbe comunque risultare non affidabile, in quanto le interviste possono essere affette da problemi quali il riserbo (su tematiche sensibili), la paura di essere giudicati o sanzionati (problema palese nel caso degli obblighi sulla sicurezza), la non affidabilità della memoria, l'insufficiente visibilità sul problema di cui dispone l'intervistato.

Nel caso vi siano dei dati amministrativi che siano disponibili, fruibili e affidabili, il loro utilizzo risulta probabilmente la strada da privilegiarsi. Infatti, seppure l'impiego di dati amministrativi possa rivelarsi molto dispendioso in fase di avvio, a regime esso permette di realizzare valutazioni dal costo contenuto e tempestive.

L'accesso ai microdati consente infatti di sperimentare una valutazione di impatto che basata su dati amministrativi, con tempi decisamente più rapidi, costi di analisi decisamente più contenuti rispetto all'acquisizione attraverso indagine diretta e, soprattutto, la possibilità di lasciare in eredità all'istituzione responsabile dell'intervento (nel caso di specie potrebbe essere l'INAIL) una *road-map* su come realizzare valutazioni di impatto di questo dispositivo.

Va nondimeno segnalato che l'impiego delle fonti amministrative non è mai immediato e richiede un processo iniziale piuttosto complesso, senza il quale

l'analista rischia di introdurre nella valutazione distorsioni occulte. È necessario conoscere perfettamente, non solo le caratteristiche dell'intervento e le modalità della sua gestione, ma anche i criteri con cui la banca dati è stata costruita (o assemblata) e messa in qualità, e come avviene l'alimentazione della base dati con le nuove informazioni. Molto spesso le banche dati amministrative, concepite per scopi che nulla hanno a che vedere con l'analisi, possono rivelarsi non perfettamente adeguate per le finalità valutative. Uno dei risultati che accompagna una valutazione basata su dati amministrativi è quindi rappresentato da una lista di suggerimenti per fare in modo che il repertorio dei dati, costruito per scopi gestionali, possa divenire uno strumento di semplice uso anche per scopi valutativi. Spesso sono sufficienti piccoli accorgimenti che non aggravano in modo particolare l'attività dello staff addetto alla gestione delle politiche.

Laddove invece questi dati non siano disponibili, affidabili o adeguati, si deve ricorrere a informazioni raccolte direttamente. Per questo motivo risulta fondamentale avviare con l'INAIL una riflessione sulle tipologie e qualità di dati e informazioni che possono essere messe a disposizione dall'Ente per comprendere la necessità o meno di acquisire ulteriori elementi informativi con il ricorso ad altre opzioni inclusa quella di un'indagine diretta sui beneficiari dell'intervento e sui destinatari. Questa riflessione congiunta è fondamentale, e per certi versi vincolante, alla **effettiva realizzazione** del piano di valutazione.

A titolo esemplificativo di seguito alcune delle principali tipologie di informazioni necessarie per condurre un lavoro di valutazione sopra esposto :

- *informazioni su come concretamente la politica viene operativamente attuata e gestita*: si tratta di informazioni di tipo qualitativo - per lo più ricavabili solo dal dialogo con i soggetti che gestiscono direttamente le procedure - che consentono di esplicitare il percorso causale fra azione pubblica ed effetto, nonché di evidenziare quali siano gli indicatori corretti da impiegarsi;

- *lista nominativa delle imprese finanziate* : questa informazione è indispensabile per costruire un qualsiasi disegno di valutazione degli effetti dell'intervento attuato; nessuna valutazione di impatto si può basare su dati statistici aggregati;

- *lista nominativa dei richiedenti esclusi*: qualora esista (non sempre questo è compatibile con il tipo di politica valutato, per esempio non esiste nel caso in cui la politica vada erogata a tutti gli aventi diritto o a tutti i richiedenti – interventi *demand constrained*) questa lista è utile per definire un campione d'impresa con caratteristiche analoghe a quelle finanziate da utilizzare come riferimento per una analisi di tipo controfattuale, vale a dire di misurazione degli effetti basate sul confronto con soggetti non trattati dall'intervento (cosiddetto “impatto **netto** della politica”);

- *database con dati sulla tipologia degli investimenti*: necessaria per qualificare e comprendere l'impatto netto che viene misurato;

- *database con dati sugli infortuni denunciati nelle singole imprese*: queste informazioni consentirebbero di costruire degli indicatori di *outcome* a partire da dati amministrativi, senza ricorrere ad inchieste la cui attendibilità è dubbia (per i problemi elencati sopra che potrebbero essere molto rilevanti in questo campo di indagine), e comunque limitata dalla dimensione del campione e il cui costo è elevato; va sottolineato che i dati dovrebbero consentire un'attribuzione degli infortuni alle imprese, indispensabile per evidenziare il nesso di causalità ricercato dalla valutazione di impatto, mentre i dati potrebbero essere anonimizzati per quanto riguarda gli individui che hanno sofferto degli infortuni, per ridurre l'impatto dei problemi di privacy.

