

RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

Numero 2 - 2016

I sinistri marittimi – La statistica giudiziaria

Risk management e catastrofi naturali

Fondi interprofessionali e formazione – Dieta mediterranea

FONDATA E DIRETTA DA
DONATO A. LIMONE

Direttore responsabile

Donato A. Limone

Comitato scientifico

Stefano Adamo (Preside di Economia, Università del Salento), Piero Bergamini (Autostrade), Francesco Capriglione (Ordinario di Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, LUISS, Roma), Michele Carducci (Ordinario di Diritto Pubblico, Università del Salento), Ernesto Chiacchierini (Ordinario di tecnologia dei cicli produttivi, Università La Sapienza), Claudio Clemente (Banca d'Italia), Ezio Ercole (Vice Presidente dell'Ordine dei Giornalisti del Piemonte e consigliere della Federazione Nazionale della Stampa Italiana - FNSI), Donato A. Limone (Ordinario di informatica giuridica, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma), Vincenzo Mastronardi (Ordinario Psicopatologia forense, Università La Sapienza, Roma), Nicola Picardi (Professore emerito della Sapienza; docente di diritto processuale civile, LUISS, Roma), Francesco Riccobono (Ordinario di Teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli), Sergio Sciarrelli (Ordinario di Economia Aziendale, Università di Napoli, Federico II), Marco Sepe (Ordinario di diritto dell'economia, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma)

Comitato di redazione

Leonardo Bugiolacchi, Antonino Buscemi, Luca Caputo, Mario Carta, Andrea Casu, Claudia Ciampi, Giovanni Crea, Ersilia Crobe, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Minco, Paola Di Salvatore, Pasquale Luigi Di Viggiano, Paolo Galdieri, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Giulio Maggiore, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alberto Naticchioni, Gianpasquale Preite, Fabio Saponaro, Andrea Sacco Ginevri, Pasquale Sarnacchiaro, Riccardo Severi, Angela Viola

Direzione e redazione

Via Antonio Canal, 7

00136 Roma

donato.limone@gmail.com

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno VI, n. 2/2016

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

La rivista è fruibile dal sito www.clioedu.it gratuitamente.

Indice

Editoriale	
<i>Donato A. Limone</i>	2
Le investigazioni sui sinistri marittimi: obiettivi e principi chiave	
<i>Roberto Pescetti - Vincenzo Mastronardi</i>	8
La Statistica giudiziaria penale in Italia, alcune riflessioni statistiche	
<i>Paola Augelli - Pasquale Sarnacchiaro</i>	38
Le scelte di risk management nella gestione delle catastrofi naturali	
<i>Antonio Coviello - Giovanni Di Trapani</i>	59
I Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione continua dei Lavoratori tra natura giuridica privata e nuovo regime di gestione giuspubblicistico	
<i>Giampaolo Teodori</i>	82
La “Carta dei valori della Dieta Mediterranea UNESCO” patrimonio culturale immateriale dell’umanità. Per la “Rete delle comunità della Dieta Mediterranea UNESCO”	
<i>Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali</i> <i>Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza</i>	91

Editoriale

In questo numero pubblichiamo articoli su diversi argomenti di carattere giuridico, statistico, economico, criminologico, manageriali e il documento sulla dieta mediterranea presentato a Expo 2015 dall'Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza.

Sui sinistri marittimi l'articolo di Pescetti e Mastronardi. La navigazione è caratterizzata da rischi e pericoli derivanti dall'ambiente stesso in cui viene svolta ed in tale ambito emerge, pertanto, la necessità di conferire una grande rilevanza alla tutela della sicurezza. La sicurezza della navigazione, intesa come "*safety*", è diretta a salvaguardare il mezzo, le persone e i beni a bordo dai rischi derivanti dall'attività di navigazione e trasporto effettuata in ambienti che possono risultare pericolosi per loro stessa natura ovvero possono diventarlo a seguito degli interventi umani. La tutela della "*safety*" si è poi estesa anche al lavoro e alla qualità della vita a bordo, determinando inoltre l'interazione con le esigenze relative allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell'ambiente, che hanno fatto della sicurezza l'obiettivo principale da raggiungere mediante la cooperazione tra gli Stati, determinando una rinnovata attenzione all'emanazione di norme dirette a garantire la sicurezza del trasporto marittimo.

Augelli e Sarnacchiaro si occupano di analisi statistica sui procedimenti penali. Gli Autori si soffermano sul ruolo della Statistica giudiziaria penale, evidenziandone i presupposti, le criticità e le potenzialità. L'analisi sociologica e informativa del dato numerico relativo al contenzioso penale, da un lato, e, il fattore sociologico e politico da cui scaturiscono riforme legislative e politiche di intervento, dall'altro, costituiscono lo sfondo per l'indagine contenuta nell'articolo, che sfocia nella individuazione dell'odierno campo di applicazione della Statistica giudiziaria, focalizzandone la valenza e funzione nei molteplici ambiti sociali in cui opera.

Coviello e Di Trapani affrontano con un approccio sistemico il rapporto tra risk management e catastrofi naturali. Quello dei rischi catastrofali è un tema chiave del dibattito di politica economica del Paese, che mostra emblematicamente come occorre passare dalla "gestione" al "governo" dei rischi. E quindi dal trattamento delle *technicalities* operative connesse al risk management al cuore stesso della politica economica. La politica infatti per l'economista pubblico, soprattutto italiano, deve fare i conti con la carenza delle risorse finanziarie e strumentali, con le distorsioni indotte dall'intervento pubblico, con l'inefficienza la burocrazia e spesso la corruzione degli apparati. Questo è ancora più vero nel caso delle calamità naturali, rispetto a cui la domanda di politiche pubbliche appare oggi in crescita drammatica. L'analisi delle tendenze in atto mostra quanto siano vulnerabili rispetto a questi accadimenti l'intera società e la sua economia, e quanto questa vulnerabilità sia crescente. D'altro canto la domanda di protezione è anch'essa aumentata significativamente.

Teodori affronta il problema giuridico dei fondi interprofessionali. Il panorama evo-

lutivo dei Fondi Paritetici Interprofessionali si presenta come un'organizzazione gestionale sempre più improntata a criteri pubblicistici: ciò in riferimento alla funzione sostanziale che perseguono nelle politiche del lavoro, nonostante la loro natura associativa privata e pattizia. La conferma di ciò è avvenuta di recente attraverso gli interventi del Giudice Amministrativo prima e quello dell'Autorità Nazionale Anticorruzione poi. Ne consegue la necessità di applicare la disciplina degli Appalti Pubblici verso i soggetti erogatori della formazione e, più ampiamente, una revisione generale degli assetti basata sul Principio della Trasparenza.

In questo numero pubblichiamo "La Carta dei Valori della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO" realizzata dall'Università di Roma Unitelma Sapienza nell'ambito del Progetto "Meddiet - Il portale della Dieta mediterranea", con il contributo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Tale documento è frutto di un lavoro condiviso con la comunità emblematica della Dieta mediterranea Patrimonio dell'Umanità UNESCO di Pollica-Cilento e il Centro Studi sulla Dieta mediterranea "Angelo Vassallo" e insieme a diverse comunità locali, attive dal 2010 ad oggi nella salvaguardia e valorizzazione dell'elemento. Il documento è stato presentato nell'ambito dell'Expo 2015 di Milano "Nutrire il Pianeta, Energia per la vita".

Il Direttore della Rivista
Donato A. Limone

Autori di questo numero

Paola Augelli

Laureata presso la Facoltà di Giurisprudenza di Napoli - Federico II. Avvocato. Con precedenti esperienze in studi legali e società, attualmente in servizio presso l'Ufficio legale di una società del Gruppo FS, è specializzata in procedure concorsuali, contratti di servizi per le società del gruppo e contenzioso. Si è occupata del coordinamento di gruppi di lavoro sulla certificazione dei servizi legali e sul processo telematico. Approfondisce lo studio e l'analisi di dati, flussi e statistiche inerenti l'andamento dei procedimenti afferenti il proprio Ufficio e gestisce la valutazione delle performances dei legali coinvolti nella gestione del contenzioso.

E-mail: paaugelli@gmail.com

Antonio Coviello

Ricercatore III livello 2° fascia presso l'IRISS. E' laureato in Economia e Commercio presso la Facoltà di Economia "Federico II" di Napoli.

Nell'ambito dell'area di ricerca "Innovazione e management dei servizi", è responsabile del progetto di ricerca denominato "L'innovazione per la crescita dei servizi assicurativi e del risk management".

Dal giugno 2007 (anno di ingresso nel CNR) svolge attività di ricerca nel campo delle Economia e Gestione delle Imprese Assicuratriche. L'attività di studio si concretizza lungo due assi di ricerca principali: un primo asse con obiettivi specifici riferiti all'innovazione per lo sviluppo dei servizi assicurativi ed un secondo ascrivibile all'identificazione degli approcci gestionali derivanti dai rischi originati da eventi naturali. In riferimento al sempre e più attuale argomento dei danni derivanti da eventi naturali, ha analizzato in particolare il ruolo e il comportamento del Risk Management in relazione alla assunzione di adeguate coperture assicurative per rischi c.d. catastrofali. Per il secondo asse di ricerca, ha svolto e svolge studi relativi all'individuazione di soluzioni concernenti l'Evoluzione dei canali distributivi (ICT) delle Imprese assicurative e il lancio di nuovi servizi market-driven e/o technology-driven. E' stato responsabile del progetto di ricerca denominato "L'innovazione per la crescita dei servizi assicurativi e del risk management", e coordina un gruppo di lavoro multidisciplinare composto da qualificati esperti in materia (Enea, Ania ed altri enti assicurativi e riassicurativi)

E' professore universitario a contratto, attualmente insegna "Marketing assicurativo" presso l'Università Suor Orsola Benincasa. Ha pubblicato numerosi scritti in materia assicurativa, tra cui monografie adottate in diverse Università italiane.

E-mail: a.coviello@iriss.cnr.it

Giovanni Di Trapani

È ricercatore III Livello 2° Fascia. Ha conseguito il Dottorato - PhD. in “Economia e gestione delle Aziende Pubbliche” presso la Facoltà di Economia dell’Università di Salerno ed è laureato in Economia e Commercio conseguita presso la Facoltà di Economia “Federico II” di Napoli.

Svolge nell’ambito dell’area di ricerca “Innovazione e management dei servizi” attività di studio lungo due assi di ricerca principali: un primo asse con obiettivi specifici riferiti all’innovazione per lo sviluppo dei servizi assicurativi ed un secondo ascrivibile all’identificazione degli approcci gestionali derivanti dai rischi originati da eventi naturali. Svolge attività di ricerca nel campo delle Economia e Gestione delle Imprese Assicuratrici a partire dal giugno 2010, ed a tal proposito, in riferimento al sempre e più attuale argomento dei danni derivanti da eventi naturali, ha portato avanti studi ed analisi con l’obiettivo di analizzare il ruolo e il comportamento del Risk Management in relazione alla assunzione di adeguate coperture assicurative per rischi c.d. catastrofici. Nel recente passato ha svolto studi relativi all’individuazione di soluzioni concernenti l’Evoluzione dei canali distributivi (ICT) delle Imprese assicurative e il lancio di nuovi servizi market-driven e/o technology-driven. In precedenza, fino al maggio del 2010, il sottoscritto ha affrontato gli argomenti connessi con il Management del Turismo e dei Beni Culturali, con particolare riferimento alla gestione, fruizione e valorizzazione economica del Patrimonio Culturale. E’ componente del Comitato Editoriale della Rivista Paradox. E’ Editorial Board Member in qualità di Reviewer per importanti riviste internazionali.

E’, da dieci anni, Professore a Contratto di Statistica Economica e Statistica del Turismo presso l’Università Telematica PEGASO.

Ha pubblicato numerosi scritti in materia assicurativa e ha altresì curato studi quantitativo e qualitativo di fenomenologie turistiche innovative.

E-mail: giovanni.ditrapani@unipegaso.it

Donato A. Limone

Ordinario di Informatica Giuridica, docente di Scienza dell’amministrazione digitale, Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche ed economiche, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza (www.unitelmasapienza.it). Presidente ANDIG (Associazione Nazionale Docenti Informatica Giuridica e diritto dell’informatica- www.andig.it). Fondatore e direttore della “Rivista elettronica di diritto, economia, management” (www.clioedu.it)

E-mail: donato.limone@unitelmasapienza.it; donato.limone@gmail.com

Roberto Pescetti

Sottufficiale della Guardia Costiera - Marina Militare in servizio come Investigatore presso la 3^a Divisione - Investigazioni Marittime della Direzione Generale per le Investigazioni Ferroviarie e Marittime del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Laureato in "Scienze per l'Investigazione e la Sicurezza", laurea in "Studi Strategici e Scienze Diplomatiche" - Scienze della politica e Master in "Criminologia, Scienze investigative e Strategiche per la Sicurezza".

E-mail: robertopescetti@libero.it

Vincenzo Mastronardi

Psichiatra, Criminologo clinico, e Psicopatologo forense , già Titolare della Cattedra di Psicopatologia Forense Sapienza Università di Roma Direttore del Master di II livello Criminologia, Sistema Penale, Psicopatologia Forense, Investigazioni e Sicurezza presso la UNINT Università degli studi internazionali di Roma , Direttore del Master in Criminologia Scienze Investigative e della Sicurezza Unitelma -Sapienza , Presidente dell'Istituto Internazionale di Scienze Criminologiche e Psicopatologico-forensi (MIUR -Anagrafe Centrale delle Ricerche) , e Autore di 265 lavori e 27 libri in tema di criminologia, psicopatologia forense e sulla "comunicazione" con più case editrici.

E-mail: vincenzo.mastronardi@gmail.com

Pasquale Sarnacchiaro

Ricercatore Confermato di Statistica (S.S.D. SECS/S01) dal 2011 ed è in servizio presso l'Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza. Laureato con lode nel 1998 in Economia presso l'Università degli Studi di Napoli, successivamente ha conseguito nel 2003 presso la medesima Università il Dottorato di Ricerca in Gestione della Qualità Totale discutendo una tesi su "Modelli Statistici soggettivi per la Misurazione della Customer Satisfaction". È attualmente titolare dei seguenti insegnamenti Statistica, Statistica per le imprese, Modelli statistici per la Pubblica Amministrazione e Statistica Medica. Ha svolto attività di visiting professor presso l'Università degli studi di Bucarest Accademia degli studi Economici e l'Università di Montpellier.

Dal 2009 in seno alla Società Italiana di Statistica è stato eletto segretario del gruppo permanente "Statistica per la valutazione e la Qualità dei Servizi". È referee di diverse riviste internazionali di Statistica e Valutazione. È autore di pubblicazioni su riviste internazionali quali Journal of applied Statistics, Food Quality and Preference, Journal of Mental Health, Environment International, Australian and New Zealand Journal of Statistics.

Nell'ambito dell'università degli studi di Roma Unitelma Sapienza ricopre i seguenti ruoli Coordinatore Erasmus, Componente Presidio Qualità Università Unitelma Sapienza, Direttore del Corso di Perfezionamento Universitario in "Management dei si-

stemi turistici: dalla gestione dell'impresa turistica al marketing territoriale", Direttore del Corso di Alta Formazione Universitaria "Le nuove tecnologie a supporto della gestione dei Servizi Pubblici: l'e-management"

I suoi principali Campi di Ricerca sono Modelli ad Equazioni strutturali con variabili latenti. Analisi Statistica Multidimensionale dei Dati, Analisi della Co-Inerzia, Analisi delle Tabelle three-way. Analisi in componenti principali per variabili complesse. Piani sperimentali, Analysis of Means (ANOM), Analysis of Variance (ANOVA), Categorical Analysis of Variance (CATANOVA). Polinomi Ortogonali. Epidemiologia e Statistica Medica. Misurazione della Customer Satisfaction e della Qualità dei Servizi con modelli multivariati. Controllo Statistico della Qualità. È attualmente presidente del Comitato Strategico per gli studi economici e coordinatore del Progetto di Ricerca di Ateneo "Un modello statistico a costrutti latenti per l'analisi della Responsabilità Sociale d'impresa". Ha partecipato in qualità di componente al progetto Europeo Tempus IV "Master programme in Applied Statistics" Call: EACEA N°28/09 Project number: 511140 - TEMPUS - 1 - 2010 - RS - TEMPUS JPCR

È stato consulente statistico per il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), la TESS - Costa del Vesuvio Regione Campania e Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione e di formazione (INVALSI)

E-mail: pasquale.sarnacchiaro@unitelma.it

Giampaolo Teodori

Ricercatore Formez Pa. Esperto di Diritto Amministrativo nel settore del Pubblico Impiego e Responsabile di Progetti di Formazione e Selezione del Personale della P.A. Docente in materia di E-Government e Lavoro Pubblico (già Professore a contratto presso Scuola Specializzazione Professioni Legali Università di Salerno e Docente su vari Master, da ultimo Master in Management Pubblico ed E-Gov Università di Lecce e Unitelma Sapienza. Autore di Monografie e Articoli in materia di E-Gov e di Pubblico Impiego. Relatore in Convegni e Conferenze su tematiche della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione

E-mail: giampaolo.teodori@gmail.com

LE INVESTIGAZIONI SUI SINISTRI MARITTIMI: OBIETTIVI E PRINCIPI CHIAVE

Roberto Pescetti - Vincenzo Mastronardi

Abstract: La navigazione è caratterizzata da rischi e pericoli derivanti dall'ambiente stesso in cui viene svolta ed in tale ambito emerge, pertanto, la necessità di conferire una grande rilevanza alla tutela della sicurezza.

La sicurezza della navigazione, intesa come “*safety*”, è diretta a salvaguardare il mezzo, le persone e i beni a bordo dai rischi derivanti dall'attività di navigazione e trasporto effettuata in ambienti che possono risultare pericolosi per loro stessa natura ovvero possono diventarlo a seguito degli interventi umani.

La tutela della “*safety*” si è poi estesa anche al lavoro e alla qualità della vita a bordo, determinando inoltre l'interazione con le esigenze relative allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell'ambiente, che hanno fatto della sicurezza l'obiettivo principale da raggiungere mediante la cooperazione tra gli Stati, determinando una rinnovata attenzione all'emanazione di norme dirette a garantire la sicurezza del trasporto marittimo.

A tal proposito emerge con evidenza come la produzione normativa tragga la sua origine dalle analisi condotte in occasione del verificarsi di nuovi disastri marittimi, o eventi sfavorevoli, la cui dinamica e le cui conseguenze evidenziano i limiti degli strumenti giuridici in vigore, determinando la necessità di intervenire con attività di revisione, modifica e integrazione delle disposizioni vigenti.

La considerazione relativa al fatto che il verificarsi di eventi sfavorevoli possa essere un'occasione per determinare l'emanazione di nuove norme al fine di dare una maggiore tutela alla *sicurezza* mette in risalto come la rilevanza della conoscenza dei processi e delle cause dei sinistri assuma una rilevanza fondamentale.

Per quanto riguarda il “*sinistro marittimo*”, esso è un qualsiasi evento da cui derivi la perdita di una vita umana o il grave ferimento di una persona, la perdita della nave o un grave danno che comprende l'incendio, l'incaglio, la collisione o il danno all'ambiente. Esso coinvolge interessi pubblici e privati, non solo in rapporto al pregiudizio che può derivarne alle persone ed ai beni, ma anche per la necessità di individuarne le cause (tecniche), al fine di acquisire una conoscenza adeguata a contenere i rischi inerenti al trasporto per mare.

Il contributo che la conoscenza delle dinamiche di eventi di danno (o di pericolo) in mare è in grado di assicurare allo sviluppo della normativa sulla sicurezza, ha spinto quindi il legislatore internazionale, comunitario e nazionale ad intervenire organicamente nella materia, dettando principi fondamentali in tema di inchieste sui sinistri marittimi con il Codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi, la direttiva n. 18 del 28 maggio 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio e, in attuazione della direttiva stessa, il d.lgs. n. 165 del 6 settembre 2011.

Parole chiave: inchiesta marittima, strategia investigativa, intervista dei testimoni, fattore umano (*Human Factor*)

Sommario: 1. Le Inchieste Marittime - 2. Il Codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi - 3. La Direttiva europea 2009/18/CE - 4. Il Decreto legislativo n. 165/2011: la nuova attività di investigazione tecnica di sicurezza - 5. Dinamica dell'azione investigativa - 6. L'intervista dei testimoni - 7. Il Report finale - 8. *Human Factor* nei sinistri marittimi.

(L'articolo è ricavato dal testo della tesi finale del Master in **Criminologia, Scienze investigative e Strategiche per la Sicurezza**, discussa nella **Università Unitelma Sapienza –Anno acc. 2014-2015**)

1. Le inchieste marittime

la disciplina delle inchieste marittime si colloca nel procedimento di consapevolezza che la tutela della sicurezza ha assunto una rilevanza primaria, superando l'impostazione che affidava la salvaguardia della pubblica incolumità in via esclusiva alla punizione, conferendo giusta rilevanza e preponderanza all'attività di prevenzione, nella consapevolezza che, in tale prospettiva, la citata finalità possa essere meglio perseguita.

L'attività investigativa di sicurezza svolge, infatti, un ruolo fondamentale nella tutela della "safety", in considerazione del fatto che l'analisi condotta è diretta ad offrire le possibili spiegazioni in merito alla causa e alla probabile concatenazione di eventi che hanno determinato il verificarsi dell'evento accidentale. Tale fase del processo investigativo verte, quindi, sull'individuazione del fattore che ha determinato l'incidente, sulle modalità attraverso cui si è manifestato lo stesso e sul conferimento di una spiegazione tecnica.

L'investigazione è, pertanto, diretta a identificare che cosa debba essere fatto per evitare il ripetersi di eventi analoghi e proprio tale valutazione consente di agire in via preventiva. Si determina, in tal modo, il conferimento di una particolare rilevanza all'attività di raccolta di dati, di studio, di analisi, di verifiche riferite al settore del trasporto marittimo in cui possono essere presenti fattori di rischio, che incidono anche sui soggetti agenti in tale ambito che possono diventare, in via accidentale e nell'ordinarietà dei casi, fattori causali dell'incidente.

Detto ciò, si ritiene che le inchieste sui sinistri marittimi siano state previste al fine di conferire uno strumento di indagine sugli eventi straordinari e dannosi della navigazione, col fine di salvaguardare la vita umana in mare, gli interessi economici della spedizione e l'ambiente marino per evitare il reiterarsi di fatti sfavorevoli, dando adeguata tutela alla sicurezza della navigazione intesa come manifestazione dell'interesse dello Stato alla tutela della pubblica incolumità.

L'attuazione dei principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo previsti nella Dir. 2009/18/CE e nel D.lg. 165/2011, introduce nel nostro ordinamento una nuova tipologia di inchiesta orientata in via esclusiva alla

corretta analisi delle cause e circostanze del sinistro, che si connota come “attività di investigazione tecnica di sicurezza” posta in essere “allo scopo di ridurre [...] potenziali analoghi rischi futuri¹ in un’ottica espressamente preventiva. Viene, così, individuata la nuova fattispecie dell’*inchiesta marittima tecnica di sicurezza*, che differisce dalle inchieste marittime sommaria² e formale³ svolte dalle Capitanerie di Porto, fattispecie ancora oggi vigenti in considerazione della mancata abrogazione espressa o tacita delle disposizioni normative che ne recano la disciplina.

Il nuovo istituto delle inchieste marittime di sicurezza non costituisce un *unicum* nel nostro ordinamento in quanto anche i settori aereo e ferroviario prevedono analoghe fattispecie.

2. Il CODICE IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi

Al fine di delineare un quadro comune per la realizzazione delle indagini da avviare a seguito di sinistri in mare, di fatto condotte dagli Stati secondo criteri e finalità parecchio differenti, dopo diversi tentativi è stato elaborato in seno all’IMO⁴ un Codice internazionale in materia di inchieste sui sinistri e gli incidenti marittimi (*Code of International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident*), adottato con la Risoluzione A.849(20) del 27 novembre 1997⁵, e successivamente modificato nel novembre del 1999. Lo strumento definisce un modello armonizzato di procedure d’inchiesta non solo al fine di individuare, con maggiore livello di dettaglio, le cause tecniche dei sinistri marittimi (anche attraverso il coordinamento sinergico delle azioni di tutti gli Stati interessati dall’evento), ma soprattutto allo scopo di ottenere da un’attività investigativa il cui onere è distribuito

¹ Art. 1, comma 1, d.lgs. n. 165/2011;

² Ai sensi dell’art. 578, prima comma, Cod. nav., quando giunga notizia di un sinistro, l’Autorità marittima (o in mancanza, quella doganale e quella consolare all’estero) è tenuta a procedere a “sommarie indagini” sulle cause e circostanze dello stesso, e prendere i provvedimenti occorrenti per impedire la dispersione delle cose e degli elementi utili per ulteriori accertamenti. Ingratoci C., *Inchieste marittime e investigazioni marittime*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 124;

³ Disciplinata dagli artt. 579 e seguenti, Cod. nav., presenta maggiori complessità sotto il profilo procedurale. Disposta d’ufficio, o su istanza di parte (armatore e proprietario della nave), dalla Direzione marittima territorialmente competente (o dall’autorità consolare) cui sono trasmessi gli atti dell’inchiesta sommaria, è eseguita da speciali commissioni inquirenti ivi costituite (art. 581 Cod. nav.); *Ivi*, p. 129;

⁴ *L’International Maritime Organization* (di seguito IMO), agenzia specializzata delle Nazioni Unite il cui mandato istituzionale è quello di migliorare le condizioni di sicurezza della vita umana in mare e di protezione dell’ambiente marino, rappresenta la “*competent international organization*”. L’IMO interviene nel settore della sicurezza anche attraverso l’adozione di raccomandazioni (art. 3, Statuto). www.imo.org;

⁵ La Risoluzione è un atto tipico dell’Assemblea dell’IMO che viene adottato a maggioranza, il cui contenuto non è vincolante. C. Ingratoci, *Inchieste marittime e Investigazioni tecniche*, Giuffrè Editore, Milano, 2012. p. 41 e ss.;

su attori diversi, dati uniformi e quindi comparabili. Non ultima, l'esigenza di assicurare coloro che sono coinvolti nelle indagini in qualità, ad esempio, di testimoni circa la sottoposizione delle loro dichiarazioni ad un regime armonizzato, quale che sia lo Stato che conduce (o prende parte a) gli accertamenti.

La nozione di sinistro e incidente rilevante ai fini investigativi è precisata nello stesso documento, individuando i criteri per la classificazione della gravità dei sinistri distinguendoli nelle differenziate categorie di molto gravi (*very serious casualties*), gravi (*serious casualties*) e di minore rilevanza (*less serious casualties*) o incidente marittimo (*marine incidents*). In particolare, «*i sinistri molto gravi sono incidenti che comportano la perdita totale della nave, di vite umane, o grave inquinamento; i sinistri gravi sono quelli che non sono qualificati come molto gravi e che implicano un incendio, esplosione, collisione, incaglio, urto, danni del maltempo, danni del ghiaccio (iceberg), cedimento dello scafo o sospetto difetto dello scafo, ecc. conseguenti in: immobilizzazione dei motori principali, ingenti danni agli alloggi, gravi danni strutturali, come la penetrazione nello scafo di acqua, rendendo la nave impossibilitata a procedere, ovvero inquinamento (a prescindere dalla quantità), e/o guasti che necessitano di rimorchio o assistenza da terra; i sinistri di minore rilevanza sono incidenti che non sono qualificati come molto gravi o gravi e con lo scopo di registrare informazioni utili, comprendono gli incidenti marittimi che a loro volta includono gli incidenti gravi e i quasi incidenti*».

Nel concetto di “*severe pollution*” ricadono anche gli eventi di mero pericolo quando il danno è stato scongiurato a costo dell'adozione di specifiche azioni preventive in mancanza delle quali si sarebbe determinato un grave inquinamento.

Quanto alla definizione di “*serious casualties*”, la nave è da ritenersi “*unfit to proceed*” (impossibilitata a procedere) anche quando si trova in una condizione di sostanziale difformità rispetto alle prescrizioni delle pertinenti convenzioni internazionali in materia di sicurezza⁶. Il documento definisce l'indagine avviata a seguito di un incidente, denominata “*marine casualty or incident safety investigation*”, come un “processo” (inteso come procedimento complesso e non quale esercizio di funzione giurisdizionale) condotto a fini di prevenzione di incidenti e infortuni.

L'inchiesta consiste, infatti, in una serie di fasi coordinate che vanno dalla raccolta di informazioni, all'accertamento delle circostanze, alla determinazione delle cause e dei fattori contributivi, alla deliberazione delle conclusioni e, infine, alla formulazione di eventuali raccomandazioni⁷.

Sotto il profilo dell'obbligo investigativo, il Codice IMO dispone che siano effettuati adeguati accertamenti ogni volta che si verifichi un incidente di non lieve entità, il quale coinvolga navi battenti bandiera di due Stati, ad opera delle competenti amministrazioni nazionali.

⁶ Dunque idonea (giuridicamente) alla navigazione, rappresentando (sia pure presuntivamente) un pericolo per le persone a bordo o determinando un irragionevole rischio per l'ambiente marino;

⁷ L'obiettivo di una inchiesta di sicurezza viene identificato nell'attività di prevenzione, svolta mediante l'identificazione di azioni correttive idonee allo scopo;

Posto ciò, le linee-guida suggeriscono di sottoporre ad indagine particolareggiata non soltanto gli incidenti gravi e molto gravi, ma anche tutti quelli di minore entità ma ritenuti rilevanti ai fini delle raccomandazioni, estendendone così l'ambito applicativo⁸.

Da quanto esposto, emerge con evidenza come lo scopo dell'inchiesta oggetto del Codice IMO sia di carattere prettamente tecnico, con l'obiettivo di identificare le cause che hanno determinato l'incidente al fine di evitare che analoghi eventi si ripetano, e dotata del carattere dell'autonomia e dell'indipendenza rispetto ad eventuali procedimenti di altra natura, condotti con riferimento al medesimo evento.

Per quanto attiene alla delimitazione dell'ambito applicativo, il Codice si applica nel caso in cui si verifichi un incidente di non lieve entità che coinvolga due Stati diversi, secondo le modalità previste dagli ordinamenti interessati. Nel caso in cui vi siano più Stati interessati alla medesima inchiesta, lo Stato che assume il compito di condurre l'attività è tenuto a garantire agli ispettori qualificati dell'altro Stato la partecipazione alle indagini, conferendo loro i medesimi poteri attribuiti ai soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di inchiesta nell'ordinamento di appartenenza.

Qualora l'incidente si verifichi in alto mare lo Stato titolare dell'inchiesta viene identificato in quello di bandiera, fermo restando il diritto-dovere di cooperazione di altri Stati interessati, detentori di un interesse sostanziale rispetto al sinistro, ai quali deve essere conferita la possibilità di prendere parte ai sopralluoghi e agli interrogatori, con la facoltà di produrre, a loro volta, prove e testimonianze.

Uno dei caratteri essenziali dell'inchiesta tecnica è la celerità nella conduzione delle attività, le quali debbono essere iniziate immediatamente dopo il sinistro con la medesima priorità delle altre indagini. A tal fine ogni Stato è tenuto a garantire all'ispettore qualificato il pronto accesso a tutti i documenti e le informazioni ritenute necessarie, compresi i tracciati radar VTS, i documenti relativi alla eventuale operazione di soccorso e i dati raccolti dai registratori dati viaggio VDR (*Voyage Data Recorder*). I dati forniti dal sistema di registrazione dei dati di viaggio (VDR) e da altri dispositivi elettronici, possono essere utilizzati sia per finalità di ricostruzione retrospettiva dell'evento e sia in via preventiva.