Affinché il piano di valutazione non sia un documento teorico ma immediatamente operativo, si conferma la volontà e l'impegno del gruppo di esperti incaricati dalla Commissione ad avviare con INAIL la riflessione sulle informazioni quali quantitative disponibili.

### 5.3 Gli altri contenuti del Piano

Per lo sviluppo degli altri contenuti del Piano:

- la tempistica di attuazione del percorso valutativo proposto,
- le professionalità da coinvolgere
- il modello di governance da adottare
- le risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione

è necessario avere chiaro il quadro informativo di cui si dispone (cfr punto 3.2.3 di questo documento), in quanto durata, tipologia e numero di esperti da coinvolgere e di conseguenza i costi dipendono significativamente dalla possibilità o meno di poter fare riferimento a una banca dati in grado di assicurare un insieme ampio, articolato e qualitativamente e scientificamente valido di informazioni capace da limitare al massimo il ricorso ad indagini di campo.

## 6. Possibili criticità

In termini di considerazioni conclusive riguardo all'attuazione del Piano di valutazione sugli effetti degli incentivi per gli investimenti in sicurezza, è doveroso evidenziare alcune possibili criticità che potrebbero emergere nel corso della sua realizzazione in relazione all'oggetto analizzato e alle modalità di realizzazione dell'indagine.

### 6.1 La valutazione dell'impatto: il problema del deadweight

**L'effetto inerziale**, o *deadweight*, è legato al fatto che il risultato che si osserva, o una sua parte, si sarebbe potuta ottenere anche in assenza dell'intervento; solo depurando **l'impatto lordo** (cioè il miglioramento apparente della variabile

obiettivo) dell'effetto inerziale si ottiene l'impatto netto della politica, che è l'unico di reale interesse per il *policy maker*. Ad esempio gli investimenti realizzati dalle imprese che hanno fruito degli incentivi rappresentano una misura di impatto lordo che occorre depurare dagli investimenti che sarebbero comunque stati realizzati dalle imprese anche in assenza di incentivo. Il sistema adottato per l'acquisizione delle domande, basato sul un click-day, e l'affollamento delle imprese interessate aprono non pochi sospetti sull'esistenza in questo caso di un forte effetto di *deadweight*. Al limite se il sistema, al di là delle intenzioni iniziali ma a causa di esiguità delle risorse disponibili o di difetti procedurali, si configurasse non come un reale sistema di incentivi, ma di fatto come una compensazione di costi di investimenti che vengono fatti (compensazione che si concede ad alcuni e non a tutti, sulla base di chi è il più veloce a caricare la domanda il giorno dell'apertura della procedura) è evidente che difficilmente potremo trovare un impatto netto positivo. Questa criticità evidenzia due necessità. La prima riguarda l'importanza di inserire una valutazione di processo, seppur semplificata, in occasione della realizzazione del disegno di valutazione. E la seconda è quella di adottare per la valutazione appropriate metodologie controfattuali, in grado di depurare l'impatto lordo dall'effetto inerziale.

## 6.2 Il problema di offuscamento del nesso causale

Il nesso causale, la cui rilevanza è stata discussa nella sezione 1, degli incentivi agli investimenti in sicurezza, pare estremamente chiaro, ma non così facile da identificare per la presenza di possibili **confounders**. Potrebbe alla prova dei fatti rivelarsi particolarmente difficile capire qual è l'effetto specifico dei Bandi ISI, in un quadro complesso in cui molteplici politiche di prevenzione coesistono e, inevitabilmente, interagiscono. Numerosi dispositivi, con natura e funzionamento radicalmente diverso (la normativa sulle dotazioni obbligatorie e le verifiche ispettive sul loro rispetto, le premialità automatiche in presenza di situazioni virtuose), intervengono sullo stesso obiettivo. Nella definizione del piano di valutazione

occorrerà analizzare se sussistono possibilità di trattamento multiplo (un'impresa che riceve più di un aiuto) e come interagiscono. Quest'attività è essenziale sia per individuare un corretto approccio controfattuale sia, a valle dei risultati, per comprendere e caratterizzare l'impatto netto.

### 6.3 Disponibilità dei microdati

Vale la pena ribadire anche in questa sezione sulle criticità, sebbene già ampiamente discusso nel paragrafo 3.2.3, la centralità del problema della disponibilità e qualità della base informativa di cui si dispone. In effetti dalla disponibilità di dati nominativi per impresa dipende non solo se la valutazione sarà buona o cattiva, dettagliata o generica, costosa o a basso budget, ma se tale valutazione può essere realizzata oppure no. La lista nominativa dei finanziati è infatti requisito minimo, indispensabile per costruire un qualsiasi disegno di valutazione.