La ricostruzione di un sinistro, secondo gli scopi individuati nel Codice IMO, dovrebbe seguire: le fasi di raccolta dei dati da iniziare immediatamente non appena si abbia notizia del sinistro; determinazione della sequenza degli avvenimenti e ricostruzione del nesso causale; identificazione delle azioni, condizioni, decisioni non sicure, per ciascuna delle quali procedere a ulteriori valutazioni per identificare la rilevanza del fattore umano; individuazione del tipo di errore o di violazione eventualmente commesso; i fattori subordinati e la causa remota; i potenziali problemi di sicurezza e sviluppo delle proposte per le azioni correttive, confluenti nelle raccomandazioni finali.

L'appendice alla Risoluzione IMO 849(20) contiene anche una linea guida per l'ispettore incaricato di condurre l'inchiesta che, fermo restando le necessità particolari legate al tipo di incidente, dovrebbe condurre esaminando e valutando i dettagli e particolarità

⁸ Le linee guida sono state aggiunte al Codice IMO (nell'appendice 2) dalla Risoluzione A.884.(21) del 25/11/1999;

della nave, certificati e documenti della nave e dell'equipaggio, i particolari del viaggio (compreso il tipo di carico a bordo e se possibile i dati forniti dal VDR), i dettagli delle condizioni meteo-marine, ed ogni particolare dell'incidente, con particolare riguardo alle comunicazioni eseguite dalle Autorità e dai centri SAR.

Dopo le necessarie fasi di raccolta informazioni e di analisi, l'investigatore emette una relazione redatta secondo lo schema allegato al Codice IMO che contiene l'indicazione delle informazioni più rilevanti raccolte, la descrizione dell'incidente, le cause attive e latenti individuate e le raccomandazioni sulle azioni correttive da effettuare per prevenire il ripetersi di ulteriori eventi incidentali.

3. La Direttiva europea 2009/18/CE

Le problematiche correlate al tema della sicurezza marittima sono divenute di grande attualità nelle acque dell'Unione europea, a fronte del verificarsi di gravi incidenti causati soprattutto da navi petroliere, con conseguenti ripercussioni disastrose per l'ambiente marino⁹ da cui è emersa, con sempre maggiore evidenza, la necessità di dettare specifiche disposizioni in materia, anche in considerazione della rilevanza che la conoscenza dei processi causativi degli incidenti in mare riveste per il miglioramento costante delle condizioni di sicurezza della navigazione.

La Direttiva europea 2009/18/CE del 23 aprile 2009¹⁰, stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo modificando le Direttive 1999/35/CE¹¹ e 2002/59/CE¹², con il fine di rendere quanto prima vincolanti le procedure di indagini fissate nel Codice IMO e dare attuazione all'obbligo di procedere ad inchieste di sicurezza in caso di sinistri marittimi molto gravi¹³. Al provvedimento in

⁹ Il rischio principale per l'ambiente deriva dallo sversamento in mare di grandi quantità di idrocarburi. Si pensi al caso *Prestige* il cui affondamento nel 2002 devastò la costa della Galizia, nonché al caso *Erika* del 12 dicembre 1999 relativo al naufragio della nave maltese a circa 70 km dalla costa francese, con conseguente sversamento in mare di 20.000 tonnellate di petrolio. www.emsa.europa.eu;

¹⁰ Tale Direttiva reca disposizioni volte a conferire piena effettività alle finalità preventive dell'inchiesta tecnica nel rispetto dei principi già statuiti, a livello internazionale, dalla Risoluzione IMO A.849 (20). In GUUE n. L 131 del 28 maggio 2009. Ivi, p. 81;

¹¹ La Direttiva 1999/35/CE, relativa ad un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza dei traghetti *roll-on/roll-off* e di unità veloci di passeggeri, adibiti a servizi di linea.

¹² La Direttiva 2002/59/CE istituisce un sistema capillare di controllo ed informazione del traffico navale (*Vessel Traffic Service* - VTS) ed estende l'obbligo investigativo previsto dal diritto internazionale a tutti gli eventi che riguardano una determinata tipologia di navi. Il reg. (CE) n. 1406/2002 istituisce l'*European Maritime Safety Agency* (EMSA), con la funzione di rilievo diretta a favorire la cooperazione tra Stati membri e Commissione nell'elaborazione di una metodologia comune di indagine sugli incidenti marittimi, conforme ai principi riconosciuti a livello internazionale. Ingratoci C., *Inchieste marittime e investigazioni marittime*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 80;

¹³ La direttiva comunitaria richiama le definizioni contenute nel *Casualty Investigation Code* art.3, n. 2. Alla fattispecie del sinistro molto grave possono essere ricondotti l'incendio, l'esplosione, la collisione, i contatti, i danni cagionati dalle condizioni meteorologiche. Ivi, p. 84;

commento faceva poi seguito l'adozione del Reg. (UE) n. 1286/2011¹⁴, il quale individuava una metodologia comune d'indagine sui sinistri marittimi e sugli incidenti marittimi evidenziando la forte esigenza di conferire "*prontezza operativa*" allo svolgimento dell'inchiesta stessa.

La Direttiva si propone lo scopo di conformare la disciplina comunitaria alle disposizioni adottate in ambito internazionale in materia di inchieste. Le previsioni normative citate, sono dirette allo scopo di migliorare la sicurezza marittima e a prevenire l'inquinamento causato dalle navi riducendo, in tal modo, il rischio di futuri sinistri mediante l'efficace svolgimento delle inchieste di sicurezza, che non si propongono lo scopo di determinare profili di responsabilità o attribuire colpe, ma sono dirette ad individuare profili di miglioramento in un'ottica strettamente preventiva¹⁵.

L'ambito applicativo fa riferimento ai sinistri e incidenti marittimi che coinvolgono navi battenti la bandiera di uno degli Stati membri, si verificano nel mare territoriale e nelle acque interne degli Stati membri o incidono su altri interessi rilevanti degli stessi¹⁶.

L'art.8 della Direttiva, difatti, prevede come gli Stati membri debbano assicurare che le inchieste vengano svolte, sotto la responsabilità di un organo inquirente permanente e imparziale, dotato dei necessari poteri e il cui organico sia composto da personale adeguatamente qualificato e competente in materia di sinistri e incidenti marittimi.

All'Organo inquirente deve essere assicurata adeguata indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli, al fine di realizzare l'inchiesta di sicurezza in modo imparziale. Si ribadisce la necessità che venga instaurata un'idonea prassi collaborativa con gli Stati membri. In relazione all'esercizio dei poteri istruttori degli inquirenti tecnici, l'art. 8 della Direttiva dispone genericamente come l'Organismo investigativo operi in "*cooperazione*" con l'autorità competente per l'inchiesta giudiziaria.

Dalle ricordate disposizioni emerge come uno degli aspetti fondamentali della disciplina di settore sia determinato dalla necessità di conferire all'Organismo investigativo un adeguato grado di autonomia, inteso come separatezza dai procedimenti diretti ad individuare colpe e responsabilità¹⁷.

¹⁴ In GUUE n. L 328 del 10 dicembre 2011;

¹⁵ La soluzione individuata in ambito marittimo si rifà ai principi già individuati a livello internazionale, comunitario e interno in ambito aeronautico;

¹⁶ Ai sensi dell'art. 2 la Direttiva non si applica ai sinistri e agli incidenti marittimi che interessano: a) navi da guerra o destinate al trasporto di truppe o altre navi di proprietà o in gestione di uno Stato membro che siano utilizzate esclusivamente per fini pubblici non commerciali; b) navi senza mezzi di propulsione meccanica, navi di legno di costruzione primitiva e navi ed imbarcazioni da diporto non adibite al traffico commerciale, salvo che siano o vengano in futuro dotate di equipaggio e trasportino più di 12 passeggeri a fini commerciali; c) navi per la navigazione interna utilizzate nelle acque interne; d) navi da pesca di lunghezza inferiore a 15 metri; e) unità fisse di perforazione;

¹⁷ Sebbene siano ben espresse le esigenze relative alla separazione tra l'inchiesta amministrativa e quella giudiziaria, la previsione in base alla quale le informazioni assunte per le esigenze dell'accertamento amministrativo possono di fatto essere divulgate nel caso in cui "*l'autorità competente in tale Stato membro stabilisca che vi è un interesse pubblico prevalente alla divulgazione*", sembra voler implicitamente dichiarare la prevalenza dell'inchiesta penale su quella tecnica;

Gli Stati membri, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici, provvedono affinché il personale dell'Organo investigativo, o di qualsiasi altro Organismo cui abbiano delegato l'inchiesta di sicurezza, ove opportuno in collaborazione con le autorità responsabili dell'inchiesta giudiziaria, riceva le informazioni pertinenti per condurre l'inchiesta di sicurezza.

Lo svolgimento dell'attività di investigazione di sicurezza è obbligatorio nel caso in cui un sinistro marittimo molto grave¹⁸ si verifichi con il coinvolgimento di una nave battente la bandiera nazionale¹⁹, avvenga nel mare territoriale e nelle acque interne²⁰ o si riferisca ad un interesse rilevante dello Stato membro.

L'inchiesta di sicurezza è avviata entro il termine più breve possibile dopo il verificarsi del sinistro o dell'incidente marittimo²¹ e, in ogni caso, entro i due mesi successivi. Le modalità di svolgimento dell'attività sono determinate dall'Organo inquirente dello Stato che dirige l'inchiesta, in cooperazione con gli organi analoghi degli altri Stati aventi fondato interesse, secondo le regole che ritiene più appropriate per conseguire lo scopo di prevenire futuri sinistri ed incidenti²².

Nello specifico, all'Organismo investigativo viene conferita la possibilità di accedere liberamente a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro²³, stilare immediatamente l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, nonché richiedere l'esame o l'analisi degli elementi²⁴ ed interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza.

Con riferimento, infine, ai rapporti con gli altri Stati²⁵, vi è la facoltà di ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera²⁶ e di richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati coinvolti, compresi gli

¹⁸ Per quanto attiene ai profili definitori viene effettuato un espresso rinvio al Codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi;

¹⁹ Indipendentemente dal luogo del sinistro. Per quanto attiene, invece, agli effetti sull'attività di navigazione, si evidenzia che, nel caso in cui la nave fosse ancora in stato di navigabilità, la sua attività non dovrebbe subire alcun indebito ritardo a causa dello svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica;

²⁰ A prescindere dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro;

²¹ L'art. 6 prevede che ogni Stato membro è tenuto a prescrivere che le autorità competenti e/o i soggetti interessati comunichino immediatamente all'Organo inquirente qualsiasi sinistro e incidente che rientri nell'ambito di applicazione della presente Direttiva;

²² Nel condurre le inchieste di sicurezza, l'Organo inquirente segue la metodologia comune d'indagine sui sinistri e gli incidenti marittimi sviluppata ai sensi dell'art. 2, lettera e), del Reg. (CE) n. 1406/2002;

²³ Nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compresi il carico, l'attrezzatura o i rottami;

²⁴ Con la relativa facoltà di avere libero accesso ai risultati di tali esami o analisi, nonché di accedere liberamente a qualsiasi pertinente informazione o dato registrato, compresi i dati VDR, che si riferiscano alla nave, al viaggio, al carico, all'equipaggio o ad altre persone. Direttiva 2009/18/CE;

²⁵ Per quanto attiene allo svolgimento dell'attività di inchiesta deve essere garantita la cooperazione e la reciproca assistenza nelle inchieste di sicurezza condotte da altri Stati membri o la delega ad un altro Stato membro del compito di dirigere tali inchieste ai sensi dell'art. 7 e il coordinamento delle attività dei rispettivi organi inquirenti;

²⁶ Nonché degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti pertinenti, sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro;

ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo²⁷.

Nel disciplinare l'attività di inchiesta di sicurezza si prevede che i singoli Stati membri debbano individuare, in conformità con il proprio ordinamento, lo *status* giuridico dell'investigazione di sicurezza in modo tale da consentire lo svolgimento delle attività nel modo più efficiente e rapido possibile, in rapporto di indipendenza da eventuali indagini penali o da inchieste di altra natura condotte parallelamente per determinare la responsabilità o attribuire colpe²⁸.

Sono previsti due particolari tipi di atti conclusivi dell'indagine tecnica, i quali non sono in alcun modo diretti ad identificare profili di responsabilità: il rapporto redatto entro il termine di 12 mesi dal verificarsi dell'evento secondo un modello definito dell'Organismo investigativo (destinato alla pubblicazione) e la raccomandazione in materia di sicurezza. I dati sui sinistri e gli incidenti marittimi sono archiviati ed analizzati per mezzo di una banca dati elettronica europea istituita dalla Commissione presso l'EMSA²⁹ e denominata Piattaforma Europea d'Informazione sui Sinistri Marittimi (*European Marine Casualty Information Platform - EMCIP*).

Gli Stati membri, in stretta collaborazione con la Commissione, istituiscono un sistema di cooperazione permanente affinché i rispettivi Organi inquirenti possano collaborare nella misura necessaria a perseguire gli obiettivi individuati dalla normativa europea³⁰. Ai fini dello svolgimento delle investigazioni di sicurezza, Gli Stati membri cooperano nella massima misura possibile anche con i Paesi terzi titolari di interessi rilevanti, i quali sono ammessi a partecipare all'inchiesta di sicurezza in qualsiasi fase del procedimento³¹.

4. Il Decreto legislativo n. 165/2011: la nuova attività di investigazione tecnica di sicurezza

Il nostro ordinamento ha attuato i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo presenti nella Dir. 2009/18/CE mediante il Decreto legislativo n. 165/2011³².

²⁷ I funzionari del servizio di Guardia Costiera, gli operatori del servizio di traffico marittimo, le squadre di ricerca e soccorso (SAR), i piloti o altro personale portuale o marittimo;

²⁸ Garantendo che l'inchiesta tecnica non sia indebitamente preclusa, sospesa o ritardata a causa di altre fattispecie di indagine;

²⁹ Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima;

³⁰ Nel sistema di cooperazione permanente, gli organi inquirenti degli Stati membri si accordano, in particolare, sulle migliori modalità di collaborazione al fine di consentire l'acquisizione e la condivisione di tutte le informazioni utili per analizzare i dati relativi ai sinistri ed elaborare opportune raccomandazioni in materia di sicurezza a livello comunitario;

³¹ La cooperazione di uno Stato membro in un'inchiesta di sicurezza svolta da un Paese terzo titolare di interessi rilevanti lascia impregiudicato l'obbligo di svolgere l'indagine di sicurezza e di redigere il relativo rapporto a norma della presente direttiva. Art 12 della Direttiva 2009/18/CE;

³² In G.U. n. 223 del 6 ottobre 2011 (con data di entrata in vigore prevista per il 21 ottobre 2011);

Dall'analisi del testo normativo si evince come l'inchiesta tecnica di sicurezza abbia l'obiettivo di migliorare la sicurezza della navigazione, nonché lo scopo di prevenire l'inquinamento causato dalle navi nel rispetto delle previsioni internazionali e comunitarie previste in materia. Risulta pertanto evidente come tale tipologia di indagine non sia diretta a determinare responsabilità, bensì ponga l'obiettivo di analizzare le cause e le circostanze che hanno determinato il verificarsi di sinistri e di incidenti marittimi, allo scopo di ridurre in tal modo, potenziali e analoghi rischi futuri³³.

L'art. 2 del Decreto individua l'ambito di vigenza affermando l'applicabilità della disciplina ai sinistri e agli incidenti marittimi che coinvolgono navi di bandiera nazionale, ovunque si trovino, nonché nel caso in cui tali eventi si verifichino nel mare territoriale o nelle acque marittime interne dello Stato³⁴ e, infine, qualora incidano su altri interessi rilevanti dello Stato³⁵.

L'art. 3, comma 2, della normativa effettua un espresso rinvio al Codice IMO per le inchieste sui sinistri e incidenti marittimi per quanto attiene ai profili definitivi, specificando le nozioni di sinistro marittimo molto grave, grave e meno grave. Le disposizioni normative apportate dal provvedimento hanno, pertanto, consentito al nostro ordinamento di essere rispettoso della Risoluzione IMO A.849(20), la quale prevede una separazione sostanziale tra l'inchiesta tecnica e le inchieste condotte per altri fini e, in particolare, un'assoluta distinzione tra l'inchiesta penale e l'inchiesta tecnico-amministrativa.

Tale differenziazione è opportuna al fine di garantire che venga rispettata la finalità di ciascuna inchiesta, ossia l'identificazione della causa tecnica e la responsabilità penalmente rilevante. Per tali scopi è necessaria una differente conduzione investigativa³⁶, anche in considerazione del fatto che la stessa ricostruzione degli avvenimenti e la determinazione del nesso causale tra i diversi eventi varia sensibilmente a seconda delle finalità perseguite. Quindi, non solo tra gli obiettivi delle inchieste, ma anche tra le metodologie da adottare nella conduzione delle stesse esiste una differenza tale da suggerire il conferimento del carattere della separatezza.

La necessaria distinzione dell'inchiesta tecnico-amministrativa, finalizzata all'accertamento

³³ L'unico onere posto in capo all'Organismo investigativo è quello di riferire all'autorità competente circostanze ed elementi rilevanti sulle cause del sinistro o dell'incidente marittimo, qualora dai risultati delle attività di investigazione tecnica di sicurezza si possano desumere responsabilità. D. lgs. n. 165/2011;

³⁴ Secondo la definizione presente nell'UNCLOS;

³⁵ Sono espressamente individuate anche le fattispecie espressamente escluse, in relazione alla destinazione dell'imbarcazione, ovvero per motivi attinenti alla tipologia del mezzo utilizzato. Per quanto attiene alle categorie di esclusione il Decreto riprende le stesse menzionate della Direttiva 2009/18/CE;

³⁶ Ovviamente saranno diverse le modalità di acquisizione probatoria. Basti pensare, a titolo esemplificativo, ai caratteri peculiari inerenti allo svolgimento dell'audizione testimoniale, Reg. (UE) n. 1286/2011, art. 3.11, ove viene previsto che gli investigatori individuino i testimoni da sentire e fissino un programma di audizioni. In particolare viene previsto che, nel caso in cui non sia possibile sentire direttamente alcuni testimoni, l'organo inquirente principale prende misure per raccogliere la deposizione con altri mezzi, tra cui viene prevista espressamente l'audizione telefonica, ovvero quella effettuata per il tramite di altri investigatori qualificati nel campo della sicurezza appartenenti allo Stato membro principalmente responsabile dell'inchiesta (su precise indicazioni rese dall'investigatore incaricato della conduzione dell'inchiesta). C. Ingratoci, *Inchieste marittime e Investigazioni tecniche*, Giuffrè Editore, Milano, 2012. p. 173 e ss.;

delle cause, dall'inchiesta penale il cui scopo consiste nell'individuazione delle responsabilità, discende anche dalla diversa ricostruzione della catena degli eventi che viene seguita in uno e nell'altro caso. La ricostruzione di un sinistro, al fine di corrispondere agli scopi individuati nel Codice IMO di investigazione, dovrebbe seguire le fasi di raccolta dei dati, da iniziare immediatamente, non appena si abbia notizia del sinistro; determinazione della sequenza degli avvenimenti e ricostruzione del nesso causale; identificazione delle azioni, condizioni, decisioni non sicure, per ciascuna delle quali procedere ad ulteriori valutazioni per identificare la rilevanza del fattore umano ed individuazione del tipo di errore o di violazione eventualmente commesso, i fattori subordinati e la causa remota, nonché i potenziali problemi di sicurezza e sviluppo delle proposte per le azioni correttive, confluenti nelle raccomandazioni finali.

Il soggetto preposto allo svolgimento dell'inchiesta di sicurezza viene individuato dal Decreto, ai sensi dell'art. 4, nell'Organismo investigativo sui sinistri marittimi. Posto alle dirette dipendenze del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti³⁷ al fine di garantire l'indipendenza ed autonomia dell'ente³⁸, è incardinato con Decreto ministeriale del 4 agosto 2014 n. 346 nella Direzione Generale per le Investigazioni Ferroviarie e Marittime - 3^a Divisione Investigazioni marittime, con la funzione di accertamento e verifica della cause e circostanze relative ai sinistri e agli incidenti marittimi. Quindi deputato a svolgere l'attività di inchiesta tecnica vera e propria, di natura amministrativa e carattere preventivo.

Nel quadro delle competenze di organizzazione delle procedure di inchiesta, di cui agli artt. 5 e seguenti del D. lgs. n. 165/2011, l'Organismo investigativo realizza un sistema di cooperazione permanente con i corrispondenti enti di altri Stati membri, al fine di individuare metodi e procedure diretti a migliorare le attività di indagine³⁹ e coopera con i Paesi terzi titolari di interessi rilevanti che, previo accordo, sono ammessi a partecipare alle indagini condotte a livello nazionale in qualunque fase del procedimento⁴⁰.

Per quanto attiene al personale preposto alle funzioni ispettive, viene espressamente statuito che deve possedere il carattere dell'indipendenza e terzietà. Nello svolgimento della sua attività, l'Organismo investigativo può avvalersi anche dei corpi tecnici dello Stato e di altre organizzazioni pubbliche specializzate, sulla base di apposite convenzioni⁴¹. Nella conduzione delle attività di inchiesta di sicurezza, l'Organismo procede in conformità alle norme e ai principi stabiliti nel Codice IMO per le inchieste sui sinistri e gli incidenti

³⁷ Art. 4, comma 1, D. lgs. n. 165/2011;

³⁸ Art. 4, comma 2, D. lgs. n. 165/2011;

³⁹ Art. 10, D. lgs. n. 165/2011;

⁴⁰ Art. 11, D. lgs. n. 165/2011;

⁴¹ A tale scopo l'Organismo investigativo istituisce un elenco di esperti, sia sul piano tecnico che sul piano della disciplina, in materia di sicurezza della navigazione marittima, adeguatamente qualificati e competenti nel settore dei sinistri e incidenti marittimi, indipendenti dalle industrie navali e dalle imprese armatoriali, anche esterni all'Amministrazione che, in caso di sinistri marittimi, possano essere individuati per svolgere il ruolo di consulente. Ingratoci C., *Inchieste marittime e investigazioni marittime*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 184;

marittimi⁴², nonché nel rispetto delle previsioni contenute nel Reg. (UE) n. 1286/2011 recante l'adozione di una metodologia comune d'indagine sui sinistri e sugli incidenti marittimi⁴³ il quale, per sua stessa natura, risulta immediatamente applicabile anche al nostro ordinamento⁴⁴.

Dall'analisi delle modalità di svolgimento dell'attività investigativa di sicurezza, prevista dal citato decreto, emerge come uno dei suoi tratti caratterizzanti consista necessariamente nella tempestività della sua conduzione. Risulta, infatti, fondamentale che essa venga svolta in modo da non recare pregiudizio alle celerità degli accertamenti diretti all'acquisizione di dati, notizie e informazioni rilevanti per l'inchiesta di sicurezza, nel rispetto delle esigenze di riservatezza e del segreto dell'attività di indagine⁴⁵.

Al fine di consentire che l'indagine possa essere effettuata con la necessaria *prontezza operativa*, il regolamento in parola prevede espressamente che gli Stati membri siano tenuti a prendere gli opportuni provvedimenti al fine di consentire che l'Organo inquirente riceva tempestivamente (24 ore su 24) le notifiche di sinistri e incidenti.

Viene, altresì stabilito, che la prima valutazione effettuata dagli Organismi investigativi successivamente alla notifica è fondamentale affinché gli stessi stilino un quadro globale della situazione in modo tempestivo, riducendo al minimo la perdita potenziale di elementi di prova e determinino le informazioni necessarie per decidere l'intervento più appropriato. Nel condurre tale valutazione risulterà, pertanto, necessario arrivare alla comprensione dei seguenti elementi: gli eventi nel loro complesso, la tempistica da attuare, il personale interessato e la categoria dell'evento.

L'art. 7 contempla espressamente i casi in cui è previsto l'obbligo di avviare l'inchiesta di sicurezza, ovvero quando si sia in presenza di un sinistro molto grave che possenga, in via alternativa, i seguenti requisiti:

- coinvolga una nave battente la bandiera nazionale (indipendentemente dal luogo del sinistro);
- si verifichi nel mare territoriale e nelle acque marittime interne dello Stato quali definite nell'UNCLOS (indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro);
- incida su un rilevante interesse nazionale a prescindere dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte.

In caso di sinistri gravi, l'Organismo investigativo effettua una valutazione preliminare dei fatti e delle circostanze dell'evento finalizzata a determinare l'attivazione formale dell'inchiesta di sicurezza. Il citato regolamento specifica, inoltre, come in caso di ogni altro sinistro o incidente marittimo, sia attribuita all'Organismo investigativo la facoltà di decidere se debba essere avviata o meno un'indagine di sicurezza, rendendo un

⁴² L'Organismo investigativo, agisce senza ritardo non appena ha notizia del sinistro. D. lgs. n. 165/2011;

⁴³ In GUUE n. L 328 del 10 dicembre 2011;

⁴⁴ Lo stesso provvedimento evidenzia come carattere essenziale di tale tipologia di inchiesta sia quella diretta a conferire, non appena un sinistro o un incidente vengano notificati, le risorse e le procedure in modo immediato, al fine di consentire la tempestiva adozione delle prime misure. D. lgs. n. 165/2011;

⁴⁵ Ai sensi delle previsioni di cui all'art. 5 D. lgs. n. 165/2011;

provvedimento motivato.

Nel prendere le decisioni di cui all'art. 7, comma 2, del D. lgs. n. 165/2011, l'Organismo tiene conto della gravità del sinistro o dell'incidente marittimo, del tipo di nave o di carico interessato e della possibilità che i risultati dell'inchiesta di sicurezza siano tali da consentire un'efficace attività di prevenzione di analoghi futuri sinistri e incidenti. Qualora esso ritenga di non avviare un'investigazione di sicurezza, le ragioni di tale decisione vengono registrate e notificate presso la banca dati europea per i sinistri marittimi (EMCIP).

Nello svolgimento dell'attività di inchiesta tecnica l'acquisizione probatoria assume una grande importanza. L'Organismo preposto allo svolgimento dell'inchiesta, in stretta collaborazione con i suoi corrispondenti degli altri Stati che presentano interessi sostanziali, è tenuto ad elaborare rapidamente una strategia concernente la portata, l'orientamento e la tempistica dell'inchiesta: nomina un responsabile dell'inchiesta, utilizza le risorse adeguate e dà inizio all'acquisizione delle prove tempestivamente nella consapevolezza della rilevanza e della delicatezza di tale fase⁴⁶.

Con riferimento a tale fase, il D. lgs. n. 165/2011 prevede che l'Organismo investigativo possa accedere liberamente a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura⁴⁷ e rediga immediatamente l'elenco delle prove e provveda alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, dei rottami o di altri elementi o sostanze⁴⁸ ai fini d'esame o analisi⁴⁹.

Altresì, è possibile richiedere i risultati degli esami condotti sulle persone partecipanti o coinvolte nell'esercizio della nave ed è prevista la facoltà di interrogare testimoni senza la presenza di persone, i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'investigazione di sicurezza. Ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni concernenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti pertinenti⁵⁰, con l'eventuale richiesta dell'assistenza delle competenti autorità degli Stati coinvolti.

Per quanto attiene, invece, alla problematica riguardante i rapporti con la magistratura procedente nel caso dell'eventuale concomitante svolgimento di indagini penali, l'Organismo investigativo svolge le proprie attività in collaborazione con l'Autorità giudiziaria, la quale è obbligata ad assicurare che tali attività non vengano indebitamente precluse, sospese o ritardate a causa delle esigenze derivanti dalla conduzione delle

⁴⁶ E anche in considerazione del fatto che la nave coinvolta in un sinistro o incidente marittimo non dovrebbe essere trattenuta oltre il tempo strettamente necessario alla raccolta delle prove. D. lgs. n. 165/2011;

⁴⁷ Compreso l'accesso al carico, l'attrezzatura e i rottami. *Ibidem*;

⁴⁸ Inclusa la possibilità di accedere liberamente a qualsiasi pertinente informazione o dato registrato, compresi i dati del VDR, che si riferiscano alla nave, al viaggio, al carico, all'equipaggio o ad altre persone, oggetti, situazioni o circostanze, farne copia e uso; accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime. *Ibidem*;

⁴⁹ Con la possibilità di richiedere l'esame o l'analisi degli elementi stessi e di avere libero accesso ai risultati. *Ibidem*;

⁵⁰ Sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro. D. lgs. n. 165/2011;

concomitanti attività investigative⁵¹, anche nel caso in cui si svolga nel medesimo contesto operativo dell'inchiesta giudiziaria.

Nello specifico, l'art. 6 del Decreto prevede che l'investigazione di sicurezza sui sinistri e incidenti marittimi sia indipendente nelle finalità rispetto alle indagini di polizia giudiziaria o di altro tipo, condotte parallelamente per determinare eventuali responsabilità dell'evento. L'Organismo investigativo collabora anche con l'Autorità marittima nello svolgimento delle inchieste correlate ai sinistri e incidenti marittimi ed è tenuto ad attivare, a tal fine, ogni procedura diretta a garantire idonee forme di collaborazione con detta Autorità, per rendere reciprocamente disponibili (nel contesto delle rispettive attribuzioni) ogni elemento tecnico di cui si sia a conoscenza senza pregiudizio alcuno per il buon esito delle rispettive indagini.

Viene introdotto, inoltre, l'obbligo di segretezza in relazione a ogni informazione assunta in occasione e agli effetti dell'inchiesta di sicurezza e, in particolare, con riferimento agli accertamenti su fatti, stati e condizioni⁵².

All'art. 8 dello stesso Decreto, sono previsti obblighi di cooperazione e collaborazione, al fine di evitare che vengano avviate più inchieste parallele da parte di diversi Stati membri coinvolti per uno stesso sinistro o incidente marittimo.

Trova espressa disciplina anche la problematica inerente la tutela dei dati personali, per cui l'art. 9 prevede il divieto di divulgare, per finalità diverse, atti e documenti relativi all'inchiesta, quali:

- le prove testimoniali e le altre dichiarazioni, le relazioni e annotazioni raccolte o ricevute dall'Organismo investigativo;
- i documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato nell'ambito dell'inchiesta;
- i dati sensibili che riguardano persone coinvolte nel sinistro o incidente marittimo;
- i relativi atti e documenti nel corso dell'attività d'inchiesta e fino alla conclusione della stessa, nonché il contenuto delle relazioni non in versione definitiva, in quanto atti sottratti al diritto di accesso di cui all'art. 24 della legge 241/1990 (su cui deve essere osservato il segreto d'ufficio).

Per quanto attiene alle disposizioni testimoniali, quelle relative al sinistro o incidente marittimo assunte dagli investigatori dell'Organismo investigativo, non possono essere utilizzate per scopi che esulano da quelli perseguiti dalle inchieste di sicurezza e, in ogni caso, il loro trattamento deve avvenire secondo modalità che escludano l'identificazione degli autori al fine di assicurare la riservatezza⁵³.

⁵¹ A meno che ricorrano prioritarie e inderogabili esigenze correlate alla conduzione delle indagini giudiziarie. *Ibidem*;

⁵² La riservatezza ricopre, in particolare, tutte le testimonianze e le dichiarazioni, relazioni o annotazioni, raccolte o ricevute dall'Organo inquirente nel corso dell'indagine; i documenti da cui risulti l'identità di coloro che hanno testimoniato; le informazioni di carattere sensibile e privato, comprese quelle di natura sanitaria, che riguardano le persone coinvolte. Ingratoci C., *Inchieste marittime e investigazioni marittime*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 95;

⁵³ Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, in casi eccezionali e con provvedimento motivato, può derogare in tutto o in parte dai vincoli di riservatezza qualora la divulgazione si renda necessaria per

Il Decreto prevede, inoltre, ulteriori obblighi di collaborazione all'art. 12 che impone, infatti, agli armatori e comandanti di unità navali, comprese quelle di bandiera estera, di non intralciare e di collaborare con gli investigatori durante l'attività d'indagine, di rendere disponibile qualunque fonte potenziale di prova, come pure di favorire l'accesso a qualunque locale della nave e al relativo armamento. Il medesimo obbligo grava in capo agli interessati a qualunque titolo alla nave, al carico o al viaggio, al cantiere navale che ha costruito la nave, alle imprese che hanno realizzato o partecipato all'armamento della nave, ai componenti l'equipaggio e gli eventuali passeggeri, a qualunque altro soggetto che, a giudizio dell'investigatore, possa essere in possesso di informazioni utili all'inchiesta. Grande importanza assume anche la protezione delle prove per cui il comandante della nave, l'equipaggio e gli altri soggetti, compreso chiunque sia venuto a contatto con fonti di prova rilevanti ai fini dell'individuazione delle cause dell'evento, hanno l'obbligo, per quanto possibile secondo l'ordinaria diligenza di preservare le informazioni provenienti da carte nautiche, libri di bordo, registrazioni elettroniche, magnetiche e cassette video come pure le informazioni provenienti dai VDR e da altri apparecchi elettronici, riguardanti il periodo precedente, concomitante e successivo all'evento. Inoltre, devono impedire che tali informazioni siano cancellate o alterate, prevenire l'alterazione di qualsiasi altra dotazione, attrezzatura, dispositivo o di locali della nave rilevanti ai fini dell'indagine, agire tempestivamente per raccogliere e conservare gli elementi di prova o favorire la raccolta e la conservazione degli elementi di prova da parte dell'investigatore.

Con riferimento agli atti conclusivi dell'inchiesta, l'art. 14 prevede come le inchieste diano luogo alla pubblicazione di un rapporto⁵⁴ che l'Organismo investigativo pubblica, con le relative conclusioni e le raccomandazioni a fini preventivi. Nel caso in cui non sia possibile redigere il rapporto finale entro tale termine, pubblica un rapporto provvisorio entro dodici mesi dalla data del sinistro⁵⁵.

Altra tipologia di atto conclusivo è la raccomandazione in materia di sicurezza, per cui l'Organismo investigativo trasmette le proprie raccomandazioni di sicurezza al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, affinché lo stesso adotti i provvedimenti necessari a garantire l'osservanza delle citate raccomandazioni, ivi compresa l'emanazione di avvisi urgenti.

In conclusione possiamo ritenere che il D. lgs. n. 165/2011 abbia introdotto nel nostro ordinamento, senza tuttavia abrogare la disciplina contenuta nel Codice della navigazione, una terza tipologia di inchiesta marittima cosiddetta di "*sicurezza*", destinandola espressamente allo svolgimento dell'attività di natura amministrativa a carattere preventivo, volta alla tutela della sicurezza nel rispetto delle richiamate previsioni di natura internazionale e comunitaria.

l'attuazione di un interesse pubblico dello Stato ritenuto prevalente rispetto alle finalità proprie del decreto. D. lgs. n. 165/2011;

⁵⁴ Redatto secondo un modello conforme all'allegato I del presente Decreto. D. lgs. n. 165/2011;

⁵⁵ L'Organismo investigativo invia alla Commissione europea una copia del rapporto finale ovvero di quello provvisorio o semplificato. D. lgs. n. 165/2011;

5. Dinamica dell'azione investigativa

Le attività di indagine di sicurezza sono avviate senza ritardo, non appena l'Organismo investigativo ha notizia del verificarsi del sinistro, e in ogni caso entro due mesi successivi dall'evento⁵⁶.

L'art. 13, comma 2, D. lgs. n. 165/2011, fa gravare sull'Autorità marittima individuata dall'art. 578 Cod. nav. e su quella Consolare all'estero, l'obbligo di dare immediato avviso all'Organismo investigativo dei sinistri e incidenti marittimi di cui abbia notizia, o anche del fondato convincimento che una nave sia andata perduta o sia scomparsa.

Il processo investigativo si può scomporre in tre linee di attività principali: la raccolta dei dati, la loro analisi e lo sviluppo delle conclusioni e la redazione della relazione finale contenente le criticità rilevate e le raccomandazioni ritenute utili a risolvere tali criticità. Al processo investigativo possiamo aggiungere una quarta fase e cioè la supervisione della fase di attuazione di tali raccomandazioni.

Le indagini, condotte con tempestività, sono finalizzate a raccogliere dati, notizie ed informazioni rilevanti per l'inchiesta di sicurezza.

In particolare, gli ispettori possono⁵⁷:

- a) accedere liberamente a qualsiasi area pertinente o luogo del sinistro, nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compreso il carico, l'attrezzatura ed i rottami;
- b) stilare immediatamente l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca ed alla rimozione controllata del relitto, dei rottami o di altri elementi o sostanze ai fini d'esame o analisi;
- c) richiedere l'esame o l'analisi delle suddette fonti di prova ed avere libero accesso ai risultati delle stesse;
- d) accedere liberamente a qualsiasi pertinente informazione o dati registrati, compresi i dati VDR, che si riferiscano alla nave, al viaggio, al carico, all'equipaggio o ad altre persone, oggetti, situazioni, circostanze, nonché farne copia e uso;
- e) accedere liberamente ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle analisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime;
- f) richiedere i risultati di esami sulle persone partecipanti, coinvolte nell'esercizio della nave o su altre persone interessate, nonché di analisi su campioni prelevati dalle stesse ed accedere liberamente ad essi;
- g) interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi possano presumibilmente pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza;
- h) ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti, a condizione che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano in uno Stato membro;
- i) richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati coinvolti, compresi

⁵⁶ Art. 7, comma 3, del D. lgs. n. 165/2011;

⁵⁷ Art. 5, comma 2, del D. lgs. n. 165/2011;

gli ispettori dello Stato della bandiera e dello Stato di approdo, i funzionari del servizio di Guardia Costiera e di ricerca e soccorso, gli operatori del servizio di traffico marittimo, i piloti e altro personale portuale o marittimo.

Le parti private (armatori, comandanti di navi, anche straniere e tutti coloro che possono fornire notizie utili), sono tenute a collaborare con gli investigatori durante le indagini e a non intralciarne la realizzazione. Gli stessi soggetti sono chiamati a preservare secondo l'ordinaria diligenza, e rendere disponibili, tutte le potenziali fonti di prova con cui vengono a contatto⁵⁸.

Esaminando le informazioni rilevate in dettaglio, esse si possono classificare come segue:

- *Fatti certi* o *evidenze*, cioè dati che si sono potuti accertare con sicurezza; tali dati si possono dividere in fatti oggettivi (come i danni o i registri di navigazione) e fatti soggettivi (come le testimonianze);
- *Sentito dire* (*bearsay*), cioè le testimonianze di seconda mano (da tenere in considerazione anche se non pienamente attendibili);
- *Opinioni*, cioè ciò che i testimoni pensano, credono o possono produrre relativamente all'evento, da distinguere dai fatti a loro conoscenza;
- *Opinioni di esperti*, da intendersi come quei pareri forniti da persone che abbiano autorevolezza scientifica, tecnica o professionale nell'area specifica nella quale esprimono il loro parere;
- *Conflitti delle evidenze*, quando sono in conflitto tra loro due o più fatti certi; per stabilire la verità si deve allora far ricorso agli strumenti di verifica;
- *Strumenti di verifica*, cioè la verifica di tutti i dati sopra elencati, facendo ricorso ad un controllo incrociato dei fatti oggettivi con le affermazioni dei testimoni.

Nel caso in cui non sia possibile rilevare direttamente le informazioni (ad esempio in caso di affondamento con perdita totale dei passeggeri e dell'equipaggio), si dovrà cercare di stabilire le cause e le modalità dell'incidente sulla base dei dati presenti negli archivi della società di navigazione, nei registri dei porti e degli enti di classifica (analisi storica).

Più sinteticamente, possiamo classificare le informazioni in evidenze umane o testimonianze (comprendono anche le osservazioni), in evidenze fisiche (i materiali connessi all'incidente come strumenti e attrezzature, parti, detriti, macchine e di altri oggetti materiali), in evidenze documentali (includono le informazioni in forma cartacea elettronica).

La genesi dell'attività investigativa di un incidente ha lo scopo di rispondere ad alcuni o a tutti dei seguenti interrogativi:

- *What, when, where*, ossia la descrizione del vero corso degli eventi;
- *Why*, cioè identificare i fattori causali basilari o che hanno contribuito al verificarsi dell'incidente;
- *Learning*, identificare e ridurre le fonti di rischio in modo da prevenire la ripetizione dell'evento incidentale;

La fase iniziale dell'inchiesta consiste, quindi, nella raccolta delle prove per poter

⁵⁸ Art. 13, D. lgs. n. 165/2011;

determinare il *chi*, il *che cosa*, il *quando*, il *come* e il *perché* sia avvenuto l'incidente o l'infortunio marittimo. Dette prove saranno poi decisive per sostenere le conclusioni al termine dell'indagine, ma che al tempo stesso debbono essere trattate e valutate con attenzione dall'investigatore per evitare che egli possa correre il pericolo di trarre delle conclusioni troppo presto e quindi affrettate.

Nell'ambito della raccolta delle prove durante l'inchiesta tecnica le tipologie possono essere:

- Prove umane o testamentarie;
- Prove fisiche (apparecchiature, parti di ricambio, detriti, hardware);
- Prove documentali (relazioni, procedure, certificati);
- Prove elettroniche (VDR, TVCC, VTS).

L'investigatore all'atto della raccolta delle suddette tipologie di prove deve controllare e conservare le stesse eseguendo fotografie e documentandole a mezzo di strumenti elettronici (ripresa video/fotografica). Per quanto riguarda le testimonianze, verranno trattate separatamente nel seguente paragrafo visto il loro aspetto molto importante e specialistico e date le competenze richieste a chi procede con l'interrogatorio, che nel nostro caso viene denominato intervista.

La raccolta delle prove fisiche consiste nel reperire le varie attrezzature, gli strumenti, i materiali e detriti dispersi, gli schemi o i modelli, i componenti e le proprietà fisiche degli elementi anche nel caso ci si trovi di fronte, ad esempio, a prove meno chiare ed evidenti come campioni e tracce di gas o liquidi.

Strumento vitale nella raccolta delle prove è la fotografia, la quale è un importante aiuto nel ricordare ed aggiunge chiarezza quando viene inserita nel report investigativo. L'investigatore deve effettuare più foto possibili, iniziando da un layout generale del luogo dell'evento passando poi alle aree danneggiate, alle rotture (prima della riparazione), agli strumenti di bordo ed impostazioni di bordo, fino ad arrivare a fare foto in base ai punti di vista dei testimoni chiave dell'inchiesta. Altrettanto utili saranno per l'indagine le fotocopie di tutti i documenti disponibili.

Nell'investigazione possono essere di grande aiuto anche le registrazioni video della struttura e della disposizione del luogo dell'incidente per la ricostruzione del luogo dell'evento, anche con l'inserimento all'interno di esse di punti di riferimento e di commenti che consentano una comprensione più facile, nel caso di una visione dopo parecchio tempo dell'avvenimento del sinistro marittimo.

Dopo un'iniziale mappatura del luogo, il controllo sistematico della zona avverrà con il sondaggio delle attrezzature, dei veicoli e strutture al fine di accertare se non vi sia alcuna indicazione di parti mancanti o fuori posto prima dell'incidente. Si cercherà di notare l'assenza di tutte le parti di protezioni, di comandi o indicatori operativi (strumenti, indicatori di posizione) tra le restanti unità danneggiate, di identificare al più presto qualsiasi attrezzatura che deve essere pulita prima di effettuare un esame dettagliato, collaudo o prova, si cercherà di trovare i componenti mancanti e nel caso si preparerà una lista dei componenti delle apparecchiature complesse da sottoporre ad un'ispezione accurata.

Normalmente, la rimozione delle prove fisiche, non dovrebbe iniziare prima che i testimoni

siano stati intervistati, in quanto il riferimento visivo del luogo dove è avvenuto l'incidente potrebbe stimolare la memoria dei test. Inoltre, l'estrazione delle prove non dovrebbe iniziare fino a quando non è stata registrata e fissata la loro posizione e, l'investigatore deve essere a conoscenza che il luogo dell'evento incidentale potrebbe essere stato abbastanza danneggiato da rendere insicura la raccolta delle prove. Come detto prima, la posizione delle parti rimosse deve essere marcata e si deve porre attenzione durante l'estrazione e l'esame preliminare del luogo, onde evitare di rovinare o di alterare i segni dell'impatto e le superfici squarciate. Gli investigatori devono aver preso accordi con le altre parti interessate prima di effettuare l'estrazione delle prove dal luogo del sinistro.

Raccogliere le prove documentali significa reperire i giornali di bordo, le letture delle apparecchiature e delle strumentazioni, i manuali, le licenze, i certificati, le foto, i documenti delle procedure di bordo, gli elenchi e le liste di controllo, sia in formato cartaceo e sia in formato elettronico.

Ulteriori tipi di prove documentali potrebbero essere i documenti del controllo di gestione della dirigenza e di controllo sull'esecuzione delle attività lavorative, gli archivi che indicano le performance (prestazioni) e lo stato delle attività lavorative, nonché del personale, delle attrezzature e dei materiali coinvolti; i reports che consentano di identificare il contenuto e i risultati di studi specifici, analisi, verifiche, valutazioni, controlli, inchieste ed indagini relative alle attività lavorative, la documentazione ISM (Codice Internazionale di gestione della sicurezza) relativa allo standard internazionale per la sicurezza nella gestione e nell'esercizio delle navi e per la prevenzione dell'inquinamento.

Conseguire tutta questa documentazione, da parte dell'investigatore, è importante per poter esaminare a fondo le carenze delle questioni organizzative, dei sistemi di gestione e della linea di gestione e supervisione, in quanto potrebbero aver contribuito al verificarsi dell'incidente.

Infine per quanto concerne le prove elettroniche che possono essere raccolte durante l'inchiesta, esse riguarderanno la "scatola nera" dei mari (VDR e simplified-VDR) che potrà fornire ai fini dell'indagine i dati riguardanti la data e l'ora, la velocità e la posizione; l'audio del ponte di comando e tracciati Radar e AIS⁵⁹, ordini del Comandante, ordini di manovra e le risposte del timone e dei motori, lo stato delle porte tagliafuoco, tutte le comunicazioni radio, gli allarmi principali e le accelerazioni e sollecitazione allo scafo.

Fondamentale è assicurarsi che siano sempre stati salvati i dati sul VDR!

Oltre al VDR anche altri dispositivi elettronici potrebbero essere fonti di prova: il GPS (Global Positioning System), l'ECDIS (Electronic Chart Display and Information System) che permette la visualizzazione della cartografia elettronica e di tutti i sistemi di informazione per la navigazione, l'IBS (Integrated Bridge System) che è un sistema di cartografia per la navigazione sicura, i dati forniti dall'AIS degli Stati costieri, le registrazioni dei tracciati Radar e delle comunicazioni in VHF, tutti i sistemi di videoregistrazione CCTV e webcam ed infine, le comunicazioni avvenute tramite telefoni cellulari.

⁵⁹ Automatic Identification System. Questo sistema permette di ricevere la posizione delle navi in tempo reale;

Inoltre, a bordo della nave (nei ponti e nella sala macchine) possiamo trovare ulteriori apparecchiature di registrazione da cui recuperare fonti di prova, come i sistemi di protezione antincendio, i sistemi di comunicazione interni alla nave, le telecamere di sicurezza, il libro di bordo in formato elettronico, i sistemi di gestione dei motori, le manutenzioni programmate e tutti i rimanenti sistemi di gestione della sicurezza di bordo. Nella raccolta delle prove fisiche, documentali e elettroniche, gli investigatori naturalmente non possono essere esperti in tutto! Occorrerà, quindi, una valutazione iniziale dell'evento per poter stabilire e determinare le fasi per la conservazione delle prove con l'eventuale intervento di appropriati consulenti esterni specializzati, i quali saranno contattati direttamente oppure già in forza all'Organismo investigativo tramite la stipula di contratti di collaborazione.

L'utilizzo dei vari consulenti esterni specializzati avviene per effettuare il collaudo dei materiali, i test di cavi e funi, le ispezioni su macchine e su attrezzature ed infine per i "Servizi Forensi" sui materiali della nave, le sue strutture e attrezzature, sui macchinari, sugli equipaggiamenti e le dotazioni di sicurezza individuali e collettive. Possono essere svolti anche test indipendenti su giubbotti e zattere di salvataggio.

In caso di perdita totale o parziale della nave e delle corrispondenti prove del sinistro, la ricerca avverrà tramite l'ausilio dei mezzi della Guardia Costiera, nel caso non siano ancora perdute, ovvero nel caso di affondamento, tramite la localizzazione sonar del VDR (durata di 7 giorni) e l'utilizzo di un ecoscandaglio Multibeam che viene utilizzato per la mappatura del fondale. Inoltre potranno essere effettuate ricognizioni tramite subacquei e ROV (Remotely - Operated Vehicle) in modo da poter raccogliere più prove possibili. Si tenterà, infine, nel caso della perdita totale della nave in fondo al mare, il recupero del relitto al fine di poter stabilire con maggiore certezza le cause dell'evento incidentale.

6. L'intervista dei testimoni

La testimonianza da parte delle persone in merito all'evento incidentale è la forma più volatile di prova da acquisire da parte dell'investigatore.

L'intervista (l'interrogatorio del teste nelle inchieste tecniche marittime) può essere considerata un'abilità, una sorta di "*Arte dell'interrogare*" da cui ricavare deposizioni, testimonianze e prove dalla persona umana e la quale richiede all'intervistatore di possedere un'ottima tecnica, capacità, abilità e molta pratica.

In primo luogo l'intervista si compone di 5 fasi:

- 1) Pianificazione e preparazione;
- 2) Coinvolgimento e spiegazione;
- 3) Racconto, chiarimento e stimolo;
- 4) Chiusura dell'intervista;
- 5) Valutazione.

Pianificare e preparare il colloquio significa prima di tutto essere preparati ad identificare tutti i possibili testimoni e in seguito procedere ad intervistarli.

L'approccio al colloquio varia a seconda del testimone o della persona da intervistare, in quanto, in seguito al sinistro marittimo, potremmo trovarci di fronte a persone e testimoni chiave direttamente coinvolti nell'incidente oppure a dei testimoni oculari. L'equipaggio, il personale della compagnia di navigazione, i funzionari portuali e i designer delle attrezzature potrebbero essere dei potenziali testimoni, sino ad arrivare ad ascoltare, in merito al sinistro, i responsabili del servizio d'emergenza e gli altri operatori coinvolti. Preparare il "colloquio - intervista" prima di ascoltare la persona, vuol dire per l'investigatore decidere in merito al fine e all'ordine delle domande da porre per raccogliere gli elementi, i fatti e le prove, decidere la dimensione e i ruoli del team che sosterrà l'intervista, pianificare la tipologia di intervista ed infine, preparare il luogo dove avverrà il colloquio. Una pianificazione preventiva impedisce delle prestazioni scadenti ed uno scarso rendimento!

Un piano ben strutturato del colloquio assicura che tutti gli argomenti vengano trattati, evitando una serie di elenchi interminabili di domande, a cui il soggetto debba rispondere con un sì o un no. Consente di creare una buona atmosfera durante l'intervista e permette di incoraggiare l'intervistato a fornire tutte le informazioni e a produrre un'ottima testimonianza. Molto importante è non limitare l'intervista al solo ambito degli scopi e progetti che ci si è prefissati.

Un esempio di formazione del piano di colloquio potrebbe essere il seguente:

- Cosa si vuol ottenere dall'intervista? Quale è l'obiettivo?
- Quali sono gli argomenti e le informazioni necessarie da trattare?
- Gli argomenti possono essere suddivisi?
- Come posso essere sicuro di aver trattato e ottenuto le informazioni su ogni cosa?

Il testimone va coinvolto e rassicurato, spiegandogli lo scopo del colloquio, i suoi diritti, il ruolo dell'investigatore, le procedure che verranno seguite durante l'intervista e persino chiedendogli il permesso di poter utilizzare il registratore. L'utilizzo dei nastri o di registratori digitali permetterà di avere un resoconto integrale e consentirà di concentrarsi sulla testimonianza.

Molto importante è stabilire sin da subito un buon rapporto nel colloquio, rivolgendosi in modo educato, comportandosi in maniera naturale evitando di far sembrare che l'intervista sia artificiosa.

L'intervistatore deve ridurre al minimo le interruzioni durante il colloquio, impegnarsi a mantenere la conversazione in un'atmosfera di cordialità ed intervenire abbastanza, in modo tale che guidi il colloquio nella direzione desiderata. Durante la conversazione l'investigatore deve dimostrare un sincero interesse ed un'accurata comprensione empatica.

L'atteggiamento deve essere diretto a cercare di conoscere le esigenze dei testimoni, dato che ci si potrebbe trovare di fronte a persone nervose, gente che abbia subito un lutto o personaggi maliziosi e faziosi; importante è conoscere il loro livello culturale, la loro professione, nazionalità, sesso, età e posizione sociale.

Il momento del racconto dei fatti, il chiarimento degli stessi e lo stimolo a ricordare può avvenire attraverso i seguenti "Metodi Sistematici":

- colloquio conoscitivo, che consiste nella cooperazione con i testimoni e aiutare

loro a ricordare, permettendo di raccontare i fatti relativi all'evento;

- gestione della conversazione, che consiste nel venire incontro ai testimoni e altri intervistati poco collaborativi, tentando di convincerli a ricordare e a raccontare.

Nel colloquio conoscitivo è molto importante il richiamo alla memoria cercando di ricreare il contesto, separare il racconto, modificare l'ordine dei fatti e cercare delle prospettive diverse.

Verranno utilizzate prevalentemente le domande aperte, inserendo dei suggerimenti e chiedendo dei chiarimenti. L'intervistatore seguirà un piano flessibile e reattivo in base alle risposte che gli verranno fornite e al tempo stesso dovrà essere attento al linguaggio del corpo. Lo sguardo dell'intervistato è indicativo se egli dice la verità oppure sta mentendo! È consigliato l'utilizzo di carte nautiche, schemi, piani, progetti e giornali ma, al tempo stesso, l'intervistatore dovrà evitare di prendere appunti e segnare solo i punti di interesse. Durante il colloquio è preferibile evitare di interrompere l'intervistato ed è consigliabile l'utilizzo delle pause, le quali possono aiutare ad organizzare il proprio pensiero, le idee e le opinioni. La pausa può essere di aiuto nel caso il testimone abbia una sensazione emotiva e non sia disposto a continuare in quel determinato momento, o nel caso si voglia una convalida della risposta con una richiesta imminente.

Anche nel caso di un test che non sia collaborativo e cooperativo, il suo utilizzo può essere utile per inserire un suggerimento o come si dice in gergo una "imbeccata".

L'errore da evitare nel colloquio è quello di porre più domande principali in maniera diretta e frontale, domande suggestive e quesiti che permettano più opzioni. Le domande ipotetiche e quelle che non seguano uno schema ben preciso e che passano da un argomento all'altro sono da evitare; le domande chiuse sono da utilizzare con cura e accortezza. Un metodo di intervista efficace è quello che propone le domande multiple di cui talune sono di tipo chiuso ed altre di tipo aperto.

Nella fase di completamento dell'intervista, l'investigatore deve verificare e convalidare i dettagli e rivedere se ha dimenticato di chiedere qualche altra cosa. Al termine deve ringraziare le persone intervistate e dire loro quali saranno i prossimi passi dell'indagine, mettendo in rilievo, al tempo stesso, la loro importanza come testimoni e la rilevanza delle loro testimonianze ai fini dell'inchiesta. Concluso il colloquio è bene che accompagni l'intervistato alla porta e lo saluti con cordialità.

Al termine di tutto questo, avviene la valutazione della testimonianza determinando l'accuratezza e la precisione del testimone e delle dichiarazioni rilasciate facendo dei riscontri con le altre fonti di prova, stimando la fiducia espressa, esaminando il suo stato psicologico ed infine valutando la "qualità" della testimonianza.

Nel corso del colloquio la testimonianza è suscettibile dell'influenza dell'investigatore e dell'errore di giudizio dell'intervistatore, dovuto non tanto alla sua scarsa preparazione, quanto alla sua predisposizione al pregiudizio che andrà ad interessare il suo parere o la sua opinione.

L'intervistato stesso può attribuire pregiudizi, tendendo ad addossare la causa delle sue azioni alla situazione e all'ambiente in cui si trova, alla sfortuna o alle carenze delle altre persone.

Vi è una tendenza da parte sua di far spostare l'attribuzione delle colpe all'azione sbagliata

(come l'inesperienza degli operatori) e non apprezzare i fattori ambientali e le altre pressioni in forza, in quel determinato momento.

L'intervistatore quindi, elabora un punto di vista e tiene conto solo delle prove e delle testimonianze raccolte che rispondono ai preconcetti di cosa sia accaduto e come sia avvenuto l'evento, mentre rigetta e respinge le informazioni che danno una veduta contraria dei fatti accertati.

7. Il report finale

A seguito dell'indagine, i dati salienti relativi all'evento, corredati dall'analisi svolta, espressa in modo conciso, vengono formalizzati in un rapporto finale in forma scritta, contenente anche le conclusioni alle quali si è giunti e le evidenze a sostegno delle stesse. La relazione finale è la parte cruciale del processo di indagine, in quanto costituisce la sola prova ufficiale delle indagini svolte.

La relazione deve essere composta dalle seguenti sezioni:

1. la sezione narrativa;
2. la sezione analitica;
3. la sezione conclusiva;
4. la sezione delle raccomandazioni.

La sezione narrativa contiene una descrizione di come si sono svolti i fatti, degli operatori coinvolti e dello scenario dell'evento incidentale. In questa sezione si deve cercare di includere qualunque informazione che possa aiutare a capire la dinamica dei fatti, senza però entrare nel merito dei fattori che li hanno causati. Vengono anche illustrate tutte le deficienze e le criticità alla sicurezza in modo che siano chiaramente identificate, in modo tale che sia la regola che la violazione o la criticità ad essa associata, siano comprensibili anche per un lettore inesperto. Allo stesso modo devono venire riportate anche tutte le analisi e le attività relative alla sicurezza che sono state effettuate anteriormente all'incidente.

La sezione narrativa include tutte le informazioni e gli eventi connessi alle varie circostanze relative all'incidente, come la pianificazione del tragitto, le competenze dell'equipaggio, le risultanze dell'autopsia, così come le testimonianze e le informazioni derivanti dai sistemi informativi e di comunicazione.

La sezione analitica contiene tutte le argomentazioni logiche ed i ragionamenti che, partendo dalle informazioni fattuali, permettono di pervenire alla sezione delle conclusioni. A questo scopo, i componenti dell'Organismo investigativo devono vagliare le informazioni rilevate in modo da selezionare quelle più rilevanti ai fini dell'analisi, verificare che esse siano complete e ordinarle in modo da spiegare nella maniera più chiara la dinamica dell'incidente.

Le informazioni si considerano rilevanti se conducono alla scoperta di una causa o di un fattore latente, oppure se fanno insorgere dei dubbi nella mente dei componenti dell'Organismo investigativo.

Gli eventuali vuoti nella documentazione possono essere riempiti per estrapolazione dalle informazioni conosciute, ovvero con ipotesi plausibili che comunque devono essere chiaramente dichiarate come tali. È infatti importante che le assunzioni o le congetture, benchè permesse se fondate su argomentazioni ragionevoli, siano identificate chiaramente in modo appropriato. Se non ci sono ipotesi plausibili da indicare come fattori causali dell'evento dannoso, non è inopportuno ammettere che le cause siano rimaste indeterminate.

La sezione delle conclusioni è la parte della relazione che deriva direttamente dalle informazioni della parte narrativa e dai ragionamenti della parte analitica. Le conclusioni qui contenute, sono basate sull'interpretazione e sulla valutazione delle evidenze scientifiche affinché queste evidenze non siano prese fuori dal contesto.

La sezione delle raccomandazioni contiene tutte le osservazioni o proposte che, anche se non strettamente connesse ai fattori causali individuati, sono però collegate con la materia oggetto dell'indagine. Per poter essere attuate in modo effettivo, è opportuno che queste raccomandazioni siano ragionevoli e attuabili in pratica ed è anche adeguato che queste raccomandazioni contengano chiaramente le azioni da attuare, chi deve attuarle e l'urgenza con cui lo deve fare.

Qualora non vi fossero delle raccomandazioni da comunicare, si può ovviamente omettere dalla relazione finale la sezione delle raccomandazioni.

La relazione finale può contenere anche delle appendici contenenti tutte le informazioni che possano essere ritenute rilevanti per l'inchiesta come, ad esempio, dettagli sulla stabilità allo stato integro dell'unità navale, estratti da regolamenti o istruzioni operative. A questo proposito dovrebbe essere inserita nella relazione ogni informazione considerata utile per la comprensione della dinamica e delle cause dell'evento, anche sotto forma di audiovisivo, carte nautiche e così via tutto il materiale repertato nel corso della raccolta delle prove.

Infine, vale la pena riportare che le indagini sono ricordate attraverso le loro relazioni e che le migliori indagini possono essere danneggiate da un cattivo rapporto.

Per quanto riguarda la valenza da attribuire ai rapporti conclusivi dell'inchiesta di sicurezza nell'ambito di un eventuale procedimento amministrativo ovvero penale, non sono previste disposizioni specifiche, non risultando, così, a loro estensibile la propedeuticità delle previsioni contenute nel Codice della navigazione, le quali conferiscono una forza privilegiata alle relazioni di inchiesta formale, documento acquisito in giudizio per volontà di legge.

8. *Human factor* nei sinistri marittimi

Tra i fattori causativi di sinistri ed incidenti in mare, il Codice IMO per le inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi riconosce particolare importanza al "*fattore umano*", il quale coinvolge tanto i comportamenti dell'equipaggio, quanto le condotte delle autorità preposte ai sistemi a terra di assistenza alla navigazione, come pure quelle degli organismi

riconosciuti, dei lavoratori portuali addetti ai terminal, dei piloti.

L'*Human factor* non è oggetto di accertamento quale causa immediata e diretta dell'evento (in rapporto all'imputare specifiche responsabilità all'agente), bensì rilevato come dato da cui è possibile muovere per individuare "cause latenti", di tipo organizzativo o di regolazione che pur rimanendo sullo sfondo, sono in grado di condizionare il comportamento dei singoli, inducendo all'errore o aggravandone le conseguenze. Le condotte individuali, infatti, non sono necessariamente il prodotto di una scelta inadeguata (per negligenza, imprudenza o imperizia) dell'agente e non di rado esse rappresentano l'effetto di una serie di decisioni inappropriate, imputabili a diversi livelli di governo, che si riflettono all'interno di un'organizzazione del lavoro complessa e generano "errori nascosti" causalmente riconducibili al danno.

Fattori come la fatica, il sovraccarico di impegni o le pressioni economiche, contribuiscono significativamente a determinare un'alterazione delle capacità di valutazione anche in professionisti competenti ed esperti. Del pari, lo stesso insieme di regole cui è affidata la sicurezza, può tradire il proprio obiettivo, rivelando, in concreto, criticità in grado di agevolare ed anche determinare l'errore operativo.