Come si è già argomentato, la disponibilità di microdati ricchi e affidabili migliora radicalmente il lavoro di valutazione, ampliando le possibilità di analisi, migliorando l'affidabilità dei risultati e riducendo i costi di realizzazione. Quello che ancora non è stato evidenziato è che la qualità delle banche dati non dipende solo dalle caratteristiche dei dati che esse contengono (dettaglio, ricchezza, affidabilità), ma anche da tutta una serie di informazioni accessorie che descrivono i dati stessi: quando il dato è stato raccolto? Come? Da chi? Con che procedura? Ha subito rielaborazioni successive? Sono presenti procedure automatiche per sanare informazioni in conflitto? Queste informazioni prendono il nome di **metadati** e costituiscono la base essenziale perché un utente che non ha creato il dato né gestito la banca dati, possa comprenderne la portata informativa. In Italia c'è ancora molto lavoro da fare sulla certificazione di qualità dei dati amministrativi e, ad oggi, tali informazioni raramente sono reperibili su documenti scritti o sui dizionari che corredano le banche dati, molto più spesso sono tacite, per cui occorre aprire un

dialogo con operatori esperti appositamente individuati. L'operazione è tutt'altro che semplice in quanto tali competenze sono disperse fra più operatori e a volte anche fra più soggetti diversi, a causa dei frequenti fenomeni del decentramento amministrativo e della esternalizzazione dei servizi. In vista di ciò coinvolgere INAIL in un rapporto di fornitura dati caratterizzato da un clima di collaborazione aperto e amichevole non è un elemento opzionale desiderabile, ma essenziale per una fruizione corretta e ottimale delle basi informative.



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

**Riunione n. 22**

*Presidenza della Presidente*  
**FABBRI**

*Orario: dalle ore 9,25 alle ore 9,30*

*PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI*

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince**

Giovedì 28 luglio 2016

### **Plenaria**

*Presidenza del Presidente*  
LAI

*La seduta inizia alle ore 14.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE avverte che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 5, del Regolamento interno, avverte altresì che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale web del Senato.

Chiede all'ingegner Antonio La Malfa, comandante provinciale dei Vigili del Fuoco di Genova, se ritenga che il suo intervento debba essere secretato.

Stessa domanda rivolge ai commissari. L'audito e i commissari avranno la possibilità di chiedere in qualsiasi momento la chiusura della trasmissione audio-video e la segretazione dell'audizione o di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non debbano essere divulgati.

A norma dell'articolo 13 del Regolamento interno, precisa che è la Commissione a decidere su un'eventuale richiesta in tal senso.

#### **Audizione dell'ingegner Antonio La Malfa, comandante provinciale dei Vigili del Fuoco di Genova**

L'ingegner LA MALFA per mezzo di *slides* e filmati fornisce una descrizione della dinamica degli incendi, con particolare riguardo agli am-

bienti chiusi. Si sofferma sulla pericolosità per la vita umana dei fumi e degli altri prodotti della combustione. Dà conto delle modalità organizzative dei soccorsi da parte dei Vigili del fuoco. Sottolinea i tempi estremamente ristretti che consentono condizioni di vivibilità in ambienti investiti dagli incendi. Passa poi all'analisi della dinamica dei flussi di calore e di fumo in una nave, rilevando la specificità degli ambienti chiusi e della presenza di materiali metallici che non permettono una rapida dissipazione del calore.

Il senatore BATTISTA (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) chiede precisazioni sugli *sprinkler*.

Il senatore FILIPPI (*PD*) domanda se il fumo o il vapore possa essere scambiato per nebbia e se il salone De Luxe potesse mantenere più a lungo in condizioni di vivibilità i passeggeri e l'equipaggio se non fossero stati rotti i vetri degli oblò.

Il PRESIDENTE chiede notizie sulla tenuta al calore e ai fumi del salone De Luxe alla luce anche dell'organizzazione dei soccorsi all'interno del traghetto.

La senatrice PAGLINI (*M5S*) pone domande sul fumo e sulla nave, sui ritardi dei soccorsi e sui tempi di sopravvivenza delle vittime.

L'ingegner LA MALFA evidenzia che un impianto *sprinkler* garantisce in genere una maggiore efficacia dei soccorsi. Ritene che il vapore non possa essere scambiato per nebbia perché si produce in un ambiente molto circoscritto. Fornisce spiegazioni sui sistemi di difesa passiva e attiva e sostiene che l'equipaggio e i passeggeri abbiano ritenuto il salone De Luxe come luogo più sicuro del traghetto. Formula ipotesi sulla penetrazione del fumo in questo ambiente, affermando che sono molto limitate le ipotesi di morte per ipertermia. Si sofferma sulle modalità di salvataggio operate in mare dai Vigili del fuoco.

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il PRESIDENTE dà conto delle collaborazioni che si definiranno ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno, sulla base delle indicazioni ricevute dai Gruppi e dall'Ufficio di Presidenza.

*La seduta termina alle ore 16,15.*