Queste *defaillances*, che possiamo definire *sistemiche*, costituiscono l'oggetto specifico dell'accertamento tecnico e, la loro ricognizione, è un momento fondamentale per la regolazione ed il controllo funzionale a garantire la sicurezza in mare.

Le inchieste tecniche hanno spesso dimostrato come le cause degli incidenti fossero largamente distribuite nell'intera organizzazione e risalissero ai diversi momenti rispetto al manifestarsi dell'evento, non essendo, così, ascrivibili esclusivamente a comportamenti negligenti e di imperizia degli operatori di prima linea⁶⁰.

Il patrimonio di informazioni acquisite attraverso un procedimento adeguato di identificazione ed analisi del rischio inerente al trasporto marittimo, assicura infatti un più efficace aggiornamento delle normative IMO a tutela della vita umana in mare e protezione dell'ambiente marino, grazie alla formulazione di proposte operative che sorreggono il processo decisionale delle organizzazioni internazionali competenti in materia⁶¹.

Dall'analisi dei sinistri marittimi verificatisi, emerge come la componente umana sia sempre presente e possa essere causa determinante, concausa, ovvero elemento comunque idoneo a incidere sfavorevolmente e tale da determinare il verificarsi di un sinistro, anche nel caso in cui si sia in presenza di situazioni caratterizzate da caso fortuito o forza maggiore.

In considerazione di tali evidenze, l'attenzione si è incentrata non solo sull'evoluzione tecnica degli impianti di sicurezza da installare a bordo delle navi, ma anche sulla

⁶⁰ Conducenti, piloti, ufficiali di nave, Comandanti, operatori di sale di controllo o altro personale ai comandi di un particolare sistema. *Guidelines Human Factors* dell'IMO;

⁶¹ L'individuazione di carenze strutturali nel sistema di gestione del rischio associato alla navigazione può condurre all'emanazione di una "raccomandazione" di sicurezza, inserita nel rapporto finale di inchiesta, reso pubblico e messo a disposizione di tutte le parti interessate. Quest'ultimo rappresenta, dunque, lo strumento di documentazione e diffusione dei risultati, in termini di conoscenza, dell'inchiesta tecnica. *Guidelines Human Factors* dell'IMO;

competenza degli equipaggi e, in particolare, sulla necessità che questi posseggano specifiche competenze derivanti da una formazione specifica da perseguire attraverso strumenti di informazione (manuali operativi e di istruzione) e di formazione (addestramento ed esercitazioni a bordo).

L'analisi del fattore umano in un sinistro marittimo deve riguardare sia l'operato dell'equipaggio sia del personale di terra, anche se la maggior parte degli errori umani sono, comunque, riconducibili a componenti dell'equipaggio stesso. Nella valutazione della componente umana, in ambito marittimo, è necessario tenere sempre in debita considerazione l'ambiente in cui vengono svolte le attività; infatti, vi sono diversi elementi che condizionano lo svolgimento delle stesse e il rendimento professionale dei soggetti preposti.

Tali variabili sono rappresentate dalle caratteristiche della nave e, in particolare, dalle condizioni di vita e di lavoro a bordo della stessa, dall'organizzazione del lavoro, dalle procedure di gestione della nave da parte della compagnia, dall'ambiente meteo-marino esterno e dalle condizioni della persona, compresi i rapporti con gli altri soggetti che operano nella medesima realtà. Risulta, pertanto, evidente che tutti i menzionati elementi siano idonei a influenzare il rendimento della persona, in una interazione di complessità elevata in quanto condizionata dagli aspetti di natura soggettiva in senso stretto.

Nell'ambito dell'attività di inchiesta viene, dunque, adottato il metodo SHELL⁶², il quale si basa sull'esame di quattro fondamentali aspetti del sistema operativo, al fine di comprendere i complessi sistemi di interazione tra gli stessi e valutare la rilevanza assunta, in tale ambito, dall'elemento umano.

Gli aspetti fondamentali presi in considerazione nel metodo SHELL sono:

- il *Software* inteso come organizzazione del lavoro a bordo comprendendo tutto ciò che è collegato alla gestione dello stesso;
- l'*Hardware* ossia l'elemento fisico, riferito a tutti gli aspetti tecnici, ossia alla tecnologia disponibile a bordo e, in genere, a tutti gli strumenti utilizzati per la navigazione e la sicurezza;
- l'*Environment* identificato come ambiente, che comprende tutte le condizioni ambientali in grado di condizionare il rendimento professionale ed incidere sul profilo soggettivo del marittimo, riferendosi non solo allo stato del mare e alle altre condizioni ambientali esterne, ma anche a tutte quelle interne al mezzo nautico⁶³.
- il *Liveware* qualificabile come componente umana sia centrale sia periferica. La componente *Liveware* centrale è rappresentata da tutti gli elementi soggettivi individuali che determinano il comportamento umano⁶⁴. La componente *Liveware*

⁶² Il metodo SHELL è stato ideato da E. EDWARDS. Su tale metodo è, poi, intervenuto F. HAWKINS in termini migliorativi, definendo il modello definitivo SHELL. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona;

⁶³ Basti, infatti, pensare alle numerose variabili che possono caratterizzare un ambiente ristretto come quello della nave, quali la temperatura interna, la rumorosità degli spazi destinati a riposo, le vibrazioni, le caratteristiche delle postazioni di lavoro. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona;

⁶⁴ Il comportamento umano risulta fortemente influenzato dagli aspetti caratteriali individuali, dalle eventuali

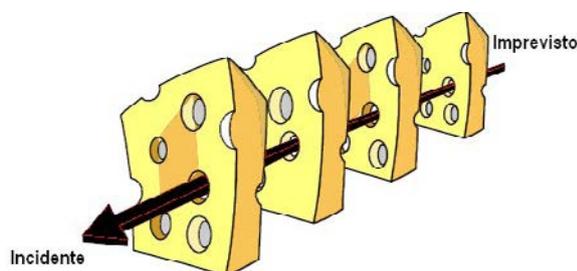
periferica, invece, è costituita da tutti gli elementi derivanti dal rapporto tra l'individuo e la comunità in cui è inserito.

Gli aspetti ricordati costituiscono una componente essenziale dell'estrinsecarsi dell'elemento umano nell'ambiente in cui opera, in considerazione del fatto che questo non può essere correttamente analizzato se non si prende a riferimento il sistema organizzativo in cui viene inserito l'operatore marittimo e, in particolare, il sistema di gestione della sicurezza (*Safety Management System*).

La teoria dei fattori latenti⁶⁵ semplifica l'organizzazione dei dati raccolti con il modello SHELL offrendo, così, una migliore comprensione dell'influenza degli stessi sulle prestazioni umane.

In questo modello, stabilendo un ordine sequenziale dei dati, viene introdotto il concetto di fattori attivi e di fattori latenti, giungendo a classificare gli errori in tre tipologie fondamentali: quelli di esecuzione che si verificano a livello di abilità (*slips*), quelli provocati da un fallimento della memoria (*lapse*) e gli errori commessi prima della fase di esecuzione materiale dell'azione (*mistakes*).

Emerge quindi, con evidenza, come l'organizzazione debba essere necessariamente dotata di una pluralità di barriere difensive, anche in considerazione del fatto che le condizioni che determinano il verificarsi dell'incidente sono costituite da una "traiettoria delle opportunità" tale da oltrepassare le difese predisposte avvalendosi dei profili di criticità alle stesse⁶⁶.



Il modello *swiss-cheese* di Reason

I sinistri marittimi verificatisi negli ultimi anni, hanno evidenziato l'importanza del fattore umano e in particolare, dell'errore umano visto come elemento determinante per il verificarsi del sinistro, determinando così, l'ingresso di tale fattore a pieno titolo nello svolgimento delle inchieste marittime.

Come evidenziato in precedenza, si ritiene che una delle cause più rilevanti che determinano gli errori umani nell'ambito della navigazione marittima sia la fatica del personale imbarcato. Infatti l'ambiente di bordo, per sua stessa natura, impone difficili

inabilità temporanee e permanenti ovvero dall'assunzione di particolari sostanze (alcol o droghe) ma anche dalle attività svolte nell'ambito della gestione individuale del tempo. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona;

⁶⁵ La teoria dei fattori latenti di Reason. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona,;

⁶⁶ Tale tipologia di criticità può essere causata sia dagli errori attivi che da errori latenti;

condizioni in capo al personale marittimo, con conseguenze sia fisiche che mentali. Basti pensare alla necessaria permanenza del lavoratore marittimo a bordo del mezzo nautico per un lungo periodo, caratteristica in virtù della quale la nave viene spesso considerata come una vera e propria *comunità viaggiante* e non come un mero luogo di lavoro.

Spesso l'eccessivo carico di lavoro che grava sui singoli soggetti preposti allo svolgimento dell'attività di navigazione determina la fatica, elemento per molto tempo sottovalutato, in quanto attribuito all'incapacità del singolo soggetto di sostenere l'attività lavorativa a cui risulta sottoposto⁶⁷. Tale manifestazione soggettiva deriva, al contrario, da motivazioni organizzative! Si pensi alla riduzione del numero dei componenti dell'equipaggio che è intervenuta nel corso degli anni, in considerazione dell'evoluzione dell'apparato tecnologico e di automazione presente a bordo⁶⁸.

In seguito al disastroso sinistro della petroliera *Exxon Valdez*⁶⁹, in cui la fatica dell'equipaggio è stata riconosciuta come elemento determinante il sinistro, potendo considerarsi così come un problema oggettivo, trae origine la previsione di una specifica disciplina riferita alle ore minime da dedicare al riposo a bordo delle navi.

L'analisi della fatica viene condotta mediante la valutazione in merito alla efficienza, ai fini della gestione della nave, della composizione numerica e professionale dell'equipaggio, senza affidarsi in via esclusiva all'esame dell'apparato documentale di riferimento. Altro aspetto che risulta necessario considerare, con riferimento alla composizione degli equipaggi, è quello della sua composizione multietnica, carattere da cui deriva un profilo di rischio per l'elemento umano, in considerazione del fatto che può determinare l'insorgenza di problematiche afferenti alle capacità di comunicazione e comprensione tra i vari membri dell'equipaggio⁷⁰.

In base a ciò, risulta possibile individuare diverse tipologie di errore umano. In presenza di errori di pianificazione (integrati da una volontaria inosservanza di specifiche norme e procedure in materia di sicurezza) ci si riferisce alla fattispecie della violazione⁷¹, mentre nel caso dell'errore ci si riferisce a un evento determinato da un comportamento volontario, ma assunto in virtù di presupposti errati, ascrivibili a una percezione della

⁶⁷ In particolare con riferimento a situazioni di *stress*. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona, 2014;

⁶⁸ Quasi tutte le navi sono ormai provviste della qualifica UMS (*Unattended Machinery Space*). La nave ha, cioè, un sistema di automazione tale che consente di lasciare la sala macchine senza presidio umano per un certo arco di tempo. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona;

⁶⁹ La petroliera *Exxon Valdez* si è arenata in Alaska nel 1989, causando un disastroso danno ambientale. L'inchiesta determinò che il terzo ufficiale di coperta, di guardia al momento del sinistro, versava in un eccessivo stato di stanchezza determinata dal carico di lavoro del giorno precedente che ne aveva offuscato i riflessi ed abbandonato la soglia dell'attenzione. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona;

⁷⁰ Per quanto attiene tale aspetto, le uniche disposizioni in materia prevedono l'adozione di una lingua di lavoro comune a bordo della nave e l'uso obbligatorio della lingua inglese nelle comunicazioni tra navi; alcune regole impongono, inoltre, la conoscenza dell'inglese marittimo per determinate qualifiche. Risoluzione IMO A.918(22) adottata il 25 gennaio 2002;

⁷¹ Ad esempio nel caso in cui non venga intenzionalmente posto in essere un adeguato servizio di vedette in caso di scarsa visibilità. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona;

realtà inesatta⁷². La disattenzione invece, consiste in un'azione pianificata in modo idoneo ma non eseguita in modo corretto a causa di un calo d'attenzione dell'autore ed infine la dimenticanza che è un'azione ugualmente pianificata ma non eseguita.

Nei sinistri si assiste spesso alla sommatoria di diverse tipologie di errore poste in essere da soggetti diversi e dalla classificazione dei diversi tipi di errore umano risulta possibile determinare le cause al fine di evitare il possibile ripetersi del sinistro e contribuire, così, al progresso della tutela della sicurezza marittima.

Ovviamente il procedimento di identificazione delle cause determinanti l'errore resta difficile, proprio in considerazione della complessità dell'elemento umano.

Bibliografia

Circolare MSC-MEPC.3/Circ.2 “*Code of the International Standards and Recommended Practices for a Safety Investigation into a Marine Casualty or Marine Incident*” del 13 giugno 2008

Codice della Navigazione (approvato con R.D. 30 marzo 1942, n. 327), art. 578 e seguenti
Convenzione SOLAS 74 “*Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare*” del 1° novembre 1974

Decreto Legislativo n. 165 “*Attuazione della Direttiva 2009/18/CE che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE*” del 6 settembre 2011

Direttiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce “*i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo all'interno della Comunità*” e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE del 23 aprile 2009

EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona, 2014

Ingratoci C., *Inchieste marittime e Investigazioni tecniche*. Giuffrè Editore, Milano, 2012

Reason, J., *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

Regolamento (CE) N. 1406/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce “*un'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima - EMSA*” (GUCE L208 05.08.2002) del 27 Giugno 2002

Risoluzione IMO A.849 (20) “*Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents*” del 27 novembre 1997

⁷² A titolo esemplificativo non viene compiuta una manovra elusiva per evitare una collisione perché l'ufficiale di guardia pur essendosi avveduto del pericolo giudica male la distanza. EMSA, *Core Skills for Accident Investigators Course*, Lisbona;

Sitografia

www.emsa.europa.eu

www.mit.gov.it

www.europa.eu.it

www.imo.org

www.eur-lex.europa.eu

LA STATISTICA GIUDIZIARIA PENALE IN ITALIA, ALCUNE RIFLESSIONI STATISTICHE

Paola Augelli - Pasquale Sarnacchiaro

Abstract: Attraverso l'analisi dei risultati statistici sui procedimenti penali gli Autori si soffermano sul ruolo della Statistica giudiziaria penale, evidenziandone i presupposti, le criticità e le potenzialità. L'analisi sociologica e informativa del dato numerico relativo al contenzioso penale, da un lato, e, il fattore sociologico e politico da cui scaturiscono riforme legislative e politiche di intervento, dall'altro, costituiscono lo sfondo per l'indagine contenuta nel presente elaborato, che sfocia nella individuazione dell'odierno campo di applicazione della Statistica giudiziaria, focalizzandone la valenza e funzione nei molteplici ambiti sociali in cui opera. In tale ottica, si pone la complessiva analisi condotta dagli Autori, che, a tal fine, ricostruiscono i caratteri principali e distintivi della Statistica giudiziaria penale, gli indicatori di valutazione utilizzati nella elaborazione dei dati, nonché le peculiarità/risultati delle diverse analisi condotte nel settore giudiziario penale ed inerenti, in particolare, l'individuazione di pendenze/arretrato/durata dei procedimenti, tra cui l'analisi dei flussi e delle pendenze oggetto di censimento triennale e il monitoraggio sulla giustizia penale.

Through the analysis of the statistical results on criminal procedures, the authors dwell on the role of criminal justice statistics, highlighting the assumptions, criticality and potential. The sociological analysis and disclosure of the figure related to the criminal litigation, on the one hand, and the sociological and political factor from which legislative reforms and policy interventions spring, on the other hand, form the background of the survey contained in this work, which results in the identification of today's scope of judicial statistics, focusing on the role and function in multiple social contexts in which it operates. In this context, there is the overall analysis conducted by the authors, which, for this purpose, reconstruct the main features of the criminal judicial statistics, the performance indicators used in data processing, as well as the peculiarities / results of the various types of analysis carried out in criminal justice and in particular regarding the identification of the length of proceedings and cases pending, including the flow analysis subject to the triennial census and the monitoring of criminal justice.

Parole Chiave: Statistica - Statistica giudiziaria penale - Indicatori di Valutazione - Pendenze - Arretrato - Durata dei procedimenti - Legge Pinto

Sommario: 1. La statistica giudiziaria - 1.1. La nascita e l'evoluzione della statistica giudiziaria - 1.2. L'organizzazione e le rilevazioni della statistica giudiziaria - 1.3. Le diverse tipologie e classificazioni in materia di statistica giudiziaria - 2. La statistica giudiziaria penale - 2.1. La statistica processuale penale - 2.2. Le rilevazioni statistiche in materia penale - 2.3. Gli indicatori di valutazione - 3. Analisi e risultati statistici sui procedimenti

penali in Italia - 3.1. Il censimento triennale sulla giustizia penale: l'analisi dei flussi e delle pendenze nel triennio 2011-2013 - 3.2. Il monitoraggio sulla giustizia penale - 3.3. L'analisi delle rilevazioni

1. La statistica giudiziaria

1.1. La statistica giudiziaria e le sue rilevazioni

La Statistica sociale è una Statistica applicata, volta a descrivere le regole necessarie per rilevare un insieme di eventi del sociale. Dunque, per Statistica sociale può intendersi l'analisi dei dati che descrivono gli insiemi di eventi appartenenti al dominio sociale. Si tratta di una disciplina che quindi studia i fenomeni sociali sotto l'aspetto quantitativo al fine di evidenziarne le regolarità nel tempo e nel luogo e le possibili relazioni.

Nell'ambito della Statistica sociale lo studio quantitativo dei fenomeni collettivi negativi, quali ad esempio "gli illeciti", prende il nome di *Statistica giudiziaria*.

Le finalità che oggi la Statistica giudiziaria si prefigge dal punto di vista dell'analisi sociologica riguardano da una parte l'aspetto conoscitivo generale, relativo alla elaborazione di quadri informativi sulla realtà sociale e sull'interazione tra sistema giudiziario e sviluppo socio-economico che interessano sia i cittadini nel loro complesso sia i giuristi, i sociologi, i criminologi, gli economisti; e, dall'altra, l'aspetto più strettamente sociologico-politico pertinente all'analisi dei fattori litigiosi e criminosi, della situazione sociale, dell'impatto su di essa di riforme legislative e di politiche di intervento.

Pertanto, attualmente l'obiettivo principale della Statistica giudiziaria è quello di fornire alla Pubblica Amministrazione le informazioni che costituiscono il presupposto essenziale per interventi correttivi e di miglioramento dell'intera organizzazione sociale.

In altri termini, si può affermare che la Statistica giudiziaria si occupa di studiare quei fenomeni sociali che hanno rilevanza per l'ordinamento giuridico nonché, per estensione, per tutto il mondo del diritto; per tale motivo, si trova a ridosso tra il settore della statistica descrittiva, che si occupa di rilevare e conoscere i fenomeni di interesse, e quella sociale, che ne sonda gli aspetti che più legano il fenomeno al sociale ed alla scienza del comportamento.

In Italia l'amministrazione della Statistica giudiziaria è affidata a una pluralità di soggetti. Un ruolo di fondamentale importanza è svolto ovviamente dall'Istat, l'Istituto Nazionale di Statistica, che, attraverso il proprio servizio delle statistiche giudiziarie, coordina tutte le rilevazioni relative alla Statistica giudiziaria e, con particolare riferimento, alla Statistica giudiziaria in ambito penale. Il tutto ha luogo con l'intento di approfondire l'analisi di alcuni fenomeni sociali ed economici non indagati in precedenza o indagati in via parziale. L'Istat deve svolgere il proprio compito con il necessario supporto di altri soggetti, principalmente, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno e il Ministero della Difesa, occasionalmente il CSM (Consiglio Superiore della Magistratura) e le procure generali

soprattutto per le evidenti esigenze informative.

Il contributo maggiore all'Istat in termini qualitativi e quantitativi viene offerto senza dubbio dal Ministero della Giustizia.

L'articolazione del predetto Ministero ai fini delle rilevazioni statistiche è così suddivisa: *(i)* a livello centrale le principali attività, come verrà illustrato a breve, sono riconducibili alla Direzione Generale di Statistica; *(ii)* a livello periferico, gli organi di rilevazione sono invece costituiti dagli Uffici della Magistratura ordinaria.

Per quanto riguarda il primo aspetto, relativo alle attività svolte più direttamente e internamente dal Ministero, si evidenziano le funzioni affidate, come detto, alla Direzione Generale di Statistica.

Tale organo, istituito presso il Ministero della Giustizia nel 2001, è collocato presso il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del personale e dei servizi (DOG) e appartiene al Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Con apposito Decreto Ministeriale del 30.05.2007 sono state distinte due articolazioni: l'Ufficio I affari generali e l'Ufficio II statistiche giudiziarie.

In particolare, la Direzione Generale di Statistica si occupa dell'acquisizione, controllo e gestione dei dati relativi alla statistica giudiziaria in materia civile, penale ed amministrativo-contabile, e, pertanto delle seguenti attività:

- Rilevazione dati presso gli Uffici Giudiziari;
- Elaborazione dati per esigenze informative di utenti interni ed esterni all'Amministrazione giudiziaria;
- Analisi per il monitoraggio dell'attività degli Uffici Giudiziari;
- Supporto statistico all'attività decisionale dell'Amministrazione;
- Valutazione dell'impatto di eventuali interventi e/o riforme sull'attività giudiziaria diffusione dei dati a livello nazionale e internazionale.

Venendo, poi, a quali sono gli ambiti di competenza del Ministero della Giustizia possiamo individuare le seguenti attività:

- Rilevazione dei movimenti dei procedimenti e dei provvedimenti in ambito penale;
- Cura del Casellario giudiziale penale;
- Rilevazione delle statistiche penitenziarie attraverso gli Uffici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), che vengono inoltrate all'Istat direttamente dagli uffici amministrativi dei diversi istituti penitenziari.

Da ultimo, relativamente alle attività del Ministero della Giustizia nell'ambito della Statistica giudiziaria merita rilievo la ripartizione delle competenze tra il medesimo Ente e l'Istat. In proposito, si evidenzia che detta ripartizione è basata sulla distinzione tra i due più rilevanti profili della Statistica giudiziaria: *(i)* l'aspetto gestionale-amministrativo, la cui finalità è quella di fornire un quadro della domanda di giustizia, dell'offerta e della giustizia inevasa; *(ii)* l'aspetto sociologico, finalizzato invece allo studio dei fenomeni di particolare interesse sociale, quali, ad esempio, la criminalità e la litigiosità.

A decorrere dal 1998, la titolarità delle rilevazioni del flusso dei procedimenti civili, e dal 1999 dei procedimenti penali, è stata trasferita dall'Istat al Ministero della Giustizia (*rectius*, alla Direzione Generale di Statistica). Alla base di tale passaggio di competenze sicuramente c'era la necessità di affrontare l'esigenza di maggiore specializzazione ed

esperienza nella produzione Statistica di settore.

Dunque, il Ministero della Giustizia effettua le rilevazioni con cadenza trimestrale attraverso modelli specifici per ciascun tipo di ufficio. Così, i dati rilevati riguardano essenzialmente il movimento dei procedimenti, distinti per materia (cognizione ordinaria, separazioni, istanze di fallimento, ecc.), per quanto concerne l'ambito civile; per quanto riguarda invece il sistema penale, i dati si riferiscono ai registri (noti, ignoti e fatti non costituenti reato). In entrambi i casi, poi, sono rilevate le modalità di definizione dei procedimenti, la durata degli stessi e i provvedimenti emessi per tipologia.

Anche relativamente alle rilevazioni dell'Istat, occorre operare una distinzione tra il campo civile e quello penale: nel primo, viene in rilievo la cd. Statistica della Litigiosità, che comprende le rilevazioni annuali sulle caratteristiche dei procedimenti di cognizione ordinaria e di esecuzione (materia della controversia, valore della domanda, esito del giudizio, caratteri delle parti coinvolte nei giudizi, ecc.), così come le rilevazioni annuali nei procedimenti di separazione e divorzio, tese a rilevare le principali caratteristiche sociali delle parti, nonché le rilevazioni su protesti e fallimenti; nel campo penale, invece, le statistiche dell'Istat hanno ad oggetto la criminalità e i soggetti condannati, permettendo l'elaborazione di dati sui fenomeni delittuosi (periodo e luogo in cui è stato commesso il delitto, sesso e cittadinanza delle persone denunciate) e una serie di caratteri (età, sesso, delitto commesso, pena inflitta) degli imputati condannati.

Eseguite le rilevazioni l'azione del Ministero della Giustizia si divide in due direzioni.

Alcuni dati vengono resi noti direttamente con le più comuni modalità di divulgazione, tra cui la pubblicazione del sito web istituzionale (si veda, ad esempio, l'elenco dei dati trimestrali forniti trimestralmente dai singoli Uffici giudiziario; le tavole sinottiche e i report relativi alla domanda di giustizia nei vari gradi giudizio, ai dati sull'arretrato, agli indicatori di performance degli uffici giudiziari, alla durata dei procedimenti; ecc.), per altro verso invece il Ministero della Giustizia fornisce i risultati all'Istat, il quale ne cura l'ulteriore analisi e la successiva pubblicazione. Ed infatti, le rilevazioni in materia di giustizia operate dai due organi sfociano in due principali pubblicazioni annuali del Servizio Giustizia dell'Istat, "statistiche giudiziarie civili" e "statistiche giudiziarie penali", oltre a una serie di ulteriori pubblicazioni a carattere tematico incentrate su argomenti di particolare interesse.

Come detto in precedenza, accanto all'Istat e al Ministero della Giustizia, nelle attività inerenti la Statistica giudiziaria è possibile individuare anche il ruolo svolto da altri soggetti, non di minore impatto e importanza strategica.

Nel dettaglio, le funzioni affidate al Ministero dell'Interno si concretano nella registrazione dei fatti delittuosi (delitti e persone denunciate all'Autorità giudiziaria dalle Forze dell'Ordine) e nel trasferimento di tali informazioni all'Istat dove vengono analizzate ed elaborate da personale ivi distaccato appartenente alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri. Parimenti, il Ministero della Difesa, attraverso le Cancellerie dei Tribunali militari, collabora con l'Istat alla raccolta dei dati inerenti i procedimenti e i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria militare.

Analizzato il ruolo svolto dai singoli Organi di rilevazione occorre ora approfondire la tipologia di rilevazione dei vari fenomeni afferenti la Statistica giudiziaria.

In primo luogo, è opportuno evidenziare che ogni unità di rilevazione è caratterizzata da prassi e procedure spesso diverse, anche nella cadenza. Tale circostanza ha indotto l'Istat a predisporre una esaustiva guida alle rilevazioni delle statistiche giudiziarie denominata "Istruzioni per le rilevazioni delle statistiche giudiziarie", nel quale, per ciascuna rilevazione, sono riportati le modalità di compilazione dei registri e/o dei modelli, la cadenza, l'oggetto, l'unità e gli organi di rilevazione.

In tale ambito, oltre ai fenomeni già indicati nelle pagine precedenti vengono in rilievo le seguenti principali rilevazioni:

I. Rilevazioni della giustizia civile e amministrativa:

- Movimento dei procedimenti civili e provvedimenti emessi presso gli Uffici Giudiziari;
- Cause esaurite in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria;
- Separazioni personali dei coniugi e divorzi;
- Protesti, procedure concorsuali, fallimenti dichiarati e fallimenti chiusi delle imprese;
- Attività notarile (peraltro, unica attività legale ma non giurisdizionale tra quelle menzionate);
- Contenzioso Amministrativo (Tar, Consiglio di Stato, ecc.).

II. Rilevazioni della giustizia penale e penitenziaria (in proposito, per gli opportuni approfondimenti, si rinvia ai Cap. II e III del presente elaborato)

- Movimento dei procedimenti penali presso gli Uffici Giudiziari;
- Delitti e persone denunciati per i quali è iniziata l'azione penale;
- Minorenni denunciati alle Procure presso i Tribunali per i minorenni;
- Persone condannate con sentenza irrevocabile per delitto e/o per contravvenzione;
- Delitti e persone denunciati all'Autorità giudiziaria dalle Forze dell'Ordine;
- Suicidi e tentativi di suicidio;
- Movimento negli istituti di prevenzione e pena e detenuti presenti;
- Notizie di vita carceraria (capienze, istruzione, lavoro, detenuti tossicodipendenti, HIV).

La distinzione delle rilevazioni in distinti settori impone un'analisi delle diverse partizioni e classificazioni operate nell'ambito della Statistica giudiziaria, oggetto del successivo paragrafo.

1.2. Le diverse tipologie e classificazioni in materia di statistica giudiziaria

Come intuibile dalla precedente trattazione, non esiste una concezione di Statistica giudiziaria unitaria, dovendo la stessa essere ricondotta necessariamente sei specifiche sezioni in virtù delle differenti rilevazioni operate. Dunque, possiamo distinguere le seguenti sezioni fondamentali, suddivisibili a propria volta in ulteriori sottosezioni:

1. Sezione Civile
2. Sezione del Contenzioso Amministrativo

-
3. Sezione Penale
 4. Sezione Penitenziaria
 5. Sezione Militare
 6. Sezione degli Organi di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza.

La Sezione Civile, riconducibile alla Statistica giudiziaria civile riguarda le rilevazioni statistiche in materia civile dell'attività svolta dagli organi dello Stato per la tutela dei diritti. Tali rilevazioni possono essere suddivise nelle seguenti categorie:

- - Statistica processuale civile;
- - Statistica della litigiosità;
- - Rilevazioni dei protesti e fallimenti;
- - Statistica notarile.

Nelle precedente elencazione dovrebbe ricomprendersi anche la Statistica del contenzioso amministrativo, accorpata, nelle classificazioni di natura statistica, a quella civile.

Nell'ambito della Statistica del contenzioso amministrativo si distinguono le statistiche del contenzioso ordinario, che presentano come oggetto l'attività giurisdizionale dei Tribunali Amministrativi Regionali (Tar), del Consiglio di Stato e del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia.

L'unità di rilevazione è qui rappresentata sia dal ricorso amministrativo, inteso come atto introduttivo dell'attività giurisdizionale degli organi di giustizia amministrativa ordinaria, sia dal successivo provvedimento conseguente a tale attività (ordinanza, decreto e sentenza).

Gli organi di rilevazione delle statistiche del contenzioso amministrativo ordinario sono costituiti dalle segreterie dei vari uffici giurisdizionali amministrativi, che provvedono, con cadenza mensile, alla compilazione dei vari modelli statistici, traendo i dati da registri giornalieri appositamente predisposti.

Invece, le statistiche del contenzioso amministrativo speciale hanno come oggetto l'attività della Corte dei Conti in sede giurisdizionale.

Anche in tale caso, l'unità di rilevazione può essere rappresentata sia dal ricorso amministrativo, inteso come atto introduttivo dell'attività giurisdizionale della Corte dei Conti, sia dal successivo provvedimento conseguente a tale attività (ordinanza, decreto e sentenza). Parimenti, gli organi di rilevazione delle statistiche del contenzioso amministrativo speciali sono costituiti dalle segreterie dei vari uffici giurisdizionali amministrativi che provvedono con le medesime modalità sopra evidenziate.

Per quanto riguarda la Sezione Penitenziaria, Militare e quella inerente gli Organi di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza, esse studiano, i dati relativi, rispettivamente, alle Statistiche degli Istituti di Prevenzione e Pena, alle Statistiche delle Magistrature Militari e, infine, alle Statistiche della delittuosità e dei Suicidi.

Maggiore attenzione e approfondimento ai fine dell'indagine qui condotta merita invece la Statistica giudiziaria penale cui si dedica il successivo capitolo.

2. La statistica giudiziaria penale

2.1 La statistica processuale penale

Per Statistica giudiziaria penale si intende la disciplina che studia i fenomeni ed i comportamenti sociali regolati dal diritto penale e noti all'Autorità Giudiziaria, quindi sono oggetto di analisi altresì l'attività degli organi giudiziari penali e il movimento degli Istituti di prevenzione e della pena e la criminalità e le caratteristiche dei soggetti criminali.

Tutte le rilevazioni relative alla Statistica Giudiziaria Penale, in ambito penale sono coordinate dall'Istat, con il suo servizio delle statistiche giudiziarie (anche civili) e viene eseguita attraverso dei modelli all'uopo preposti e attraverso determinati organi di rilevazione. L'unità di rilevazione è il procedimento, ovvero l'insieme di atti attraverso i quali si svolge l'attività degli organi di giustizia penale (i reati, i soggetti imputati, i provvedimenti).

Posto che le rilevazioni attinenti la Statistica processuale penale riguarda le attività degli uffici giudiziari in materia penale gli organi possono essere così elencati:

- le cancellerie degli uffici giudiziari;
- le segreterie dei vari uffici giudiziari;
- alcuni uffici del Ministero della Giustizia che si occupano non direttamente dell'attività giurisdizionale ma attinenti la materia penale.

I dati che evidenziano il susseguirsi di procedimenti sopravvenuti, esauriti e pendenti presso l'Autorità Giudiziaria sono utili a fornire un quadro globale del funzionamento del sistema giudiziario, consentendo la costruzione di indicatori che permettono di valutare le attività dell'apparato giudiziario in relazione alla domanda di giustizia.

Nell'ambito della statistica processuale penale risulta interessante esaminare i rapporti tra il numero dei condannati e il totale dei procedimenti, oppure tra il numero dei condannati e il totale degli imputati giudicati. Inoltre all'interno di ciascuna categoria (reati, imputati e provvedimenti) come comporre gli imputati denunciati (intendendosi per tali quelli nei cui confronti è stata intrapresa azione penale) rispetto ad esempio a quelli giudicati (intendendosi sia coloro che sono stati condannati che quelli prosciolti. Così continuando, l'indagine potrebbe determinare il rapporto all'interno dei provvedimenti tra quelli di condanna, di proscioglimento con varie soluzioni e provvedimento di improcedibilità dell'azione penale.

La Statistica processuale penale offre la possibilità di rilevare e analizzare il funzionamento e quindi l'efficienza del sistema giudiziario, tanto che nel 2002 è stato formulato un Protocollo di intesa tra l'Istat e il Ministero di Giustizia che permette lo scambio di informazioni tra le due amministrazioni ai fini gestionali ed istituzionali. Gli uffici regionali tenuti alla raccolta dati a livello decentrato hanno l'obbligo di trasmettere i dati in possesso all'Istat, che permette una consultazione una lettura attendibile.

Nell'ambito della Statistica processuale penale gli indici offrono uno strumento prezioso per l'analisi delle indagini; sul punto si pensi all'indice della durata media dei procedimenti penali presso i diversi uffici giudiziari, che fornisce una stima della durata dei

procedimenti intesa come lasso di tempo tra l'iscrizione di un procedimento e la sua conclusione.

Altre tipologie di indici da considerarsi possono essere l'indice di variazione percentuale delle pendenze, che stima la variazione percentuale delle pendenze dei procedimenti e monitora l'evoluzione nel tempo della domanda giudiziale oppure l'indice di smaltimento dei processi che esprime il numero dei procedimenti esauriti negli Uffici giudiziari nel corso dell'anno una volta giunti a 100 procedimenti (tra quelli pendenti e nuovi).

Le analisi statistiche hanno inoltre rilevato che lo smaltimento dell'attività lavorativa degli uffici giudiziari nei vari distretti è molto varia e l'indagine comparativa offre una visione globale determinante ai fini della distribuzione dei carichi di lavoro.

2.2. Le rilevazioni statistiche in materia penale

Nei Paesi occidentali ed in particolare in Italia il fenomeno della illegalità si è andato diffondendo ben oltre i livelli medi, fino al punto che da oltre 30 anni l'illegalità costituisce uno dei problemi principali della realtà sociale italiana, tale da determinare la diffusione a livello sociale di alti esempi di insicurezza e di allarme sociale.

Detti timori non sono l'effetto di influenza dei mezzi di comunicazione ed i fattori di suggestione ma sono la diretta conseguenza delle analisi di statistica giudiziaria relative a denunce e processi, nonché andamenti di processi.

Le statistiche ufficiali permettono, infatti, di fotografare e documentare il fenomeno della criminalità in maniera diretta, quando oggetto di interesse siano gli atti criminali o indiretto quando dall'andamento di questi si vogliono dedurre informazioni utili alla tutela dell'ordine pubblico o sulla situazione emotiva della comunità.

Tali dati richiedono però capacità di lettura e cautela, molti reati ad esempio pur essendo stati commessi restano nascosti e non registrati (si pensi al fenomeno dell'usura o degli omicidi commessi dalle forze di Polizia).

Quando si renda necessario analizzare una serie di dati, qualsiasi sia la loro natura ci si scontra con le problematiche connesse alle rilevazioni nonché della loro rappresentatività anche perché il più delle volte ci si trova di fronte a dati rilevati che sottostimano la realtà. I motivi di detta scarsa rappresentatività possono essere:

- soggettivi, ossia per erronea o falsa compilazione dei dati;
- oggettivi, per l'impossibilità di raggiungere una o più unità di rilevazione;
- soggettivo ed oggettivo insieme.

In particolare nell'ambito che qui ci interessa ossia quello penale, le statistiche sottostimano sistematicamente la cosiddetta criminalità reale in quanto una parte di essa sfugge alla rilevazione.

Da un punto di vista statistico la criminalità può essere approfondita sotto due aspetti:

- oggettivo, volto a studiare le manifestazioni di criminalità;
- -oggettivo, volto ad analizzare le caratteristiche degli individui che hanno posto in essere gli atti criminosi.

Dal punto di vista oggettivo le analisi statistiche sembrerebbero più semplici in quanto i dati sono più facilmente rilevabili, esse sono effettuate attraverso l'approfondimento

delle indagini:

- nel tempo;
- nello spazio;
- per singole tipologie di delitto;
- in relazione alla gravità dei delitti.

Nel tempo: lo studio della criminalità avviene attraverso il confronto temporale delle informazioni contenute nelle cosiddette “serie storiche” dei dati. Il confronto deve essere effettuato tenendo conto le variazioni demografiche, al fine di avere una corretta idea dell’andamento del fenomeno in esame quindi il rapporto viene denominato “quoziente di criminalità”.

Nello spazio: lo studio della criminalità può riguardare diversi aspetti, può riguardare ad esempio il confronto dei dati fra le diverse realtà territoriali nell’ambito della stessa nazione, sul piano della suddivisione amministrativa (regioni e province), oppure sul piano delle circoscrizioni giudiziarie (tribunali, corti superiori).

Per singole tipologie di delitto: lo studio in tal caso prenderà come riferimento le tabelle pubblicate dall’Istat negli annuari di statistica Giudiziaria, in quanto una trattazione troppo dettagliata non risulterebbe utile, pertanto le classificazioni più rappresentative risulteranno quelle dei reati contro il patrimonio e i delitti contro la persona, nonché dei delitti contro l’economia pubblica.

In relazione alla gravità dei delitti: tale studio è volto a verificare se, a fronte di una forte crescita quantitativa dei reati criminali, si possa affermare che il fenomeno della criminalità si è in aumento; pertanto bisognerà tener conto non solo del numero dei delitti ma anche della loro gravità, con tutti i relativi problemi che dette rilevazioni comportano al fine di una precisa valutazione. Le soluzioni più felici tra quelle adottate, risultano essere quelle relative alle pene comminate, attraverso infatti la quantificazione della pena per ciascun reato, è possibile attribuire un peso a ciascun delitto.

Inoltre, lo studio della criminalità sotto l’aspetto soggettivo, ha l’obiettivo di individuare se esista o meno un “tipo criminale”, oppure se esista un soggetto che in determinate condizioni è propenso a diventare criminale. Detto studio risulta essere, come si può immaginare, piuttosto arduo, in quanto non esiste una relazione lineare tra le caratteristiche dell’autore del delitto e il delitto stesso. Lo studio è condotto sul gruppo statistico dei condannati al fine di rilevare le caratteristiche presenti al suo interno in relazione a diverse variabili quali:

- il sesso;
- l’età;
- lo stato civile;
- l’istruzione;
- la professione.

Le fonti da cui si attingono detti dati sono nuovamente rappresentate dalle statistiche giudiziarie “ufficiali”.

Particolare rilievo riveste l’analisi di secondo livello, che consiste nell’analisi di dati che sono stati originariamente costruiti per altri scopi, essa utilizza quindi dati già disponibili, provenienti da una pluralità di fonti diverse. Chi compie un’indagine di tipo criminologi-

ca non potrà esimersi, infatti, dall'analizzare il materiale che è già a disposizione su quello studio, che determinerà il punto di partenza e la base dati per lo sviluppo dello studio successivo.

Esistono diversi tipi di rilevazioni, che possono essere anche nel caso specifico in esame:

- diretta (attraverso intervistatore, o auto compilatore come nei casi dei questionari);
- indiretta (tramite l'esame dei documenti).

La raccolta dei dati può peraltro avvenire tramite il metodo dell'intervista diretta, postale o telefonica.

Le misure per descrivere i fenomeni criminali sono:

- i rapporti, che rappresentano una sintesi e si ottengono confrontando e mettendo in relazione due numerosità;
- le proporzioni, che sono particolari tipi di rapporti, in cui il numeratore è una parte dl denominatore, cioè una numerosità di una parte sulla numerosità del totale;
- i tassi, che rappresentano quelle misure di frequenza che, se usate con variabili dicotomiche, risultano essere associate alla dinamica del fenomeno, ad esempio il rapporto tra il numero dei casi e ad esempio la popolazione tra cui quel caso si è verificato.

2.3. Gli indicatori di valutazione

Nell'ambito dell'analisi statistica dei dati giuridici penali, si può affermare che la semplice conoscenza della frequenza con cui si presentano determinate tipologie di caratteri non consenta da sola di valutare l'effettiva conoscenza della "criminalità" e del suo variare nel tempo e nello spazio né della gravità dei delitti stessi. Secondo un'impostazione diffusa la gravità delle pene ad esempio è considerata un indicatore della differenza dei delitti intesa come pena edittale ossia quella media prevista dalla normativa vigente rispetto a quella effettivamente comminata.

Per l'Istat gli indici di criminalità vengono usati per fornire una misura delle variazioni nel tempo dei fenomeni criminosi, ponderati tramite le pene previste in astratto, dalle norme penali e rapportati alla popolazione. Applicando quindi il criterio di attribuire a ciascun delitto un peso equivalente ad coefficiente derivante dal calcolo della pena media editale, si ottiene un determinato valore, equivalente al totale degli anni di pena relativi ai delitti considerati.

L'informazione statistica di carattere territoriale sui fenomeni delittuosi costituisce un riferimento fondamentale anche per l'azione di prevenzione e di repressione dei reati, pertanto è di fondamentale importanza disporre di indicatori che permettano di evidenziare la variabilità del fenomeno, sia a livello territoriale che a livello temporale.

Per indicatore si intende un'informazione quantitativa indiretta su un determinato fenomeno, quindi in pratica la traduzione numerica del fenomeno preso in esame. Risulta pertanto deducibile che costruire un indicatore valido significa collegare un indice ad un concetto non misurabile n modo diretto.

Gli indicatori in via generale possono essere semplici, se si riferiscono a fenomeni singoli e composti se si ottengono aggregando o ponderando più indicatori semplici. Nel

caso specifico in esame rapportando a 100 il quoziente di criminalità di un dato anno in considerazione, è possibile per gli anni successivi criminalità costruire degli indici di delittuosità attraverso cui le dimensioni del fenomeno delittuoso e quindi l'aumento e la diminuzione siano immediatamente percepibili.

Un metodo notevolmente più ricercato per studiare il fenomeno criminale, potrebbe essere quello di attribuire un peso ai delitti denunciati, in modo da determinare in maniera più esatta se ci si trovi dinnanzi ad aggravamenti o miglioramenti del fenomeno criminoso. In un determinato anno ad esempio potrebbero venir commessi un numero maggiore di reati rispetto all'anno precedente, ma di gravità inferiore, in tal caso (aumentati i furti e diminuiti gli omicidi) il quoziente di criminalità sarebbe comunque aumentato, mentre sarebbe diminuito l'indice di criminalità. Passando all'analisi di alcune tipologie di indicatori nello studio in esame, si pensi a quello con il quale si deduce il tipo di reato in proporzione alla popolazione, con questo indicatore si intende suddividere il fenomeno secondo le diverse tipologie di reato assumendo quale unità di rilevazione il delitto denunciato per il quale è stata intrapresa azione giudiziaria.

Ugualmente determinante ai fini dello studio è l'indicatore che rivela qual percentuale di delitti rimane ad esempio senza colpevole, nonostante l'avvio dell'azione giudiziaria (a titolo solo indicativo basti pensare che vi sono reati che per loro natura non è possibile riconoscere l'autore, ad esempio il reato di frode informatica). Si pensi continuando all'indicatore che rivela il genere delle persone denunciate di un reato, si pensi infatti all'ipotesi in cui gli uomini sono maggiormente denunciati delle donne, quindi conoscere la percentuale aiuta a comprendere un aspetto del fenomeno della criminalità. Inoltre molti altri indicatori possono essere assunti per l'analisi dei dati, tra questi meritano di essere annoverati certamente: l'indicatore di cittadinanza dei denunciati, l'indicatore di età dei denunciati, l'indicatore vittimologico di genere che ci permette di avere un quadro completo di chi è vittima di un reato.

Nell'ambito dello studio che qui è esaminato le tipologie di indicatori che interessano all'analisi si ravvisano nelle seguenti categorie:

- l'indice di criminalità che si calcola rapportando l'ammontare complessivo delle pene relative e denunciate in un anno con il valore riferito ad un anno assunto come riferimento base;
- l'indice che esprime il rapporto di gravità che fornisce una misura più specifica della gravità complessiva dei delitti denunciati in un anno;
- l'indice di criminalità corretto, che consente di considerare anche le variazioni demografiche registrate tra l'anno base e quello corrente.

Concludendo, e prima di passare alle analisi del dettaglio per analizzare e conoscere i fenomeni giuridici penali, si ricorre alle indagini statistiche che permettono di conoscere realtà, fatti e gusti, tendenze rispetto alle scelte della collettività, detta indagine è complessa e può essere compiuta in maniera esaustiva attraverso una rilevazione esaustiva o parziale, in cui maggiormente dettagliate sono le fonti e le modalità maggiormente attendibili saranno le analisi.

3. Analisi e risultati statistici sui procedimenti penali in Italia

3.1. Il censimento triennale sulla giustizia penale: l'analisi dei flussi e delle pendenze nel triennio 2011-2013

Nel novembre 2014 il Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria (DOG) ha divulgato gli esiti del censimento triennale sulla giustizia penale. Tale documento, relativo al triennio 2011-2014, fornisce tutti i dati utili per analizzare le cause e le conseguenze delle disfunzioni relative a tale settore.

Punto di partenza dell'analisi è il dato forse più caratterizzante dell'andamento della giustizia in Italia, soprattutto in ambito penale, ovvero il numero dell' "arretrato". In altri termini il numero complessivo dei procedimenti non ancora definitivi.

Si tratta di tutte quelle "cause" pendenti, originate in precedenza, ancora in corso e mai concluso con provvedimento giurisdizionale. Nel 2013, il dato in questione ammonta a oltre 3,5 milioni (Tabella 1)

Anno (solare)	Tipologia procedimenti	Numero	Variatione rispetto all'anno precedente
2011	Iscritti	3.329.793	Non disponibile
	Definiti	3.265.232	Non disponibile
	Pendenti finali	3.428.767	Non disponibile
2012	Iscritti	3.366.207	1,1%
	Definiti	3.254.144	- 0,3%
	Pendenti finali	3.509.243	2,3%
2013	Iscritti	3.401.287	1,0%
	Definiti	3.288.184	1,0%
	Pendenti finali	3.544.633	1,0%

Tabella 1 - Andamento dei Processi penali nel triennio 2011-13

Tale numero ha avuto il poco edificante merito di consentire al sistema giudiziario penale italiano di porsi al primo posto nel mondo nella classifica di riferimento ed ha sottoposto all'analisi della statistica giudiziaria una questione particolarmente delicata da dirimere: se un numero così grande di procedimenti pendenti dipende da un malfunzionamento degli apparati competenti oppure se l'ordinamento giuridico non possiede i requisiti per reagire alle necessità del sistema giustizia penale, o, infine, se i mutamenti sociali ed economici sono ormai incompatibili con la prassi giudiziaria italiana, obsoleta e incapace di

un celere riscontro a ogni tipo di sollecitazione.

Prendendo dunque quale riferimento principale il dato numerico relativo all'arretrato la statistica giudiziaria penale ha analizzato attraverso i criteri e le modalità di rilevazione tutti i flussi originati dall'arretrato penale nel triennio 2011-2013.

In primo luogo, il censimento è stato elaborato attraverso la tipologia dell'ufficio coinvolto, con i seguenti risultati:

- i ricorsi pendenti presso la Corte di Cassazione al 31 dicembre 2013: n. 31.871 su n. 3.544.633, cioè lo 0,9% del totale;
- le impugnazioni pendenti alla stessa data presso le Corti d'appello: n. 266.475, cioè il 7,5% del totale citato;
- i processi non ancora definiti alla stessa data dagli Uffici giudicanti di primo grado (complessivamente n. 1.530.076, pari al 43,2% del totale citato, di cui: presso i Tribunali ordinari n. 1.314.511, pari al 37,1% del totale presso i Giudici di pace n. 172.439, pari al 4,9% del totale, presso i Tribunali per i minorenni n. 43.126, pari all'1,2% del totale);
- i procedimenti non ancora definiti alla stessa data dagli Uffici requirenti (complessivamente n. 1.716.211, pari al 48,4% del totale), di cui: presso le Procure della Repubblica dei Tribunali ordinari (n. 1.700.978, pari al 47,99% del totale) presso le Procure della Repubblica dei Tribunali per i minorenni (n. 15.174, pari allo 0,43% del totale) presso le Procure Generali (n. 59 procedimenti avvocati dagli uffici di primo, a 0,0017% del totale).

In sintesi:

- a) 48,4% procedimenti pendenti presso gli Uffici requirenti (di cui il 47,99% davanti alla Procure c.d. ordinarie”);
- b) 43,2% processi pendenti davanti ai Giudici di primo grado (di cui 37,1% davanti ai Tribunali ordinari);
- c) 7,5% processi pendenti davanti alle Corti d'Appello;
- d) 0,9% processi pendenti davanti alla Corte di Cassazione.

I summenzionati dati, soprattutto quelli indicati nella Tabella 1, permettono anzitutto di valutare la produttività dell'apparato della giustizia penale. Ed infatti, a fronte di una pendenza di 3.544.633 procedimenti penali pendenti, gli esaurimenti dell'ultimo anno considerato (sempre 2013) corrispondono a 3.288.184, dunque quasi in pareggio.

Ora, analizzando tale dato, la DOG ha ipotizzato una conclusione interessante: calcolando infatti una media di 272.432 esaurimenti al mese (cioè, valore medio dell'ultimo triennio di 3.269.186 : 12 mesi), nell'ipotesi puramente teorica di “sopravvenienze pari a ZERO” (evento non chiaramente non realistico) si può desumere un esaurimento dell'attuale giacenza in 13 mesi (3.544.633 : 272.432); cioè in un anno ed 1 mese circa (in un tempo non dissimile da quello di 1 anno e 2 mesi circa registrato nel settore civile mediante un calcolo analogo). In poche parole, basandosi sui dati del triennio in questione, il sistema giudiziario penale italiano sembrerebbe avere una potenzialità di esaurimento dell'intero “arretrato”, a sopravvenienze ZERO, in poco più di un anno. Analizzando la produttività dei singoli organi giurisdizionali penali, in un livello mediamente soddisfacente l'unica eccezione è rappresentata dai dati relativi alla Corte di Appello.

Come si può immediatamente evincere nel censimento la capacità di “smaltimento” dell’ufficio giudiziario è fortemente limitata, con la conseguenza di inceppare ancor di più il sistema giustizia e di esporre lo stato italiano ai risarcimento disposti dalla Legge Pinto nella ipotesi di irragionevole durata del processo.

Così, a causa delle difficoltà della Corte di Appello a definire un numero soddisfacente (ovviamente in riferimento all’alto numero di iscrizioni) di procedimenti, circa il 10% degli stessi resterebbe fuori dai parametri temporali previsti dalla legge (3+2+1), con il sorgere di un diritto al risarcimento dei danni in capo alle parti del processo penale.

L’analisi della produttività dell’apparato giustizia penale è strettamente correlata all’altro grande parametro di riferimento in tale settore, quello della durata effettiva dei processi penali.

Sul punto il censimento si basa su dati reali, trasmessi dagli stessi uffici e relativi alla fase di primo, dunque a Procure e Tribunali ordinari (Tabella 2)

Uffici	entro 6 mesi	6 mesi - 1 anno	1 - 2 anni	oltre 2 anni
Procure Procure della Repubblica (Registro “Noti”)	57,50%	12,40%	12,90%	17,20%
Tribunali - Ufficio GIP-GUP (Registro “Noti”)	67,70%	14,80%	10,70%	6,80%
Tribunali dibattimento Rito monocratico	37,80%	20,10%	22,00%	20,10%
Tribunale dibattimento Rito collegiale	28,00%	19,40%	24,70%	27,90%

Tabella 2 - Durata effettiva dei Processi Penali distinti per uffici

Il dato che emerge è particolarmente allarmante. Non solo le percentuali indicate nelle ultime due colonne sono eccessivamente gravi, anche per gli effetti della citata Legge Pinto, ma anche perché il dato di inefficienza è in crescita rispetto agli stessi del 2011 e del 2012.

Altro dato importante è quello relativo alla tipologia dei processi.

Per quanto riguarda gli Uffici giudicanti è agevole constatare che l’incidenza maggiore è dei procedimenti che si svolgono davanti all’Ufficio GIP-GUP (n. 769.257 + n. 37.934 + n. 24.975 davanti a tre uffici diversi), pari ad un totale di 832.166, che corrisponde al 23,5% del totale generale di 3.544.633 ed al 46,3% (circa la metà) del totale dei processi trattati nella fase giudicante, che ammontano questi ultimi a n. 1.796.551.

Ovviamente la parte maggiore riguarda i 769.257 processi dei Tribunali ordinari, pari al 21,7% del totale generale di 3.544.633 ed al 42,8% del totale dei processi trattati nella fase giudicante (n. 1.796.551)

I processi dibattimentali con rito monocratico in numero complessivo di 664.202 (n.

516.738 davanti ai Tribunali ordinari e n. 147.464 davanti all'ufficio del Giudice di pace) incidono per il 18,7% sul totale generale di 3.544.633 e per il 37% del totale dei soli processi trattati nella fase giudicante (n. 1.796.551). Ovviamente la parte maggiore riguarda i 516.738 processi dei Tribunali ordinari, pari al 14,6% del totale generale di 3.544.633 ed al 28,8% del totale dei processi trattati nella fase giudicante (1.796.551).

I processi dibattimentali con rito collegiale (comprensivi del Tribunale ordinario, della Corte d'Appello, delle Corti d'Assise di primo e secondo grado e del Tribunale per i minorenni, rispettivamente 292.145 + 939 + 1963), pari a n. 295.047, incidono per l'8,3% sul totale generale di 3.544.633 e per il 16,4% del totale dei processi trattati nella fase giudicante (n. 1.796.551).

I processi dibattimentali riguardanti i minorenni di competenza del Tribunale per i minorenni e della Sezione- Minorenni delle Corti d'Appello ammontano rispettivamente a 5.192 ed a 1.963. Il totale di 7.155 rappresenta lo 0,2% del totale generale di 3.544.633 e lo 0,4% del totale dei processi trattati nella fase giudicante (1.796.551). Quelli di primo grado sono lo 0,1%, quelli d'appello lo 0,05%.

I processi di appello avverso le sentenze dei Giudici di pace, tutti di rito monocratico, ammontano a n. 5.136, pari a 0,1% sul totale generale di 3.544.633 e 0,3% del totale dei processi trattati nella fase giudicante (1.796.551).

I processi dibattimentali delle Corti d'Assise di primo e secondo grado (rispettivamente n. 359 e n. 580), pari a n. 939, incidono per lo 0,03% sul totale generale di 3.544.633 e per lo 0,05% del totale dei processi trattati nella fase giudicante (1.796.551).

Per completezza di informazione si segnala che i processi pendenti presso la Corte di Cassazione (n. 31.871) rappresentano lo 0,9% del totale generale di 3.544.633. Sommando la cifra di 31.871 con i dati di tutti i giudici di merito (31.871 + 1.796.551 = 1.828.422) l'indice sale a 1,7% rispetto al totale dei procedimenti trattati nella fase giudicante (1.828.422). Per gli Uffici requirenti è agevole constatare che l'incidenza maggiore è dei procedimenti di competenza dei Tribunali ordinari, pari a n. 1.411.367 (8.064 procedimenti della DDA + n. 1.403.303 procedimenti ordinari), cifra pari al 39,8% del totale generale di 3.544.633 e pari all'82,3% del totale dei procedimenti con imputati NOTI trattati nelle fasi di Procura, che ammontano questi ultimi a n. 1.715.211.

I procedimenti per reati di competenza dell'Ufficio del Giudice di pace (n. 288.611) rappresentano l'8,1% del totale generale di 3.544.633 ed il 16,8% del totale dei procedimenti con imputati NOTI trattati nelle fasi di Procura (n. 1.715.211).

I procedimenti per reati di competenza del Tribunale per i minorenni (n. 15.174) rappresentano lo 0,4% del totale generale di 3.544.633 ed lo 0,9% del totale dei procedimenti con imputati NOTI trattati nelle fasi di Procura (n. 1.715.211).

Le avocazioni della Procura Generale di procedimenti pendenti nelle Procure presso i Tribunali sono una cifra irrisoria (n. 59), pari allo 0,002% del totale generale di 3.544.633 ed lo 0,003% del totale dei procedimenti con imputati NOTI trattati nelle fasi di Procura (n. 1.715.211).

Forse tali dati consiglierebbero una diversa distribuzione delle risorse.

Ad ogni modo, dall'analisi dei dati, il quadro è abbastanza contraddittorio. Accanto a una buona produttività (con i limiti indicati) sussiste comunque una enorme difficoltà nello

smaltimento dell'arretrato, che incide come effetto immediatamente riscontrabile nella durata dei procedimenti.

L'esito del censimento ha fornito comunque la consapevolezza della necessità di impostare il sistema giustizia penale su piani di gestione secondo criteri di efficienza. Ed infatti se il Ministero della Giustizia tenderà a eliminare tutte le criticità derivanti da una serie di parametri (pianta organica potenziale e reale, indice di scopertura, indice di criminalità in rapporto al bacino di utenza, flusso di lavoro in entrata ed in uscita, carico di lavoro pregresso ereditato ab antiquo e simili, ecc.), le singole dirigenze dovranno considerare l'efficienza giudiziaria come un valore primario della giurisdizione.

Come rilevato in proposito nelle note a commento, *“è pur vero che efficienza è un'espressione tipicamente aziendalistica che indica il rapporto tra beni (o servizi) prodotti e costi per produrli, mentre per efficacia si intende, in generale, il raggiungimento degli obiettivi fissati e, in ambito giudiziario, soddisfazione dell'utente del servizio giustizia, celerità del giudizio, percezione di equità del giudizio stesso. Si usi pure il termine più appropriato di efficacia (come hanno fatto i francesi per la CEPEJ, in cui compare l'espressione efficacité de la justice e non efficience de la justice). Resta fermo il brocardo che «giustizia ritardata è giustizia negata» risalente alla Magna Charta del 1215 che è la condanna storica della inefficienza (o, se si preferisce, della inefficacia) della giustizia”*.

3.2. Il monitoraggio sulla giustizia penale

Accanto al censimento triennale un ulteriore strumento particolarmente significativo ai fini della elaborazione delle statistiche in ambito giudiziario è costituito dal cd. monitoraggio sulla giustizia penale.

Si tratta di un'analisi statistica che pone l'accento principalmente sull'ambito delle pendenze, arretrato e durata media dei procedimenti di natura penale.

Il monitoraggio periodico della giustizia penale dunque riguarda l'andamento del carico giudiziario nazionale complessivo degli uffici giudicanti (penali) con evidenziazione dell'arretrato “a rischio Pinto”, di cui si accennava in precedenza. In tale ottica i dati sono rappresentati da grafici illustrativi e da relative tabelle, contenenti tutti i dati di riferimento.

Per quanto riguarda il primo aspetto analizzato nel monitoraggio, ovvero la problematica inerente le pendenze dei procedimenti, il flusso dei dati ci dimostra, a parte i buoni risultati della Corte di Cassazione, una crescita lenta ma costante del dato numero relativo alle pendenze, con l'unica eccezione costituita al momento dal primo semestre 2016 (Tabella 3).

Tale ultimo aspetto comunque è parziale e dovrà essere confermato al termine dell'annualità in corso, quando i dati definitivi saranno influenzati da una contrazione fisiologica dei carichi di lavoro durante le mensilità estiva e il periodo di sospensione feriale delle attività. Dunque, anche per quest'anno ci si aspetta un incremento nel numero complessivo su base nazionale dei procedimenti pendenti.

Anno	Cassazione	Corte Appello	Tribunale	Tribunale minorenni	Pendenti finali Tot. nazionale	Variazione anno prec.
2003	31.140	130.395	1.140.564	36.061	1.338.160	
2004	30.953	135.322	1.185.467	39.847	1.391.589	4,0%
2005	32.862	140.822	1.166.217	38.671	1.378.572	-0,9%
2006	37.439	154.844	1.207.088	40.408	1.439.779	4,4%
2007	33.177	157.996	1.216.655	38.620	1.446.448	0,5%
2008	28.340	170.308	1.195.300	34.445	1.428.393	-1,2%
2009	25.560	199.470	1.183.586	35.939	1.444.555	1,1%
2010	29.381	219.392	1.224.623	37.673	1.511.069	4,6%
2011	30.563	238.008	1.240.291	39.553	1.548.415	2,5%
2012	31.289	249.319	1.294.695	42.768	1.618.071	4,5%
2013	31.871	266.475	1.314.511	43.126	1.655.983	2,3%
2014	34.143	260.748	1.304.886	43.040	1.642.817	-0,8%
2015	35.980	255.552	1.327.406	44.453	1.663.391	1,3%
<i>I Sem. 2016*</i>	<i>32.012</i>	<i>255.815</i>	<i>1.312.252</i>	<i>43.527</i>	<i>1.643.606</i>	

Tabella 3 - Numero di procedimenti penali pendenti a fine periodo Anni 2003 / II trimestre 2016

Il dato invece relativo all'arretrato si evidenzia ancora più grave rispetto a quanto analizzato nel censimento triennale. Ed infatti si è assistito in questo ultimo periodo ad un ulteriore aggravamento della problematica arretrato. Il quantitativo non interrompe né rallenta la propria crescita, con tangibili ed immediate ripercussioni sulla durata dei procedimenti e del periodo necessario alla definizione degli stessi.

Dunque anche in relazione all'ottica Legge Pinto, e quindi alla questione dei risarcimenti per l'irragionevole durata dei processi (che si ripete, non possono durare oltre 6 anni complessivamente nei tre gradi di giudizio), il monitoraggio sull'arretrato ci fornisce dei dati particolarmente preoccupanti (Figura 1)

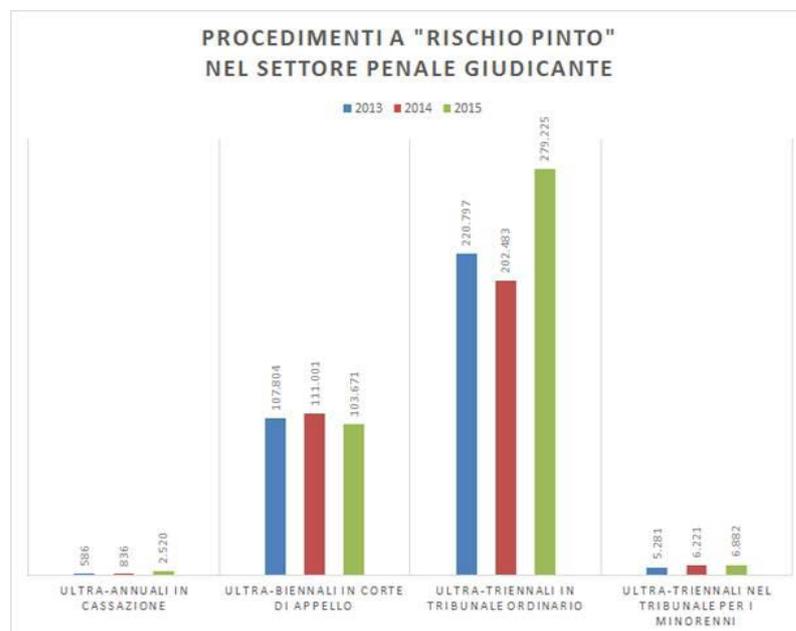


Figura 1 - Procedimenti a "rischio Pinto" nel settore Penale (triennio 2013-15)

Da ultimo, il monitoraggio sulla giustizia penale mette in rilievo specificatamente l'esatta durata dei procedimenti.

A tale scopo viene applicata la c.d. *disposal time*, formula adottata dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (abbreviata in CEPEJ, acronimo di European Commission for the Efficiency of Justice).

I risultati sono espressi in giorni, laddove i dati di spettanza dei Tribunali sembrerebbero anche buoni con una durata media minore dei tre anni (Tabella 4).

	2014	2015	I sem. 2016
Rito collegiale	672	652	644
Rito monocratico	610	598	591

Tabella 4 - Tribunale - Dibattimento

Una grande problematica emergerebbe in Corte di Appello dove la durata anziché essere più rapida rispetto al primo grado, si attesta invece intorno ai tre anni (Tabella 5), vanificando il risultato espresso dai Tribunali:

	2014	2015	I sem. 2016
Sezione ordinaria	898	911	920

Tabella 5- Corte d'appello, durata media dei processi in giorni

3.3. L'analisi delle rilevazioni

Ancora oggi alle rilevazioni operate nella statistica giudiziaria penale troppo spesso non viene riconosciuta quell'importanza e quel ruolo di rango primario.

Nonostante gli sforzi profusi dagli operatori del settore e l'enorme quantitativo di dati costantemente aggiornati e resi disponibili nei diversi settori di competenza, per una problematica di natura culturale, ancora oggi, la materia non si imposta nella conoscenza e nell'utilità quotidiana comune.

I dati precedentemente analizzati, come più genericamente tutte le rilevazioni compiute nell'ambito della statistica giudiziaria penale, forniscono un quadro ben delineato della realtà sociale, economica e legislativa italiana.

La statistica giudiziaria penale, anche in ossequio alle motivazioni che l'hanno condotta all'attuale potenziamento, può rappresentare uno strumento di facile utilizzo e comprensione per lo sviluppo della società.

Come si è avuto modo di evidenziare, il più delle volte all'analisi delle rilevazioni nell'ambito della statistica giudiziaria penale si riconosce una duplice valenza.

Dal lato "sociale", come detto, l'analisi dei dati permetterebbe a tutti i soggetti responsabili di operare gli opportuni adattamenti e correttivi. Invero, dall'analisi dei dati afferenti un reato l'impatto di una determinata norma può essere ricondotto a motivazioni strettamente sociali, economiche, familiari, culturali, in alcune ipotesi anche storiche, ecc. In tale ottica, nel constatare che una tipologia di reato viene posta in essere in maniera particolare, ad esempio, in una determinata regione geografica, da una particolare categoria di soggetti selezionata in un base a un diverso indice (età, sesso, livello culturale, fascia di reddito, stato civile, ecc.) oppure in uno specifico ambito (es: reati societari o reati di stampo mafioso), allora appare chiaro che il problema prima ancora che dal punto di vista giudiziale va affrontato, e, soprattutto, dal punto di vista sociale.

Sotto altro punto di vista, accanto alle peculiarità sociali, viene in risalto il campo giudiziario. Ed infatti, in base a un'analisi dei flussi dei procedimenti, si evidenzia il grado di efficienza dell'ordinamento giudiziario italiano, e la capacità di rispondere adeguatamente alle esigenze di giustizia.

Accanto a tali due aspetti universalmente riconosciuti è opportuno riconoscere alla statistica giudiziaria penale due ulteriori caratteristiche.

La prima, del tutto economica e non sempre ravvisata nelle caratteristiche peculiari della materia. Ed infatti è solo in base alla statistica giudiziaria penale e alle relative rilevazioni che si potrebbe definire un rapporto costo/procedimento o il grado di economicità di uno stesso procedimento sia dal lato delle parti sia da parte dello stato. Parimenti, i dati resi disponibili permetterebbero di analizzare dal punto di vista economico il costo del settore giustizia per territorio, e quindi operare quel trasferimento di risorse per uniformare al meglio l'efficienza dei singoli uffici giudiziari. Senza dimenticare il costo dei mancati investimenti anche stranieri, il costo per lo Stato in termini di Pil e in termini di introiti causati dalla eccessiva durata dei processi che rappresenta uno dei più grandi ostacoli allo sviluppo dei mercati.

Una seconda può essere ravvisata nel campo legislativo, ovvero in quella capacità di sug-

gerire opportune e idonee riforme in determinati ambiti la cui criticità è emersa all'esito delle rilevazioni di cui sopra.

Dunque, interventi legislativi tali da mutare il quadro normativo di riferimento in maniera chiara e univoca, eliminando il necessario ricorso a procedure giudiziali o abrogando norme relative a condotte illecite superati dalla storia.

Pertanto, è necessaria una diffusione di una diversa "cultura" di statistica giudiziaria penale.

Il mero dato statistico sulle pendenze, sull'arretrato e sulla durata dei procedimenti non è infatti né sufficiente a risolvere le criticità se lo stesso non viene raffrontato nei diversi aspetti sopra menzionati né può essere strumentalizzato per rivolgere critiche agli amministratori della giustizia.

In realtà la statistica giudiziaria penale offre dati da analizzare complessivamente e contemporaneamente dai diversi soggetti coinvolti in modo da fornire non solo una risposta alle citate esigenze di giustizia, ma risolvere da subito e in maniera immediata problematiche anche di natura sociale, economica e legislativa.

A tal proposito non può considerarsi risolutiva una riforma processuale che tenga conto solamente delle tempistiche per la definizione del procedimento (es: termini, numero di udienze, numero di atti, data di udienza non oltre un determinato periodo di tempo) così come del numero di pendenze/arretrato/durata dei processi che svilirebbe l'ambito giudiziale e la qualità del prodotto giustizia.

In realtà l'analisi delle rilevazioni operate la statistica giudiziaria penale non dovrebbe limitarsi al tentativo di risolvere i noti e affannosi problemi della giustizia, ma dovrebbe avere l'effetto di risolverli definitivamente, insieme alla correlate disfunzioni sociali, economiche e legislative, come invece prescrive un approccio e un utilizzo delle rilevazioni della statistica giudiziaria penale come sopra auspicato.

Riferimenti Bibliografici

Benini R., *Lezioni di Statistica giudiziaria*, Sampaolesi, Roma, 1917.

Canzio G., *Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2015*, Roma, 2016.

Corrado S., *Statistica giudiziaria*, Maggioli Editore, Rimini, 1993.

Giacalone M., *Manuale di Statistica Giudiziaria*, Bel-ami edizioni, Roma, 2009.

Istat, *Annuario Statistico Italiano 2015*, Roma, 2015.

Istat - Consorzio Mipa, *Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico*, Quaderno n. 13, Roma, 2006.

Istat, *Sistema informativo territoriale sulla giustizia: strumenti di gestione e manutenzione*, Roma, 2008.

Istat, *Sommario di statistiche storiche 1861-2010. Giustizia, Litigiosità e Criminalità*, Volume VI, Roma, 2011.

Istat, Statistiche giudiziarie penali nell'anno 2004, Roma, 2005.

Lupo Ernesto, Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2011, Roma, 2012.

Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, Censimento speciale giustizia penale. Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale, Roma, 2015.

Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, Analisi delle pendenze penali al 30 giugno 2015, Roma, 2016.

Ministero della Giustizia, Monitoraggio della giustizia penale 2016, Roma, 2016.

Santacroce G., Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2014, Roma, 2015.

Santacroce G., Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2013, Roma, 2014.

Spallanzani A., La statistica giudiziaria civile e il professor Rodolfo Benini, in *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*, Serie IV, Vol. 69 (Anno 44), n. 11, 1929, pp. 946-955.

LE SCELTE DI RISK MANAGEMENT NELLA GESTIONE DELLE CATASTROFI NATURALI

Antonio Coviello - Giovanni Di Trapani

Abstract: Quello dei rischi catastrofali è un tema chiave del dibattito di politica economica del Paese, che mostra emblematicamente come occorre passare dalla “gestione” al “governo” dei rischi. E quindi dal trattamento delle *technicalities* operative connesse al risk management al cuore stesso della politica economica. La politica infatti per l’economista pubblico, soprattutto italiano, deve fare i conti con la carenza delle risorse finanziarie e strumentali, con le distorsioni indotte dall’intervento pubblico, con l’inefficienza la burocrazia e spesso la corruzione degli apparati. Questo è ancora più vero nel caso delle calamità naturali, rispetto a cui la domanda di politiche pubbliche appare oggi in crescita drammatica. L’analisi delle tendenze in atto mostra quanto siano vulnerabili rispetto a questi accadimenti l’intera società e la sua economia, e quanto questa vulnerabilità sia crescente. D’altro canto la domanda di protezione è anch’essa aumentata significativamente. Per questi motivi è apparso essenziale rivisitare l’intero approccio al problema e sviluppare strategie efficienti per mitigare e gestire finanziariamente i rischi derivanti dalle catastrofi. E’ sembrato ineludibile adottare una logica di sistema, di “sistema-Paese”. Qui entra in gioco il ruolo del settore privato, e in particolare dell’industria del risparmio assicurativo. Proprio l’OCSE, tra le buone pratiche di mitigazione e finanziamento dei rischi catastrofali, invita gli Stati a considerare il ricorso all’infrastruttura assicurativa esistente in ogni paese, come uno strumento fondamentale da rendere operativo in funzione della copertura dei rischi e dell’intervento di sostegno.

Parole chiave: Risk Management, Innovazione, Assicurazioni, Calamità Naturali

Sommario: 1. Il concetto di rischio 2. Il concetto di rischio 3. Il ruolo del Risk Management tra modelli tradizionali ed evoluti 4. La funzione del risk manager nell’ottica della prevenzione 5. La relazione tra risk management ed assicurazione 6. Le calamità naturali in Italia 7. L’assicurazione delle calamità naturali 8. Conclusioni

1. Il concetto di rischio

L’analisi dei rischi è argomento di grande attenzione da parte degli studiosi ed importante attualità in quanto alla base delle decisioni finanziarie; oltre alla crescente insopportabilità dei vincoli insiti in quegli approcci che si fondano sulle ipotesi di simmetria informativa e assenza di conflitti di interesse. (A. Coviello, Calamità Naturali e Coperture Assicurative 2013)

Il rischio è notoriamente correlato nello svolgimento dell'attività di qualsiasi impresa, pubblica e privata. Sotto un profilo generale viene correlato alla possibilità che in un determinato intervallo di tempo si possono manifestare eventi capaci di influire significativamente sul conseguimento di un determinato obiettivo.¹

Il concetto di rischio non ha un significato univoco. Esso difficilmente assume uguale significato in situazioni d'azienda apparentemente simili; anzi, a situazioni d'azienda analoghe, corrispondono sovente situazioni di rischio diverse².

Molte sono state le definizioni formulate, ma quelle maggiormente significative possono riassumersi nelle seguenti:

a) *Il rischio è la probabilità di subire perdite a seguito del manifestarsi di eventi dannosi.* La nozione in esame, richiamandosi al concetto di probabilità, ha portato alcuni alla falsa concezione che ci sia rischio solo dove è matematicamente possibile misurare o stimare la probabilità del verificarsi del fatto temuto. Non corrisponde al vero che la misurabilità sia una condizione essenziale per l'esistenza del rischio. Essa potrà facilitarne l'assunzione da parte di operatori specializzati, ma nulla ci consente di affermare che il rischio esiste solo se quantificabile, come testimoniano ad esempio le operazioni assicurative appartenenti ai *nuovi* rami (assicurazione contro i rischi atomici, assicurazioni contro i rischi di inquinamento), compiute dalle compagnie senza una adeguata base statistica e con tariffe definite "di fortuna".

Vengono individuate tre tipologie di eventi che possono dar luogo a scostamenti negativi rispetto al risultato atteso:

- rischi connessi ad eventi ipotizzabili, legati a situazioni note della vita dell'impresa e dell'ambiente economico sociale che si possono prevedere con attendibile probabilità;
- rischi connessi ad eventi poco ipotizzabili, legati a situazioni aziendali e di ambiente meno note, prevedibili solo attraverso stime di probabilità;
- rischi connessi ad eventi non ipotizzabili, legati a situazioni di assoluta anormalità e che rifuggono da qualsiasi quantificazione poiché presentano un carattere ignoto³.

Tale impostazione consente di identificare due classi di rischio: i *rischi aleatori*, relativo a fenomeni che influiscono sul patrimonio materiale e che l'impresa riesce ad individuare, stabilendone la probabilità di manifestazione e valutandone le possibili conseguenze del loro manifestarsi, ma che non riesce ad evitare (e per questo motivo che ci si tutela attraverso l'assicurazione); i *rischi di non conoscenza*, che si riferiscono sia ad eventi ignoti, sia ad eventi che l'impresa non ritiene di considerare in quanto, pur avendo coscienza delle possibilità del loro verificarsi, non riesce a valutare le probabilità del manifestarsi e le possibili conseguenze sui risultati attesi.

I rischi di non conoscenza, quindi, sono relativi a deficienze dell'organo di governo; nel momento in cui l'azienda non riesce a procurarsi direttamente le informazioni su un dato

¹ Golinelli G.M., *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, op.cit.

² Cfr. Bertini U., *Introduzione allo studio dei rischi nell'economia aziendale*, Giuffrè Editore, 1987

³ Cfr. Golinelli G.M., *L'approccio sistemico al governo dell'impresa*, vol. II, Cedam, 2000

fenomeno, dovrebbe provvedere in via indiretta attraverso i terzi; infatti, oggi, il problema che ci si pone è quello di conoscere le persone giuste che apportano le competenze mancanti, soprattutto quando le imprese minori intendono intraprendere processi di sviluppo internazionale.

Da ciò ne deriva che non è analizzato esplicitamente il rischio di non risonanza ossia quello di non relazione proficua che terrebbe conto della conoscenza delle persone giuste (Coviello e Pellicano, Marketing assicurativo 2010). Per una migliore visione e conoscenza i rischi sopra citati sono sintetizzati attraverso la seguente matrice⁴ :

Figura 1 Rischi di impresa

	<u>Rischi Ambientali</u>	<u>Rischi di Contesto</u>
<u>Non prevedibili</u>	Rischi di non Conoscenza (Dinamici)	Rischi di non Risonanza (Dinamici)
<u>Prevedibili</u>	Rischi Aleatori (Statistic)	Rischi di non Etica

Dalla matrice distinguiamo principalmente due tipi di rischi:

- *rischio ambientale*: dovuto a problemi di informazioni;
- *rischio di contesto*: dovuto a problemi di relazioni.

Tra i rischi ambientali, legati ad eventi negativi che si riflettono nella relazione, ma che hanno natura oggettiva, distinguiamo i *rischi di non conoscenza* e i *rischi aleatori o puri*. I primi sono rischi non prevedibili, mentre i secondi sono prevedibili. Per meglio comprendere la distinzione ricorriamo ad alcuni esempi: nel caso del rischio di non conoscenza ipotizziamo (per assurdo) l’emanazione di una legge che ritenga non più a norma i caschi che gli operai dei cantieri devono utilizzare per la sicurezza sul lavoro, che comporta pertanto (per l’azienda produttrice) il loro mancato utilizzo e, quindi, l’acquisto. Nel caso dei rischi aleatori, invece, ipotizziamo il caso della restituzione di un prodotto da parte del cliente all’impresa produttrice, in seguito ad un difetto di fabbricazione nel

⁴ Pellicano M. “ *Il rischio d’impresa: dalla conoscenza alla risonanza*”. Intervento al seminario “*Prevenire le crisi d’impresa: elementi e modelli segnaletici*”. Facoltà di Economia, Università degli studi di Salerno, 27 Ottobre 2003.

processo produttivo. (Coviello e Di Trapani, Risk Management Culture: The transfer of catastrophe risk and the main mechanisms of insurance coverage 2015)

Tra i rischi di contesto distinguiamo:

1. *rischi di non risonanza* : se la risonanza implica interessi e fini comuni tra l'impresa ed il sovra-sistema, ed in particolare con il sovra-sistema rilevante, il rischio di non risonanza implica un non interesse e fine comune dovuto a problemi di relazione tra le due entità sopra riportate. Dallo studio dell'Approccio Sistemico Vitale giova ricordare che i sovra-sistemi sono apportatori di risorse, in cambio delle quali intendono ottenere benefici in grado di soddisfare le loro esigenze e aspettative. Per ottenere tali risorse l'impresa necessita della risonanza con il sovra-sistema, in mancanza della quale si verifica una non risonanza. Quest'ultima può essere collegata alla non conoscenza quando si verifica una mancata comprensione delle finalità che il sovra-sistema intende soddisfare;
2. *rischio di non etica* : è un rischio legato ad un comportamento scorretto dell'impresa nei confronti del sovra-sistema. Si differisce da quello di non risonanza perché legato a fattori prevedibili. In questo caso l'impresa sarà doppiamente danneggiata se il sovra-sistema si renderà conto del comportamento scorretto della stessa; infatti il sovra-sistema non solo le sottrarrà la risorsa, ma potrà realizzare nei confronti dell'impresa anche azioni ritorsive (ad esempio, intentare causa, operare una pubblicità negativa, ecc.). Esiste una differenza sostanziale tra il rischio di non etica e il rischio aleatorio: quest'ultimo è legato ad un difetto in fase di produzione del bene, mentre il rischio di non etica è legato a fattori intrinseci del prodotto.

I rischi di contesto sono eventi negativi che si riflettono nella relazione che hanno natura soggettiva perché derivanti dall'impostazione della relazione stessa.

Dalla matrice riportata notiamo che i rischi di non conoscenza e quelli di non risonanza sono dinamici, mentre i rischi aleatori sono statici. I rischi di non etica non sono né dinamici e né statici.

I *rischi statici (o puri)* sono quei rischi che rappresentano una variazione di segno negativo rispetto ad una data situazione prevista; tale variazione può determinare perdita assoluta (distruzione della ricchezza esistente) e/o perdite relative (riduzione o distruzione di ricchezza rispetto a quelle che si era prevista di produrre). Il loro effetto sul risultato di esercizio è sempre negativo, perché una loro assunzione non potrebbe produrre mai utili. Essi, però, possono essere assoggettati ad un rigoroso controllo scientifico (impossibile, invece, per i rischi dinamici, come vedremo di seguito)⁵.

I rischi *dinamici o impuri* sono quei rischi connessi ad azioni e decisioni intraprese con intento speculativo, ossia allo scopo di produrre ricchezza. Il loro effetto sul risultato di esercizio è sia positivo che negativo, perché una loro assunzione può dare origine sia ad utili che a perdite⁶.

⁵ Cfr. Borghesi A., La gestione dei rischi d'azienda, Cedam, Padova, 1985.

⁶ Cfr. Borghesi A., op. citata. Per un maggiore approfondimento sulla distinzione tra i rischi puri e dinamici, si veda anche R.L. Carter - N.A. Doherty, The development and scope of risk management, in Handbook of risk management, Kluwer-Harrap Handbook, London, 1974-1984

Il fatto che i rischi dinamici possano produrre sia perdite che utili, li fa accettare di buon grado dagli imprenditori ed, anzi, si può affermare che lo sviluppo e la crescita di un sistema economico sono condizionati dall'assunzione di un certo numero di rischi dinamici. Al contrario, è interesse di tutti controllare e ridurre i rischi statici, minimizzando le perdite accidentali. (Coviello e Di Trapani, Il risk management nelle imprese italiane tra prevenzione e ritenzione dei rischi 2015)

Una più attenta distinzione fra *rischi puri (o statici)* e *rischi impuri (o dinamici)* può essere rilevata attraverso la Tabella 1.

Tabella 1 Categorie di rischio (tratta ed adattata da Chiarlo M., op. cit.)

Rischi impuri o dinamici	Rischi puri o statici
DI ORIGINE NATURALE	
Ubicazione degli stabilimenti Sfruttamento di risorse naturali	Tempesta Inondazione Alluvione Smottamento Grandine Gelo Terremoto
DI ORIGINE TECNICA E TECNOLOGICA	
Impianti specializzati Automazione di fabbrica Obsolescenza di attrezzature Scarsa manutenzione Pericolosità dei processi Sistemi di sicurezza in uso Nuovi processi e nuovi prodotti	Esplosione e scoppio Incendio e scoppio Guasti alle macchine Malattie professionali Infortuni
DI ORIGINE ECONOMICA	
Politiche di vendita Struttura dei costi di produzione Controllo di qualità Difficoltà di approvvigionamento Inflazione Recessione	Perdite pecuniarie per ritiro e rimpiazzo dei prodotti Garanzie di fornitura
DI ORIGINE FINANZIARIA	
Ricorso al credito Insufficienza di capitale proprio Mancanza di risparmio Difficoltà di trasferimento valutario	Insolvenza commerciale di clienti Perdite pecuniarie Perdite su cambi

Fonte tratta ed adattata da Chiarlo M., op. cit.

Alcuni eventi della seconda classe (rischi puri, di origine economica), pur non dependen-

do in senso assoluto dall'impresa (si tratta in particolar modo delle perdite pecuniarie per ritiro e rimpiazzo dei prodotti), sono stati volontariamente inseriti nel prospetto per sottolineare che il sistema aziendale, in quanto produttore e distributore di ricchezza, contribuisce con le sue scelte e le sue decisioni a determinare le condizioni esterne esistenti in un dato momento e i loro mutamenti.

Nell'attuale sistema socio-economico, l'impresa è sempre di più legata al sistema sociale in cui è inserita. Per tale motivo si assiste ad un progressivo aumento della complessità dei fattori ambientali; i rischi puri crescono in numero e in dimensione e richiedono una adeguata pianificazione. (Coviello e Di Trapani, *Risk Management Culture: The transfer of catastrophe risk and the main mechanisms of insurance coverage 2015*)

Laddove non è possibile rimuoverli, occorre capire e prevedere le circostanze in cui tendono a manifestarsi, identificare le risorse e le azioni per limitare gli effetti. Non pianificare le azioni di difesa, significherebbe rispondere agli eventi solo dopo che essi si sono verificati, con danni e perdite, cioè nel momento meno opportuno, in una posizione di estrema debolezza strutturale⁷.

In tal senso, il governo del rischio assume un significato pregnante, anche perché consente all'organo di governo di elaborare progetti di sviluppo basati, se del caso, sul ricorso all'indebitamento⁸.

Il raggiungimento di tali obiettivi è legato alla capacità dell'impresa di accrescere la conoscenza degli eventi dannosi. I rischi conseguenti agli eventi dannosi che l'impresa ha la capacità di rilevare possono essere gestiti dall'organo di governo, oltre al ricorso al trasferimento assicurativo, anche attraverso la predisposizione di relazioni con altri soggetti che caratterizzano l'ambiente di riferimento dell'azienda⁹.

In tal senso, il rischio può essere trasferito ad un soggetto che fa parte della struttura dell'impresa o ad un soggetto che non è inserito nella sua struttura.

Ne risulta che la possibilità per l'impresa di gestire il rischio attraverso il ricorso al trasferimento assicurativo piuttosto che ad impostazioni contrattuali con soggetti terzi è connessa: alla capacità dell'impresa di apprendere e ritenere gli eventi suscettibili di influenzare negativamente la sua evoluzione; alla sua capacità di trasferire la gestione dei rischi risultanti dagli eventi sfavorevoli percepiti; alla attitudine e propensione al rischio dei soggetti collocati nell'ambiente di riferimento¹⁰.

⁷ Cfr. Chiarlo M., *Economia dell'Assicurazione danni*, op. cit..

⁸ Golinelli G.M., *L'approccio sistemico...*, op. cit.

⁹ Cfr. Golinelli G.M., *L'approccio sistemico...*, op. cit.

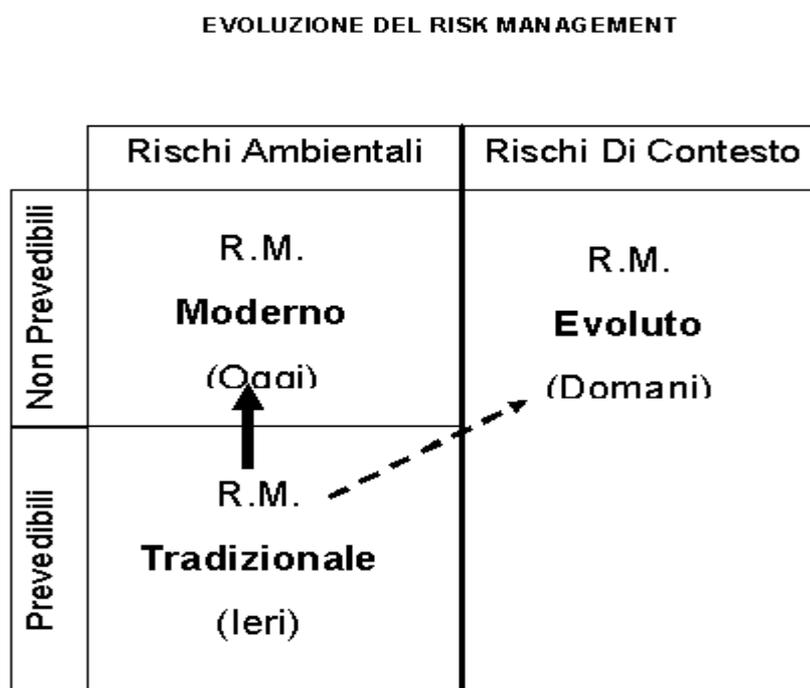
¹⁰ Cfr. Golinelli G.M., *L'approccio sistemico...*, op. cit.

2. Il ruolo del Risk Management tra modelli tradizionali ed evoluti

La gestione dei *rischi statici* prende il nome di *Risk Management* e ad essa corrisponde quel particolare processo aziendale istituito per conservare la capacità di produzione ed il livello di profitto dell'impresa contro i costi improvvisi ed imprevisi causati da tali rischi. Il Risk management di tipo tradizionale, quindi, si occupa solo di gestire i rischi statici.

La figura sotto riportata evidenzia l'evoluzione nel tempo del Risk Management.

Figura 2 Evoluzione del Risk Management



L'innovazione rappresenta da sempre il principale fattore di sviluppo delle singole imprese e del sistema produttivo in generale. Essa non si limita alla sfera della tecnologia e della creazione di nuovi prodotti e processi. Accanto all'innovazione tecnologica troviamo infatti quella manageriale, che si concretizza nella individuazione di nuove tecniche di gestione delle risorse, di organizzazione del lavoro, di programmazione delle operazioni, di assunzione delle decisioni. L'innovazione manageriale, come quella tecnologica, può essere finalizzata a risparmi di costi¹¹, a incrementi del fatturato o più in generale al mi-

¹¹ Antonelli V.(1997), *Il costo delle strategie, aspetti evolutivi della gestione e determinazioni quantitative*, op. citata.

glioramento della qualità¹² (anche nelle sue sfumature meno quantificabili), della gestione aziendale.

Il *Risk Management* costituisce, nelle sue tipologie evolute, un esempio di innovazione manageriale relativa alle problematiche della gestione degli eventi avversi di origine dolosa ed accidentale, detta anche protezione aziendale. Rientrano in tale sfera accadimenti di genere assai vario, dall'incendio al *computer crime*, dal furto alla contraffazione del marchio, dall'attentato all'incidente sul lavoro, tutti accomunati dall'arrecare danno al patrimonio materiale, immateriale ed umano dell'azienda.

La protezione aziendale è un campo in cui da tempo si manifesta una particolare urgenza di innovazioni manageriali, a causa di tre motivi, quali:

- la gestione degli eventi di origine dolosa ed accidentale è forse, sia nella pratica, che nel corpus delle conoscenze aziendaliste, la meno avanzata fra le diverse aree della gestione complessiva dell'impresa. Rispetto a funzioni consolidate quali il marketing, la finanza, l'amministrazione, sono palesi, numerose e gravi le carenze a livello di metodologie di decisione, di ricchezza e perfezionamento degli strumenti, di pianificazione delle attività, di valutazione dei risultati, e in generale, di tutto quanto costituisce il buon *management* di un problema aziendale;
- gli eventi in questione mostrano una tendenza verso l'aggravamento. Il fenomeno non è generalizzabile, ma è particolarmente evidente per quanto riguarda alcuni rischi, come quelli ambientali o di responsabilità per malfunzionamento del prodotto. Le ragioni di tale aggravamento vanno ricercate nella crescita della sensibilità sociale al tema della sicurezza, nella tendenza dei legislatori verso la regolamentazione delle attività pericolose e la difesa dei soggetti a rischio, nell'evoluzione della tecnologia verso forme più complesse e intrinsecamente pericolose;
- gli eventi di origine dolosa ed accidentale comportano costi significativi, che nei casi più gravi possono superare la stessa capacità di sopportazione finanziaria dell'impresa. La gestione accurata di tali eventi può quindi costituire una fonte non disprezzabile di risparmi.

L'esigenza di razionalizzare e aggiornare le tecniche di protezione aziendale sta diventando sempre più sentita. Il *Risk Management*, fra le innovazioni che mirano a soddisfare tale esigenza, si contraddistingue per essere quella di carattere più ampio. Infatti, pur nel rispetto delle specificità gestionali imposte da ogni gruppo di eventi dolosi ed accidentali, il *Risk Management* offre una logica di azione molto generale ed applicabile ad ogni rischio.

Il *Risk Management* è, in qualche modo, una forma manageriale nuova, all'interno della quale debbono inserirsi tutti i singoli interventi di protezione aziendale; si può anzi dire che esso si caratterizza per l'unificazione di approcci, strumenti di trattamento del rischio, di competenze fino ad oggi frammentati e privi di collegamento e che i rischi sembrano sistematicamente diffusi ad ogni livello delle funzioni aziendali, cosa non certo

¹² Cfr. Proto M., *Il sistema qualità. Profili tecnici e percorsi evolutivi*, 1999, op. citata.

ascrivibile a sviluppi teorici recenti.¹³

Tra gli elementi tradizionali del *Risk Management* si annoverano:

a) La strutturazione delle attività di gestione del rischio, secondo un modello sequenziale in cui le decisioni finali sono sostenute da una rilevazione preliminare delle singole e potenziali situazioni di rischio. Il modello si articola in tre fasi fondamentali:

- *l'identificazione* del rischio, che mira all'accertamento sistematico e continuativo delle minacce;
- *la valutazione* del rischio, ossia la traduzione delle minacce in termini quantitativi, in particolare mediante la determinazione della probabilità di accadimento e della gravità potenziale del danno;
- *il trattamento* del rischio, nell'ambito del quale vengono stabiliti ed applicati gli interventi più opportuni per ridurre i rischi ad un livello giudicato conveniente in rapporto agli obiettivi aziendali.

Agganciare il trattamento del rischio ad un lavoro precedente di raccolta di informazioni e di elaborazione, significa eliminare gli approcci decisionali empirici basati su approssimazioni, giudizi intuitivi e regole "del pollice verso"¹⁴ scarsamente rispettose dell'economicità complessiva dell'impresa. Inoltre le fasi di identificazione e valutazione, consentono di rafforzare le capacità previsionali circa il materializzarsi di eventi avversi, specie se nuovi o altamente discontinui nella loro manifestazione.

b) La realizzazione della massima integrazione fra i diversi strumenti di intervento del rischio. La protezione aziendale è caratterizzata non soltanto da una forte eterogeneità delle materie affrontate, ma anche da notevoli differenze fra i mezzi d'azione. L'assicurazione da una parte, e le soluzioni tecniche di prevenzione della minaccia dall'altra, costituiscono due mondi assai distanti, con interlocutori, competenze necessarie e filosofie sostanzialmente diverse.

c) L'allargamento della stessa gamma degli strumenti, con uno sconfinamento deciso nel campo delle tecniche finanziarie di gestione dei flussi. Il principio ispiratore è il tentativo di riprodurre alcuni aspetti della gestione del portafoglio rischi delle imprese assicurative. Il vantaggio fondamentale risiede nella dilatazione della capacità di ritenzione e, conseguentemente, nell'acquisizione di maggiore flessibilità e libertà nelle decisioni di impiego degli strumenti tradizionali della protezione aziendale.

d) Lo spostamento delle metodologie decisionali verso la prospettiva finanziaria, coerentemente con quanto avviene da tempo nella valutazione di qualunque investimento aziendale. Un evento dannoso viene ad essere essenzialmente considerato come l'origine di un flusso monetario negativo, e gli interventi di *Risk Management* come dei mezzi per la contrazione di tali flussi.

e) La ricerca della massima integrazione della gestione degli eventi dolosi ed accidentali nel complesso della gestione aziendale. La protezione aziendale è da tempo vittima di un

¹³ Basti considerare che già Fayol (1916), ebbe ad individuare tra le sei funzioni basilari d'impresa quella di "sicurezza", sia pure attribuendo ad essa un ruolo di protezione dei beni che, ancorché riduttivo rispetto a ciò che oggi intendiamo per gestione dei rischi.

¹⁴ Più dettagliatamente, si veda Misani N. - Tavaglini P., *Rapporto risk management*, Space, Egea, Milano, 1999.

certo isolamento organizzativo, particolarmente pregiudizievole in quanto i responsabili di quest'area sono invece chiamati ad interloquire costantemente con il *management* di tutte le funzioni, ognuna soggetta a rischi propri, e che dovrebbe contribuire, poi, all'identificazione e alla prevenzione della minaccia.

Il *Risk Management* insiste sulla creazione di collegamenti fra protezione aziendale e gestione d'impresa, con particolare enfasi sull'istituzione di adeguati meccanismi di comunicazione e sulla concessione ai responsabili della gestione dei rischi di uno status sufficiente per trattare su una base di sostanziale parità con i vari responsabili funzionali. Comunque sia, la rappresentazione del Risk Management quale innovazione manageriale, è in contrasto con il fatto che questa tecnica di gestione dei rischi è nota da molti anni nelle nazioni più avanzate; il mondo anglosassone, in particolare, e quello americano, ha inserito da tempo il Risk Management fra le tecniche manageriali di uso comune e in molte organizzazioni non-profit.

Tradizionalmente il Risk Management viene limitato ai cosiddetti *rischi puri*, ossia quei rischi che considerano solo la possibilità di perdita, nel mentre a questa categoria si contrappone quella dei rischi speculativi, così come abbiamo avuto modo di approfondire in precedenza. Il fine-obiettivo generale del subsistema di gestione dei rischi sarà, pertanto, quello di garantire la protezione dell'organizzazione dagli eventi sfavorevoli e dai loro effetti¹⁵.

Dato per scontato che il Risk Management sia fortemente correlato alle dimensioni aziendali¹⁶, ciò che separa nel modo forse più decisivo il vero *Risk Management* da una gestione dei rischi di taglio prettamente assicurativo è l'assegnazione di competenze in campo sia di prevenzione, sia di assicurazione¹⁷.

Nel caso di gestione assicurativa dei rischi, bisogna comunque distinguere due situazioni, quella in cui il rapporto con le assicurazioni viene gestito con accuratezza, in maniera moderna e con adeguate risorse, e quella in cui ci si limita ad una mera amministrazione operativa delle polizze e dei sinistri.

3. La funzione del risk manager nell'ottica della prevenzione

Si dice che il *risk manager* debba essere prima di tutto un profondo conoscitore di uomini, oltre che della tecnologia incorporata nella funzione di produzione, della tipologia dei fattori utilizzati e della qualità degli *output*. Entrano allora in gioco le doti personali, con le quali sviluppare e mantenere i contatti umani, spingere e realizzare il lavoro di equi-

¹⁵ Così Borghesi A., *La gestione dei rischi di azienda*, 1985, op. cit.

¹⁶ Marino V., *Le condizioni di sopravvivenza dell'impresa minore*, Cedam, 1999

¹⁷ Cfr. Coviello A. *Imprese ad assicurazioni : il risk manager* , Dossier n.128, Roma, 1999

pe.¹⁸ Si è già accennato all'importanza della personalità svolta nell'ottica di tale funzione, aiutata da una conveniente posizione nell'azienda e dal sostegno del top management; in aggiunta a tale caratteristica, il *risk manager* deve essere desideroso di apprendere e mostrare una forte inclinazione a indagare su tutti gli aspetti delle attività dell'azienda che possano implicare minacce all'attività stessa. Il *risk manager* deve essere dotato di immaginazione, deve essere portato al contatto umano, con l'abilità di stabilire con ciascuno il rapporto giusto.¹⁹

Il *risk manager*, figura professionale sviluppatasi prevalentemente nel mondo anglosassone (e negli Stati Uniti in modo particolare), affonda le sue radici nella figura dell'*insurance manager*, cioè del responsabile assicurativo che, a seguito dello sviluppo del processo di gestione del rischio, ha visto ampliare ed approfondire progressivamente i propri compiti. Il *risk manager* non è, quindi, mero gestore di polizze o di relazioni con il mondo assicurativo, ma figura complessa alla quale è demandata la gestione, in senso lato, dei rischi puri dell'impresa, ed in particolare sia dei rischi assicurabili che di quelli non assicurabili.²⁰

La presenza del *risk manager* consente di decidere l'acquisto del prodotto assicurativo eventualmente avvalendosi della consulenza di un tecnico esterno (quale *broker* o altra figura) ma, in ogni caso, evitando di esternalizzare il processo decisionale, cosicché, la valutazione delle alternative avviene nell'esclusivo interesse dell'azienda e anche dalle imprese assicuratrici, in grado di erogare un servizio assicurativo di qualità, tagliato su misura per rispondere alle reali esigenze - necessità del cliente/utilizzatore, le quali, evidentemente potranno beneficiare del lavoro svolto dal *risk manager*.²¹ "L'uomo che è denominato *risk manager* è qualcosa di più di un consulente sul trattamento del rischio o forse, meglio ancora, di un coordinatore di questo trattamento. Il suo lavoro è interdisciplinare, è quello dell'ufficiale di collegamento. Deve sviluppare un collegamento con le altre funzioni dell'azienda, come direttori di impianti, tecnici di officina, ingegneri, progettisti, uffici acquisti, direttori della distribuzione, delle spedizioni, dell'imballaggio, delle vendite e così via, per rendere chiaro a tutti che il trattamento del rischio è responsabilità di tutti. Il lavoro del *risk manager* può soltanto essere di assistenza alla direzione nella identificazione dei rischi e ciò è possibile fare abitualmente con questioni di senso comune di profani. Dopo aver identificato il problema è necessario ottenere il sostegno e l'assistenza delle altre funzioni per trovare una risposta ad esso. Con il passare del tempo, si svilupperà in tutta l'azienda un atteggiamento mentale, cosicché tutte le funzioni si identificano nei rischi e di conseguenza nella loro valutazione e nel loro controllo".²² Si ritiene tuttavia che il *risk manager* non abbia ad essere un esperto delle diverse funzioni in cui si articola il sistema aziendale, in modo da poterne cogliere personalmente

¹⁸ Chiarlo M., *Economia dell'assicurazione danni*, Ecig, Genova, 1993

¹⁹ Bannister&Bawcutt, *Manuale di risk management*, Golden Book, 1982

²⁰ 19 Forestieri G., *Il risk management: strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa*, Cerap, Egea, Milano, 1996

²¹ Cfr. Coviello A., *Così il risk manager aiuta l'impresa* - Il Denaro n.41, 1998

²² Così Bannister&Bawcutt, *Manuale di risk management*, Golden Book, 1982

tutti i possibili rischi, ma debba essere più propriamente colui che da un lato sensibilizza i vari responsabili di funzione o di settore nei confronti di una ottimale gestione dei rischi fornendo gli strumenti necessari e, dall'altro, rappresenti un punto di riferimento presso il quale convergono tutte le informazioni²³ funzionali all'identificazione e qualificazione, in termini di frequenza e gravità del rischio.

Lo svolgimento di queste due fasi preliminari, nelle quali il *risk manager* deve essere coadiuvato dai vari responsabili, culmina con la fase di determinazione delle differenti metodologie di trattamento degli specifici rischi e nel compito del *risk manager* di coinvolgere attivamente i vari responsabili nell'attuazione delle strategie proposte. Quindi il *risk manager* dovrebbe essere considerato un coordinatore delle diverse funzioni aziendali nell'ottica di un ottimale gestione del rischio.

La particolare attività svolta, la stretta collaborazione con i vertici delle varie aree, la possibilità di invadere talvolta le competenze altrui (con un'ampia autonomia decisionale), suggeriscono di collocare questa figura nelle posizioni di vertice dell'organigramma aziendale, facendogli acquisire in tal modo la necessaria autorevolezza per dare maggiore incisività alle proprie azioni.²⁴

Nella realtà italiana la figura del *risk manager*, nella sua forma più evoluta, risulta rara e presente solamente nelle imprese di grandi dimensioni, anche se negli ultimi anni il livello dimensionale minimo per rendere economicamente conveniente il suo impiego, tende a diminuire. La difficoltà di diffusione di tale figura, pare imputabile - tra l'altro - ad una sensibilità non sufficientemente sviluppata verso la gestione del rischio (da parte del *top management* e del mondo assicurativo), oltre alla difficoltà di riuscire a valutare la sua portata e quella dell'intero processo di *risk management* in termini di analisi costi - benefici.²⁵

Dopo aver analizzato il ruolo ed i compiti del *risk manager*, appare utile descriverne le mansioni (*job description*).

Il *risk manager* ideale dovrebbe, inoltre, possedere un atteggiamento equilibrato verso il rischio. Dovrebbe saper affrontare il rischio senza essere incauto, non dovrebbe cioè essere contrario al rischio nel senso di cercare la sicurezza ad ogni costo. Questo atteggiamento equilibrato dovrebbe avere il sostegno della conoscenza delle tecniche della contabilità, di una profonda comprensione di tutti gli aspetti dell'attività dell'azienda, sia commerciali che di produzione, di una buona esperienza nel campo assicurativo e del controllo perdite, nella protezione contro gli incendi ed altri pericoli materiali. Deve avere, inoltre, delle cognizioni sui comportamenti delle persone e sui modi in cui questi comportamenti possono tradursi in rischi.²⁶ Qualunque sia l'obiettivo che il *risk management* d'impresa si propone di perseguire, la sopravvivenza dell'azienda nel lungo periodo dipende dal livello di profitti e dal grado di soddisfazione degli azionisti che ne deriva. È

²³ Ci si riferisce alle informazioni provenienti dai vari settori o dalle varie funzioni d'impresa.

²⁴ Cfr. Paci S., *Risk management strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa*, a cura di G. Forestieri, Cerap, Egea, Milano, 1996

²⁵ Per maggiori approfondimenti si veda Forestieri G., *Risk management: strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa*, Cerap, Egea, Milano, 1996, op. cit.

²⁶ Bannister&Bawcutt, *Manuale di risk management*, Golden Book, 1982

per questo che gli organi esecutivi dell'impresa devono essere ben consapevoli di come le politiche da loro perseguite influenzano il prezzo delle azioni.²⁷

Il *risk manager*, dal canto suo, deve prendere le proprie decisioni avendo ben presenti le prospettive di cambiamento dell'azienda e dell'ambiente nel quale essa opera, nonché dei vincoli che ne derivano.²⁸

Gli strumenti a disposizione del *risk manager* per la gestione dell'incertezza sono raggruppabili in due classi: il *controllo fisico* ed il *controllo finanziario* delle perdite. Anche se molte considerazioni di tipo non economico potrebbero influenzare il processo di decisione relativo al controllo fisico delle perdite, in ultima analisi ci sono dei limiti al di là dei quali le implicazioni finanziarie non possono essere trascurate. Esistono, infatti, delle strette relazioni fra la gestione del costo del rischio da un lato e la sicurezza finanziaria, nonché gli effetti sui flussi di cassa dall'altro.

In conclusione, è necessaria una approfondita riflessione sul fenomeno *Risk Management*, che possa stimolare un dibattito mirato sulla reale applicazione dello stesso (soprattutto riferito alla realtà italiana), disegnando un quadro ove questo approccio si possa in vario modo inquadrare e ricondurre, comunque ai diversi comportamenti strategici assunti e agli obiettivi di politica industriale prefissati, così da auspicarsi quella crescita culturale del *management* italiano da più parti invocata, per poter dare anche una diversa configurazione agli strumenti che il mercato offre ed offrirà per la gestione del rischio (A. Coviello, *Il governo dei rischi d'impresa. Il risk management tra prevenzione e trasferimento assicurativo* 2005).

La maggiore attenzione alla gestione dei rischi di impresa è riferita essenzialmente alle fasi di cambiamento in atto, sintetizzati come cambiamenti improvvisi, urgenti, decisi rapidamente e sollecitati, e quasi sempre, resi necessari da contesti difficili, in cui può essere in dubbio la stessa sopravvivenza dell'impresa.

Sono pur sempre cambiamenti importanti o addirittura radicali e traumatici che investono non solo le strategie ma anche la cultura ed in molti casi gli stessi assetti proprietari, coinvolgendo anche gli *stakeholders*²⁹ ai quali è richiesto impegno e sacrificio, il tutto in vista di un obiettivo genericamente espresso dal ritorno dell'impresa all'equilibrio, alla redditività, allo sviluppo ulteriore, cioè ad una vita normale e proiettata sul lungo termine.

²⁷ L'argomento sarà trattato più diffusamente nei successivi paragrafi. Cfr. Banham R. Anderson, *Managing risk in the 21st century*, by Risk Management, April, 1994.

²⁸ Per un maggiore approfondimento, si consulti Barlow, *The evolution of risk manager*, by Risk Management, April, 1993.

²⁹ Occorre considerare gli stakeholder come soggetti che contribuiscono al processo di creazione del valore, e che quindi entrano a pieno titolo nel sistema di gestione strategica dell'impresa. Possiamo poi distinguere tra stakeholder interni, ossia quei soggetti che agiscono all'interno del sistema impresa (ad esempio la proprietà, la direzione e le risorse umane aziendali); gli stakeholder esterni, ossia coloro che esercitano dall'esterno un'influenza sulle vicende dell'impresa (ad esempio lo Stato, i sindacati, l'opinione pubblica); gli stakeholder primari, ossia coloro che hanno una formale relazione contrattuale con l'impresa (ad esempio i fornitori, i lavoratori, e i clienti) e gli stakeholder secondari, ossia tutti gli altri soggetti e/o gruppi influenzati in modo indiretto dall'impresa, che possono influenzare o essere influenzati dalle attività d'impresa. Così Coviello A.-Pellicano M., *La gestione del marketing nelle imprese assicuratrici*, op.cit.

4. La relazione tra risk management ed assicurazione

Uno dei principi cardine del *Risk Management*, prevede la gestione secondo una logica unitaria della sicurezza fisica e dell'assicurazione (A. Coviello, *Il governo dei rischi d'impresa. Il risk management tra prevenzione e trasferimento assicurativo* 2005).

Questi due strumenti possono trovarsi fra loro in rapporto di complementarità o di sostituibilità. Mentre i rapporti di complementarità fra prevenzione ed assicurazione sono abbastanza banali - a condizione che la compagnia analizzi seriamente la qualità del rischio assunto e calibri di conseguenza i premi praticati - è indubbio che esista sempre una lucida comprensione dei rapporti di sostituibilità.³⁰

La ritenzione del rischio è una soluzione praticabile quando il rischio, o certe quote di rischio, siano supportabili con le normali risorse finanziarie aziendali. È noto che, se consideriamo i flussi finanziari positivi e negativi che ne derivano, l'assicurazione non è mai economicamente conveniente nel lungo periodo. Infatti, se il premio pagato dal cliente è maggiore, salvo errate valutazioni dell'assicuratore, della perdita media attesa legata al rischio sopportato senza grave turbamento dell'equilibrio finanziario - aziendale, la ritenzione può rivelarsi una soluzione interessante e vantaggiosa.³¹

Senza voler indulgere ad una finanziarizzazione del *Risk Management*, è indubbio che la ritenzione rappresenti, rispetto alla prevenzione e all'assicurazione, un terzo polo di interesse cui la gestione dei rischi puri deve dedicare molta attenzione. Un *Risk Management* evoluto e moderno implica, dunque, che il *risk manager* dedichi parte della sua attività alla pianificazione finanziaria degli interventi, da realizzare in stretta collaborazione con la Direzione Finanza.

È assai comune il convincimento che lo sviluppo del *Risk Management* sia strettamente connesso all'evoluzione del rapporto impresa-assicuratore. Negli Stati Uniti la maggiore accelerazione della crescita del *Risk Management* è coincisa - a partire dagli anni ottanta - con una congiuntura particolarmente sfavorevole del mercato assicurativo, caratterizzata tra l'altro da notevoli difficoltà nell'ottenere la copertura per alcune categorie di rischio.

Occorre rilevare, soprattutto in Italia, la scarsa diffusione - unitamente all'arretratezza culturale che la accompagna - della funzione del *Risk Management*.

Nell'opinione dei più, la pratica del mercato assicurativo italiano riflette purtroppo questo modello, che opera a sfavore della diffusione del *Risk Management*, e sarebbe limitativo spiegare le deficienze gestionali delle imprese con l'atteggiamento diseducativo delle compagnie di assicurazione.

Si può sostenere, in termini generali, che il *Risk Management* tenda a svilupparsi so-

³⁰ Cfr. Carniol F., *Risk Management. Strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri d'impresa*, Cerap, Egea, Milano, 1996.

³¹ Così Forestieri G., *Risk Management: strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa*, op.cit.

prattutto per l'incentivo di assicuratori esigenti circa le misure di sicurezza, indisponibili all'assunzione di qualsiasi rischio, e rigorosi nella ricerca dell'economicità della gestione tecnica.³² Le caratteristiche del rapporto con l'assicuratore devono essere inquadrare al di là del problema della copertura. Alla polizza è possibile affiancare una serie di servizi complementari, che l'impresa può avere convenienza a richiedere all'assicuratore in virtù delle competenze specialistiche di quest'ultimo.³³

L'analisi del rischio è costituita dall'insieme di operazioni e metodologie impiegate per l'identificazione e la valutazione dei rischi puri. Le minacce cui il patrimonio aziendale è esposto hanno la proprietà di non essere facilmente rilevabili, anzi, di essere abitualmente nascoste dietro situazioni in apparenza normali e sicure. L'analisi del rischio consiste in un lavoro di raccolta e di elaborazione di informazioni volto a migliorare la conoscenza dei rischi, ad aumentare la precisione degli interventi ed a perfezionare la qualità dei processi decisionali; mentre l'identificazione ha lo scopo di accertare quali siano le minacce, e di descriverne origine ed effetti potenziali, la valutazione ne stabilisce l'entità, se possibile, tramite una misura quantitativa, massima perdita possibile, perdita media, ecc. Entrambe le fasi dell'analisi del rischio sono indispensabili, anche se la prima è più popolare e la seconda viene talvolta intesa come una elaborazione aggiuntiva poco utile. La valutazione del rischio è volentieri demandata all'assicuratore che, a sua volta, spesso non realizza analisi approfondite, ma si limita all'applicazione di alcuni parametri standard di quantificazione della minaccia³⁴.

Gli effetti di un'insufficiente analisi del rischio sono diversi:

- impreparazione dell'impresa di fronte al materializzarsi di minacce non individuate o fortemente sottovalutate;
- allocazione errata delle risorse fra gli interventi assicurativi e non, relativi a diverse minacce, con eccessi di spesa per rischi poco rilevanti e carenze per rischi realmente pericolosi;
- impossibilità, per mancanza di valide informazioni, di utilizzare metodologie decisionali orientate a criteri di convenienza economica.

Più in generale, la diffusione di approcci rigorosi all'analisi del rischio deve essere vista come una componente decisiva per l'evoluzione della pratica della gestione dei rischi puri. Le imprese moderne fanno della quantità e della qualità dell'informazione una chiave dell'efficienza e del successo competitivo. Il *Risk Management* non può inserirsi fra le aree importanti della gestione senza disporre di un valido sistema informativo, alimentato principalmente da notizie e dati sui rischi.³⁵

Le metodologie decisionali sono l'insieme di approcci, tecniche, regole impiegate per scegliere, fra due o più alternative disponibili, quella più conveniente in rapporto a dati obiettivi.

³² Cfr. Coviello A., *Imprese ed assicurazioni: il risk manager*, Dossier n.128, Roma, 1999

³³ Coviello A., *Così cambiano le assicurazioni*, Il Denaro n.30, 1998

³⁴ Cfr. Coviello A., *Così il Risk Manager aiuta l'impresa*, Il Denaro n.41, 1998

³⁵ Per una disamina più attenta, si veda Corvino G.P., *Risk Management strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa*, op. cit.

Tutti i problemi ammettono come minimo due alternative, perché si deve in ogni caso decidere almeno fra il fare e il non fare nulla.

In un'impresa, le metodologie decisionali devono avere una caratterizzazione economica, dato che economica è la natura degli obiettivi da raggiungere. Ciò significa che, in linea di principio, la risoluzione di qualsiasi problema decisionale deve essere individuata mediante un raffronto dei costi e dei ricavi associati alle alternative a disposizione. Si sottraggono a questa logica i casi in cui un comportamento è obbligatorio, oppure, giustificato da considerazioni strategiche che sfuggono alla quantificazione economica.

Nel campo del *Risk Management*, le metodologie decisionali soffrono dell'elevata incertezza dei rischi puri. Per decidere in maniera economicamente corretta, si dovrebbe conoscere con esattezza la perdita che un certo rischio arrecherà in un dato periodo, ma, evidentemente, questa informazione si potrebbe acquisire solo se il rischio fosse certo ossia se il rischio non fosse rischio.

Ne consegue che è inevitabile dare spazio nel *Risk Management* a metodi di decisione meno rigorosi, in cui giochino esperienza personale e regole empiriche. Ciò senza comunque escludere il calcolo economico, che può essere esercitato anche su informazioni incerte, purché dotate di buona credibilità, a condizione di realizzare un serio lavoro di identificazione e valutazione, così da ottenere informazioni valide su molti rischi, soprattutto su quelli di non rarissima manifestazione.³⁶

Il *broker* e l'*assicuratore* sono un importante parametro di riferimento nelle decisioni³⁷; a volte poi vi è un atteggiamento di accettazione passiva delle disposizioni di legge, o a seconda dei casi, dell'opinione del broker o dell'assicuratore. In imprese altamente decentrate e contraddistinte da scale gerarchiche allungate, il vertice interviene direttamente solo su materie rilevanti e pertanto il suo coinvolgimento nel *Risk Management* deve essere interpretato come un segnale di interesse verso le problematiche dei rischi puri. Al contrario, nelle imprese accentrate e gerarchicamente corte, il vertice, che spesso coincide con la proprietà, tende a partecipare a qualunque decisione e la non rara assunzione diretta della gestione dei rischi puri, intesa quale mero acquisto di polizze assicurative, deve essere vista come indicatore di una sostanziale inesistenza di *Risk Management*.³⁸

5. Le calamità naturali in Italia

Le ultime calamità naturali abbattutesi in Italia hanno spinto soprattutto il potere politico a valutare la necessità di coprirsi dai grandi sinistri. Per troppo tempo, infatti, si è preferito rinviare la discussione, preferendo (erroneamente) di ricordarlo solo all'indomani di even-

³⁶ Space- centro europeo per gli studi sulla protezione aziendale, *Indagine generale sul Risk Management*, 1994, op. cit

³⁷ Cfr. Coviello A. - Pellicano M., *La gestione del marketing nelle imprese assicuratrici*- Cedam, Padova, 1999

³⁸ Tagliavini P.- Misani N., *Indagine generale sul risk management in Italia.*, 1999, op. cit..

ti calamitosi, nell'insano tentativo di allontanare/scongiurare o meglio ancora esorcizzare tale rischio avviando processi mentali, addirittura di rimozione (Baglioni e Grillo 2009).

I dati forniti dal catalogo storico degli eventi geo-idrologici di oltre un millennio, realizzato da Dipartimento della protezione civile e Istituto di ricerca per la protezione idrogeologica del Cnr, evidenziano le informazioni che riguardano 1.676 frane avvenute fra l'843 e il 2012, che hanno causato oltre 17.500 tra morti, feriti e dispersi in almeno 1.450 località, e 1.346 inondazioni verificatesi fra il 589 e il 2012, con più di 42.000 vittime e 1.040 località³⁹.

Fra il 1960 e il 2012, periodo per il quale il catalogo è sostanzialmente completo, tutte le 20 regioni italiane hanno subito eventi fatali: 541 inondazioni in 451 località di 388 Comuni che hanno causato 1.760 vittime (762 morti, 67 dispersi, 931 feriti), e 812 frane in 747 località di 536 Comuni con 5.368 vittime (3.413 morti compresi i 1.917 dell'evento del Vajont del 1963, 14 dispersi, 1.941 feriti).

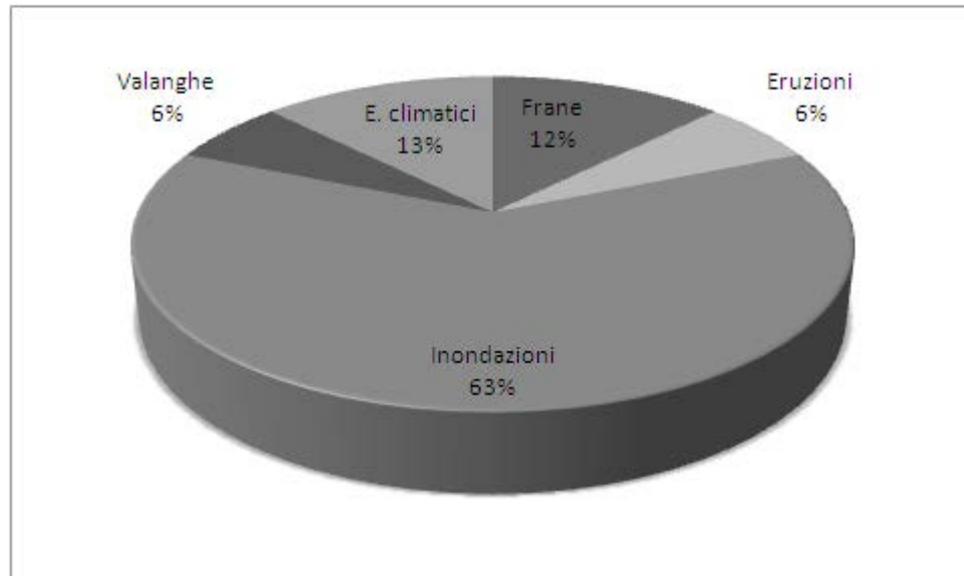
La ricerca scientifica e le conoscenze tecnico-applicative evidenziano il territorio italiano come fortemente caratterizzato da una diffusa, variegata e alta pericolosità naturale (frane, terremoti, eruzioni vulcaniche, erosione costiera, subsidenza, ecc.) che si trasforma in un elevato grado di rischio, dati il valore e la consistenza incommensurabili del nostro

³⁹ Sondare la percezione dei rischi di eventi calamitosi tra gli italiani al fine di impostare migliori strategie di sensibilizzazione e informazione. A questo scopo, nell'ambito della Convenzione finanziata dal Dipartimento della protezione civile, l'Istituto di ricerca per la protezione idrogeologica del Consiglio nazionale delle ricerche (Irpi-Cnr) ha commissionato un'indagine alla Doxa. Dalle analisi delle risposte fornite, tra gennaio e febbraio 2013, da un campione di 3.126 persone, emerge come gli italiani mettano al primo posto tra i rischi percepiti quello derivante dall'inquinamento ambientale (il 67% si sente molto o abbastanza esposto); seguono quelli da incidenti stradali (55%), sismico (45%), da alluvioni (24%), frane (17%) ed eruzione vulcanica (12%). La percezione varia da Regione a Regione. Alla domanda "lei pensa di essere molto, abbastanza, poco o per niente esposto ad uno dei seguenti rischi", l'esposizione al **rischio sismico** è percepita come molto o abbastanza elevata in Campania (66%), Marche (65%), Emilia-Romagna (64%), Sicilia (63%), Calabria e Abruzzo (61%). La percezione di rischio molto elevato è notevolmente cresciuta rispetto al 2012 in Emilia (30%, con un aumento del 19%), Calabria (33%, +6%) e Abruzzo (26%, +15%), presumibilmente a seguito degli ultimi eventi occorsi. Specularmente, le Regioni dove l'esposizione molto elevata è ritenuta minore sono Trentino-Alto Adige (2%), Lombardia (3%) e Sardegna (4%).

Il **rischio frana**, invece, è considerato molto o abbastanza elevato soprattutto in Valle d'Aosta (56%), Calabria (42%), Campania (27%) e Liguria (24%), con una percezione di rischio molto elevato aumentata in Valle d'Aosta (39%, +33%), Calabria (16%, +2%), Marche (11%, +8%), e Sardegna (10%, +6%). L'esposizione al **rischio da alluvione** è percepita molto o abbastanza elevata in Liguria (49%), Calabria (46%) e Valle d'Aosta (44%), con aumenti significativi per quella di rischio molto elevato in Calabria (18%, +7%) e Sardegna (14%, +7%). Per quanto riguarda il **rischio di eruzione vulcanica**, infine, l'esposizione è percepita molto o abbastanza elevata soprattutto nelle due Regioni dove sono presenti vulcani attivi, ovvero in Campania (51%) e in Sicilia (30%). Il 41% degli italiani "ritiene che frane o alluvioni possano **minacciare la sua incolumità**": maggiormente in Liguria (66%), Calabria (63%), Campania (54%), Valle d'Aosta (48%) e Veneto (46%), mentre la percentuale minore è degli abitanti della Lombardia (29%). In particolare, si sentono più minacciate le donne (42%) rispetto agli uomini (40%), e i giovani fino a 34 anni (45%) rispetto ai 35-54enni (42%) e agli over 54 (37%). L'indagine, inoltre, evidenzia **le cause** che, secondo gli italiani, provocano frane e alluvioni: cattiva gestione del territorio per il 28% del campione, abusivismo edilizio (25%), abbandono del territorio (16%), cambiamenti climatici (16%) e caratteristiche geomorfologiche del territorio (9%). Anche questa domanda registra variazioni significative regionali: i cambiamenti climatici sono considerati la prima causa in Trentino-Alto Adige (45%) e Valle d'Aosta (30%), l'abusivismo edilizio è in cima alle risposte dei cittadini di Puglia (38%), Sicilia (33%), Campania (28%) e Calabria (26%). (Fonte: Ufficio stampa del CNR, comunicato stampa n33/2013).

patrimonio artistico, culturale, archeologico, ambientale, urbanistico, infrastrutturale e produttivo. Il numero di morti in Italia in seguito alle calamità naturali nel XX secolo è dovuto soprattutto agli eventi estremi del terremoto (52%) e delle alluvioni (30%).

Figura 3 Numero di vittime in Italia in base alle tipologie di eventi estremi nel XX secolo



fonte: Munich Re

Si riportano a tale proposito due grafici dei danni e dei morti per le principali catastrofi naturali (terremoti e alluvioni) dell'Italia a partire dal XX secolo. Dal grafico dei terremoti si notano che i più severi terremoti si sono avuti all'inizio del secolo scorso ed hanno mietuto più vittime (Reggio Calabria 1908 e Avezzano 1915), mentre i danni sono stati inferiori. I danni maggiori si sono avuti a partire dai successivi terremoti (Aseervatham, Born e Richter 2013).

I costi sociali ed economici legati alle inondazioni, che sono ad una scala inferiore, iniziano a farsi sentire a partire dagli anni '50 con l'alluvione del Polesine e poi crescono rapidamente soprattutto nell'ultimo decennio. Le vittime delle alluvioni sono notevolmente inferiori e sono diminuite nel tempo anche per una maggiore attenzione nella previsione e prevenzione di queste calamità naturali con gli interventi effettuati dalle Autorità di bacino, che sovrintendono alla difesa e alla protezione del territorio (AA.VV., 2007)

L'Italia è caratterizzata dal rischio sismico più elevato nell'Europa comunitaria ed è, a livello mondiale, uno dei paesi industrializzati a maggior rischio sismico. Il rischio sismico in Italia riguarda gran parte del territorio (56,8%), dove vivono circa 23 milioni di persone e ben 4610 comuni su 8112, sono in zona sismica. A differenza di altri rischi naturali, il terremoto da sé non causa alcun pericolo se si è all'aperto o se le abitazioni sono costruite per resistere ai terremoti. In Italia il 65% delle case può crollare perché non sono costrui-

te con standard antisismici (non è il terremoto ad uccidere, ma il crollo delle case). Nella politica di sicurezza sismica del territorio la prevenzione è un obiettivo da raggiungere intervenendo con tecniche costruttive antisismiche adeguate alle caratteristiche geologiche del sito, non solo statiche ma dinamiche. La difesa dai terremoti, attualmente, è efficace solo nelle aree di risentimento sismico e non nelle aree epicentrali, sismogenetiche. Le aree corrispondenti a potenziali sorgenti sismiche nel nostro Paese, che sono esposte a gravi danni, sono: la catena Appenninica, le Alpi, il Nord-Est, il Gargano e la Sicilia. Una sismicità profonda caratterizza il mar Tirreno meridionale e terremoti di bassa magnitudo sono stati registrati nel Tirreno settentrionale e in Adriatico, queste situazioni non favoriscono la generazione di tsunami, anche se eccezioni sono sempre possibili (es. maremoto conseguente al terremoto di Messina).

Sostenere e rafforzare nel lungo periodo la ricerca e i servizi, integrati e multidisciplinari, nello studio della sorgente sismica e della scuotibilità dei suoli sono azioni di *governance* dovute ed ineludibili, a livello nazionale e sovranazionale.

6. L'assicurazione delle calamità naturali

Le compagnie di assicurazione nella valutazione dei premi sui rischi convenzionali si basano sulle statistiche dei sinistri, nel caso dei rischi catastrofali causati da fenomeni naturali e/o umani i dati statistici presi in considerazione non vengono considerati affidabili. In quanto per queste tipologie di rischio, in assoluto, non vale la legge dei grandi numeri (teorema di Bernouilli), secondo la quale all'aumentare del numero di unità assicurate l'equilibrio del portafoglio migliora. Ciò accade spesso perché nell'area colpita dallo stesso evento calamitoso la dimensione dei sinistri tende ad aumentare progressivamente al crescere del numero dei rischi assicurati (Miani, 2004). Nel caso del Giappone le compagnie di assicurazione provvederanno al risarcimento dei danni valutando le immagini satellitari ad alta definizione o le fotografie aeree, senza indagini in sito, a causa della difficoltà di accedere alle aree danneggiate e, soprattutto, contaminate (Bruggeman, Faure e Heldt 2013). Il principale problema sostenuto dalle assicurazioni nella valutazione dei rischi delle calamità naturali è legato alla loro bassa frequenza temporale. Le compagnie in genere dispongono di un insieme di dati non significativo e, quindi, poco rappresentativo degli eventi estremi (Correa 2011). Questo avviene per due motivi essenziali: si dispone di una ridotta finestra temporale dei rischi e di una limitata frequenza relativa ai dati dei parametri che governano le catastrofi (misure strumentali su frequenza di accadimento, magnitudo, periodo, ecc.).

A tali difficoltà si è fatto ricorso in passato attraverso la ricostruzione di banche dati che potessero garantire in qualche modo la carenze di dati, creando sin dagli anni '70 le prime banche dati sui rischi.

In ambito nazionale la prima ricerca sistematica di ampie dimensioni degli eventi estremi è stata condotta dall'ENEA insieme alla SGA (Società Geofisica Ambiente) con la creazione nel 1990 della banca dati GIANO (opera non pubblicata). Dalla sinergia della SGA,

società di ricerca specializzata nello studio storico dei fenomeni geodinamici (terremoti, maremoti, eruzioni vulcaniche) e di altri eventi estremi di origine naturale (frane, alluvioni, variazioni climatiche, fenomeni di desertificazione, eutrofizzazione in epoca preindustriale ecc.) e dalla esperienza maturata dall'ENEA (ente preposto, insieme all'ENEL, all'individuazione dei siti per la costruzione delle centrali nucleari in Italia) fu intrapresa questa ricerca con l'obiettivo di costruire una anamnesi degli eventi naturali estremi. L'analisi degli effetti dei terremoti e di altri eventi naturali estremi nel lungo periodo, in duemila anni di storia italiana, ha consentito di costruire una anamnesi specifica per i vari fenomeni di origine naturale, ossia un primo criterio di valutazione dei rischi ambientali per prefigurare scenari di disastri ricorrenti o possibili.

L'analisi e il confronto di queste banche dati evidenzia che nel futuro le catastrofi saranno sempre più frequenti e disastrose (Buzzacchi e Turati 2010). Il loro trend risulta essere in forte ascesa a partire dagli anni '60 soprattutto a seguito dell'aumento della concentrazione della popolazione in aree metropolitane o maggiormente vulnerabili e a causa dei cambiamenti climatici globali (causa principale l'effetto serra).

I modelli previsionali utilizzati attualmente dalle compagnie assicurative per la gestione di un portafoglio di rischi catastrofali naturali sono costruiti con riferimento ad uno scenario preciso, sulla determinazione del sinistro ragionevolmente prevedibile (SRP) e del sinistro massimo prevedibile (SMP) oltre al numero dei sinistri e al danno medio, considerando tre elementi:

- il tipo di rischio
- la vulnerabilità
- i valori esposti

Per ogni tipo di rischio la compagnia assicurativa, sulla base di dati storici, valuta il grado di rischio aggiungendo una componente causale che rappresenta un elemento correttivo alle ipotesi effettuate.

Le assicurazioni, sulla composizione dei suddetti elementi, individuano l'indice di esposizione ed il grado di rischio per lo sviluppo di strategie efficienti di distribuzione del rischio all'interno del territorio, sia nazionale che mondiale. (Correa 2011)

In particolare per il rischio Terremoto, la cui previsione resta ancora per buona parte imprevedibile, la misurazione dell'esposizione avviene attraverso due metodi:

- 1) determinazione del numero dei sismi osservati, ordinati per gradi d'intensità, durante il periodo considerato; successivamente, si procede alla divisione della durata del periodo per il numero di eventi osservati e si determina il periodo di ricorrenza dell'intensità corrispondente;
- 2) definizione del numero di eventi per classe di magnitudo all'interno di una certa area.

Il tradizionale approccio in sismologia è un modello di ricorrenza degli eventi sismici visto come un processo causale, nel quale la probabilità di un evento futuro non è influenzata né dalla localizzazione né dal momento in cui si verifica.

Tale modello noto come *Poisson o time-independent model* per la frequenza dei terremoti, è applicabile per valutare l'attività sismica per eventi di piccola-moderata magnitudo.

Per la vulnerabilità ai danni si utilizza il grado medio di danno che rappresenta l'ammon-

tare dei danni espresso in percentuale del valore dell'oggetto colpito, quale ad esempio un fabbricato. Ogni costruzione, inizialmente classificata sulla base della categoria, viene nuovamente catalogata sulla base dei danni medi e dell'intensità del sisma (Miani, 2004).

7. Conclusioni

Per tale motivo occorrerà far ricorso a dei modelli assicurativi in grado di coprire le catastrofi naturali che colpiranno le popolazioni specialmente nelle aree più densamente popolate del pianeta.

Dall'evidenza dell'impegno e della sostenibilità dei costi delle catastrofi naturali, a livello locale e globale, si può assumere l'introduzione di un sistema assicurativo sui rischi naturali, fondato su valide e salde valutazioni tecniche, legislative, economiche e comportamentali, mirato a:

- sensibilizzare e responsabilizzare i cittadini verso la tutela ambientale e la sicurezza del territorio;
- mitigare e rendere sostenibile la spesa pubblica;
- disincentivare fenomeni di inquinamento e di abusivismo;
- migliorare la qualità nella realizzazione di opere private e pubbliche e delle prestazioni professionali coinvolte nello sviluppo e nella gestione in sicurezza del territorio;
- promuovere approfonditi studi e indagini sull'identificazione, qualificazione, mitigazione dei rischi naturali e sulla loro incidenza sui fattori sociali ed economici.

L'introduzione di un sistema assicurativo per l'Italia è sul tavolo del Governo da diverse legislature, senza mai giungere ad un'applicazione definitiva. In particolare, il primo tentativo prevedeva l'istituzione di una assicurazione obbligatoria per i danni provocati alle persone ed ai beni privati dalle calamità naturali attraverso l'istituzione di un Fondo Nazionale per la Protezione Civile alimentato da una aliquota addizionale all'ICI. Tale copertura assicurativa trasferiva interamente alle assicurazioni la copertura del rischio, dando per scontato che le stesse potessero trasferire al mercato riassicurativo internazionale il rischio dei danni da calamità naturali.

Questa condizione della trasferibilità delle calamità naturali non è automatica ed è, inoltre, sensibile al mercato riassicurativo; in quanto non ha l'obbligo di garantire i rischi ed accetta di dare copertura nei limiti ed al prezzo ritenuti più congrui. Ancora, ciò può cambiare, a livello mondiale, per effetto di catastrofi avvenute nei singoli paesi (dopo le alluvioni del 1994 in Olanda, la copertura non venne più concessa dalle imprese assicurative). L'istituzione di una assicurazione obbligatoria sulle calamità naturali rappresenta, pertanto, un mezzo di surrogazione economica del danno e non potrà, in nessun caso, evitare l'evento estremo dannoso: la calamità naturale deve essere affrontata con adeguati e dinamici strumenti di prevenzione, di previsione, di monitoraggio e d'informazione.

Bibliografia

- AA, VV. *La copertura dei rischi catastrofali: l'Italia rispetto agli altri paesi*. Roma: Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, 2007.
- Aseervatham, V., P. Born, e A. Richter. *The Impact of Catastrophes on Insurance Markets. Disentangling Supply and Demand Effects*. München: Munich Risk and Insurance Center, 2013.
- Baglioni, Angelo, e Michele Grillo. «Calamità naturali e assicurazione: elementi per una riforma.» *Economia. Milano*, 2009: 29.
- Boulatov, A, e D Dieckmann. «The risk-sharing implications of disaster insurance funds.» *Journal of Risk and Insurance*, 2013: 37-64.
- Bruggeman, V, M Faure, e T Heldt. *Insurance against catastrophe: government stimulation of insurance markets for catastrophic events*. Maastricht: Maastricht University, Faculty of Law., 2013.
- Buzzacchi, I, e G Turati. «Rischi catastrofali e intervento pubblico.» *Consumatori, Diritti e Mercato Argomenti n. 2*, 2010.
- Correa, Elena. *Preventive Resettlement of Populations at Risk of Disaster: Experiences from Latin America*. Washington: GFDRR - Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, 2011.
- Coviello, A. *Calamità Naturali e Coperture Assicurative*. Palermo: Flaccovio, 2013.
- . *Il governo dei rischi d'impresa. Il risk management tra prevenzione e trasferimento assicurativo*. Torino: Giappichelli, 2005.
- Coviello, A, e G Di Trapani. «Il risk management nelle imprese italiane tra prevenzione e ritenzione dei rischi.» *Rivista elettronica di diritto, economia, management*, 2015.
- . «Risk Management Culture: The transfer of catastrophe risk and the main mechanisms of insurance coverage.» *PERM Conference - Perspectives in ERM*. Milano, 2015.
- Coviello, A, e G Di Trapani. «The Government of Catastrophic Risk.» *International Journal of Trends in Management, Economics & Technology*, 2013.
- Coviello, A, e G Di Trapani. «The management of catastrophic risks. Assessment, duties and responsibilities of public and private entities.» *Economics World*, 2014.
- Coviello, A, e M Pellicano. *Marketing assicurativo*. Napoli: Liguori Editore, 2010.
- Coviello, A., e G Di Trapani. «Insurance coverage against the risk of natural disasters.» *Economy & Business*, 2014.
- Cummins, D, e O. Mahul. «Catastrophe Risk Financing in Developing Countries: Principles for Public Intervention.» *The World Bank*, 2008.
- Departamento de Investigación, BID. *Financiamiento de Riesgos Catastróficos Naturales*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo Documento de trabajo #663 , 2009.

-
- Di Trapani, G. «Profili e Principali Approcci alle Coperture dei Rischi Catastrofali.» In *Calamità Naturali e Coperture Assicurative*, di A Coviello. Palermo: Flaccovio, 2013.
- Gallagher, J. «Learning about an Infrequent Event: Evidence from Flood Insurance.» *US Department of Economics, University of California at Berkeley*, 2010: 47.
- Lakdawalla, D., e G Zanjani. «Catastrophe bonds, reinsurance, and the optimal collateralization of risk transfer.» *Journal of Risk and Insurance* 79(2), 2012: 449-476.
- Manzato, R. «Alcune riflessioni su un sistema assicurativo sulla calamità natura.» *La gestione dei sinistri da catastrofi naturali: la pianificazione di contingenza nell'industria assicurativa*, 2009.
- Shunji, M. «Lezioni dal grande terremoto e dallo tsunami del marzo 2011.» *Giappone orientale. - n° 2 Geomedia*, 2011.
- Sigma. *Lessons from recent major earthquake*. Zurigo: Sigma Gennaio, 2012.
- Zollo, A. «Imparando dal terremoto aquilano: sismogenesi del fenomeno.» *Giornata di studio sul rischio sismico in Campania - 18/6/09*. Napoli, 2009.

I FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI PER LA FORMAZIONE CONTINUA DEI LAVORATORI TRA NATURA GIURIDICA PRIVATA E NUOVO REGIME DI GESTIONE GIUSPUBBLICISTICO

Giampaolo Teodori

Abstract: Il panorama evolutivo dei Fondi Paritetici Interprofessionali vede stagliarsi un'organizzazione gestionale sempre più improntata a criteri pubblicistici: ciò in riferimento alla funzione sostanziale che perseguono nelle politiche del lavoro, nonostante la loro natura associativa privata e pattizia. La conferma di ciò è avvenuta di recente attraverso gli interventi del Giudice Amministrativo prima e quello dell'Autorità Nazionale Anticorruzione poi. Ne consegue la necessità di applicazione della disciplina degli Appalti Pubblici verso i soggetti erogatori della formazione e, più ampiamente, una revisione generale degli assetti basata sul Principio della Trasparenza. Obiettivo del presente lavoro è quello di compiere una valutazione di impatto su tali Organizzazioni dei nuovi regimi pubblicistici, anche per quanto riguarda il reclutamento del Personale, onde contemperare le nuove esigenze di forma rispetto alle esigenze di snellezza nella fruizione e finalizzazione dei fondi.

The changing view of Interprofessional Joint Funds generate an organized management based on public criteria: this is referred at functional work politics, despite of their character of private and treaty associations. The confirmation of this take place through the interventions of administrative Judge and National Authority Anti Corruption. It follows the need of enforcement of public contract law on the training providers and, most widely, a general review based on Transparency Principle. The main target of this essay is carry out an impact assessment of these Organizations to apply the new public norms, for personnel recruiting too, and adapt new form requirements with the requirement of slenderness to use and finalization of funds.

Parole chiave: Fondi, Paritetici, Interprofessionali, Appalti, ANAC, Trasparenza, ANPAL, Consiglio di Stato

Sommario: 1. Introduzione - 2. Il quadro evolutivo dei cd. "Munera" - 3. La pubblicizzazione dei Fondi Paritetici Professionali: la Trasparenza e gli Appalti- 4. Il quadro delle prospettive

1. Introduzione

Le trasformazioni del lavoro nel senso della flessibilità e dell'adeguamento delle competenze dei Lavoratori alle innovazioni tecnologiche generarono la volontà del Legislatore sin dalla fine degli anni novanta, con le norme del cosiddetto "Pacchetto Treu", di individuare strumenti nuovi per la gestione degli interventi formativi e di riqualificazione. Con l'art. 118, I comma della [L. n. 23 dicembre 2000, n. 388](#), furono infine istituiti i Fondi Paritetici Interprofessionali che hanno come caratteristica quella di avere una natura associativa, in quanto costituiti sotto forma di associazioni riconosciute, e pattizia, in quanto frutto di un accordo interconfederale tra Sindacati e Organizzazioni dei Datori di lavoro maggiormente rappresentative¹.

L'obiettivo era quello di finanziare una formazione mirata, attraverso la facoltà delle Aziende di destinare la quota dello 0,30% dei contributi versati all'INPS (il cosiddetto "contributo obbligatorio per la disoccupazione involontaria") ad uno dei Fondi Paritetici Interprofessionali.

I Fondi prevedono quattro tipi di Piani formativi:

- individuale, in favore di uno o più lavoratori;
- aziendale, relativo ad una singola impresa;
- territoriale, su base sub-regionale, regionale, multi regionale, con l'obiettivo di soddisfare esigenze formative aziendali, interaziendali, anche di reti e di filiere;
- settoriale, a carattere sub-regionale, regionale e multi regionale, per soddisfare fabbisogni formativi comuni alle aziende appartenenti alla stessa categoria merceologica o a reti e filiere.

L'accesso alle attività formative può avvenire mediante la partecipazione ai progetti territoriali o settoriali organizzati dai Fondi o ai bandi pubblici da loro emanati, sia utilizzando la quota accantonata dal datore di lavoro sul conto formazione aziendale che attraverso voucher formativi per l'acquisto di corsi, seminari e altre iniziative analoghe a catalogo, erogate attraverso Enti di formazione accreditati dalle singole Regioni.

I Fondi possono emanare avvisi a propria titolarità, investendo risorse interne per la gestione e rendicontazione del progetto, o con il supporto di un ente di formazione accreditato. In Italia i Fondi attualmente autorizzati dal Ministero del Lavoro ed operativi sono 19 di cui 3 dedicati ai Dirigenti.

2. Il quadro evolutivo dei cd. "Munera"

Compiuta questa breve premessa, per inquadrare il problema della natura giuridica dei Fondi Interprofessionali, oggetto della presente trattazione, occorre primariamente guardare al quadro evolutivo a livello comunitario e nazionale a riguardo della definizione di

¹ Per approfondimenti: GIOVANNI DI CORRADO, *I Fondi paritetici interprofessionali*, in *Diritto e pratica del lavoro*, IPSOA, 12, 2016, 785-793

Organismo di Diritto Pubblico. Ciò per analizzare l'*humus* sul quale insiste la normativa e la giurisprudenza dell'ultimo biennio sui Fondi Interprofessionali la cui conoscenza rende evidenti i germi del loro sviluppo futuro, in particolare sulla qualificazione della loro natura giuridica².

Alla fine degli anni '90 del precedente secolo una serie di Sentenze della Corte Europea diede il "la" alla definizione di un nuovo modo di intendere i soggetti pubblici: da un *numerus clausus* e quindi da un'individuazione tassativa da elenchi definiti ad una visione estensiva basata sulla natura sostanziale del soggetto giuridico.

Secondo una famosa pronuncia della Corte di Giustizia³, sono tre i parametri sintomatici della natura pubblica comunitaria dell'organismo di diritto pubblico, e precisamente:

- il possesso della personalità giuridica di diritto pubblico, intesa come capacità di essere centro d'imputazione d'attività amministrativa;
- il fine statutario: soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale
- la sottoposizione ad una influenza pubblica

L'Unione europea, forniva per la prima volta una definizione contenuta nella Direttiva n. 92/50⁴ come: *"qualsiasi organismo istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale e commerciale"*

Si tratta, dunque, di soggetti giuridici patrimonializzati o controllati o sovvenzionati dallo Stato o da un altro ente pubblico.

In Italia uno dei capisaldi del nuovo modo di definire l'Organismo di diritto pubblico e i suoi requisiti è rappresentato dalla [Sentenza n. 8225/2010](#) del 7 aprile 2010 della Corte di Cassazione, SS.UU. che declamava:

"Sono tali gli organismi dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle Regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al controllo o i cui organi d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici"

La giurisprudenza della Massima Corte si pronunciava, pertanto, in un contesto ove a partire dai primi anni del Duemila erano stati creati dalle PA Centrali e Locali innumerevoli soggetti, i cosiddetti *Munera*, che sotto la forma privatistica di Società in house o altre forme, anche associative, gestivano parti delle funzioni pubbliche gestite dall'Ente originario e controllante: per queste entità premeva ovviamente definire il modo di operare sotteso all'interesse pubblico, basato su procedimenti amministrativi ottemperanti ai principi di legalità imparzialità e trasparenza.

Ciò in particolare per le vicende relative all'acquisizione delle Risorse Umane e dei Beni

² Cfr: MICHELE SQUEGLIA, *I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua: natura, funzioni e scenari evolutivi* <http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/15452squeglia.pdf>

³ [Sentenza del 10 Novembre 1998, in Causa C-360/96](#)

⁴ [Direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992](#)

e Servizi: Concorsi Pubblici ed Appalti, dunque, ed in particolare i primi, ove a fronte dei limiti alle facoltà assunzionali per gli Enti controlanti, attuati nei Governi succedutisi in quegli anni, si bypassavano gli stessi nei “Munera” con modalità di selezione approssimative o inesistenti.

Con la Sentenza della Corte di Cassazione si apriva pertanto la strada alla revisione legislativa individuata primariamente dalla [Legge 6 novembre 2012, n. 190](#) “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” e sancita definitivamente poi dal [DLgs. n. 33/2013](#) “Decreto Trasparenza”, che individuavano l’estensione del regime di pubblicità e trasparenza agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell’articolo [2359](#) del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea.

Ciò in ordine alle procedure ad evidenza pubblica caratterizzate dalla indicazione preventiva di criteri di individuazione di contraenti e beneficiari nonché dall’esercizio successivo della scelta del contraente basato sui principi di imparzialità e di *par condicio* tra concorrenti⁵.

E quindi:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l’affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l’assunzione del personale e progressioni di carriera.

3. La pubblicizzazione dei Fondi Paritetici Professionali: la Trasparenza e gli Appalti

Lo sviluppo di un’amministrazione trasparente e digitalizzata nel corso dell’ultimo triennio si è individuato sui seguenti pilastri fondamentali:

- Il crisma della ufficialità delle Pubblicazioni su Internet in uno con lo sviluppo degli strumenti digitali per il dialogo con la Pubblica Amministrazione: posta elettronica certificata e firma digitale.

L’istituzione dell’ANAC a livello centrale come organo di prevenzione della corruzione nell’ambito della Pubblica Amministrazione italiana, nelle società partecipate e controlla-

⁵ Per approfondimenti: GIUSEPPE URBANO, *Le società a partecipazione pubblica tra tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrativizzazione*.
http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2012/09/Urbano_societa_publiche_amministrativizzazione.pdf

te dalla P.A. mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della P.A. che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi ([Decreto Legge n. 90/2014](#))

L'estensione del diritto di accesso con l'introduzione del cosiddetto diritto di accesso civico che estende le prerogative dei Cittadini nel controllo democratico delle attività istituzionali svincolando il diritto dall'interesse diretto rispetto ai procedimenti che si intende porre in analisi, con il solo limite del rispetto della riservatezza ([DLgs. 25 maggio 2016, n. 97](#) in attuazione della Delega della [Legge 7 agosto 2015, n. 124](#))

Questo è in estrema sintesi il quadro della Riforma della Pubblica Amministrazione, ove si innesta la disciplina dei Fondi Paritetici Interprofessionali per i quali si intende rappresentare una evoluzione in senso pubblicistico, sorretta da norme principio di carattere Costituzionale, norme di Legge che ne hanno rivisti programmaticamente i principi nel senso della maggiore trasparenza, interventi del Giudice Amministrativo ed infine interventi ANAC e Prassi.

Partendo da tale prospettiva, [l'art. 35](#) II Co. della Costituzione contempla la formazione e l'elevazione professionale dei Lavoratori come compito curato dalla Repubblica, individuando pertanto il rango primario degli interessi sottesi all'azione di tali Soggetti e pertanto la loro natura sostanzialmente pubblica.

Con tale presupposto imprescindibile si è realizzata nel corso del 2015 la revisione normativa di cui all'art. 17 del [DLgs. 14 settembre 2015, n. 150](#), la quale ha individuato verifiche più stringenti sui criteri di gestione delle strutture di funzionamento dei fondi medesimi, della professionalità dei gestori, nonché dell'adozione di criteri esecutivi improntati al principio di trasparenza.

La vigilanza sulla gestione dei fondi è esercitata dall'ANPAL, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, istituita ai sensi della [Legge 10 dicembre 2014, n. 183](#) "Jobs Act.", che ne riferisce gli esiti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Vengono introdotti in tali articoli dei concetti cardine la cui portata rivoluziona *in fieri* i processi interni dei Fondi Paritetici quanto all'ordinamento finanziario, all'ordinamento del Personale ed in ultimo, ma assorbente di entrambi, alla realizzazione del Principio della Trasparenza.

In termini uniformi e temporalmente coevi il Consiglio di Stato interveniva con [Sentenza n. 01923/2015](#) che sanciva l'applicabilità della normativa in materia di appalti con la conseguente applicazione della nuova disciplina di cui al [D.Lgs. 50/2016](#)

Su Ricorso avverso una Sentenza del TAR Lazio, di difetto di Giurisdizione, da parte di una Società di formazione che aveva visto rifiutare da un Fondo Interprofessionale la finanziabilità di un Piano formativo dalla stessa presentato, il Consiglio di Stato dichiarava la giurisdizione del giudice amministrativo contestando le argomentazioni del Tar affermando che:

"non persuade l'affermazione svolta in sentenza secondo la quale l'attività dei FPI sarebbe solo in via indiretta rivolta alla tutela di un interesse generale, perché la promozione dello sviluppo e della formazione professionale continua (finalità dei FPI) attiene in via diretta alla cura di un interesse generale al più alto livello";

“la natura privatistica dei fondi non vale a mutare la natura degli interessi affidati alla loro cura ed è tutt’altro che inconciliabile con la devoluzione per legge a essi di funzioni e di compiti di rilevanza pubblicistica”;

“il fatto che i contributi rappresentino una prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell’art. 23 Cost. costituisce elemento idoneo ad avvalorare la natura pubblicistica dei contributi che affluiscono ai fondi”;

“per una percentuale significativa di contributi versati all’INPS e gestiti dai FPI, l’assegnazione delle risorse avviene non mediante una meccanica redistribuzione alle imprese aderenti di quanto versato, ma sulla base di una valutazione nel merito di proposte d’interventi formativi, sicché le risorse non restano regolate dall’autonomia privata”.

«Ad avviso del Collegio il carattere oggettivamente incisivo e penetrante dei poteri ministeriali corrobora la funzionalizzazione dell’attività svolta - e quindi anche delle procedure seguite - dai fondi paritetici in relazione all’interesse pubblico».

Recita infine il CdS: *“Viene invece in questione un’ipotesi di delegazione di funzioni pubbliche nell’ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, ultimo comma, Cost.”*

Palazzo Spada rafforza, pertanto, anche la valenza costituzionale della natura associativa dei Fondi Interprofessionali, legandola ad un altro articolo della Costituzione, il [118](#), che obbliga le Autonomie Locali ad incentivare la libera associazione dei cittadini per il compimento di azioni che perseguano finalità di interesse generale.

Alla realizzazione effettiva del dettato normativo di cui al citato [DLgs. 14 settembre 2015](#) ed alla predetta Sentenza faceva seguito, ed è ormai cronaca del 2016, l’intervento del Consiglio dell’ANAC in data 7-8 Gennaio, posto a conoscenza del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con [Nota del Presidente ANAC in data 15 Gennaio](#), che confermava la valenza applicativa della normativa del nuovo Codice degli Appalti e la conseguente sottoposizione dei Fondi Interprofessionali alla vigilanza dell’Autorità stessa.

Ciò avveniva attraverso la considerazione che la natura giuridica di associazioni private dei Fondi non intacca la considerazione pubblicistica dei medesimi, confermata dalle normative e dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

I Fondi, pertanto, sono Organismi di diritto pubblico ed è indubbia la necessità che applichino il diritto degli Appalti per quanto riguarda le acquisizioni di servizi e beni.

La [Circolare del Ministero del Lavoro n. 10 del 18 Febbraio 2016](#) confermava sostanzialmente i contenuti normativi, giurisprudenziali e ANAC, rinviando inoltre all’art. 12 della [Legge 241/1990](#) per quanto riguarda la concessione di sovvenzioni benefici etc. con la prescrizione della necessaria predeterminazione dei criteri e delle modalità per l’erogazione.

Altro ANAC e la Circolare del Ministero del Lavoro non hanno aggiunto, ma la circoscrizione della natura giuridica pubblicistica dei Fondi Interprofessionali alla applicazione *sic et simpliciter* della normativa sugli appalti, appare un limite che, alla luce della normativa generale della Pubblica Amministrazione, non può essere considerato plausibile poiché risulta che l’intero sistema dei Fondi a livello procedurale e regolamentare, a livello organizzativo e del personale nonché a livello informatico deve essere trasformato.

Si tratta di una revisione consustanziale che non può essere elusa ma che discende immediatamente dalla declamazione della natura di Organismi di diritto pubblico dei Fondi: perciò lo stesso processo di “pubblicizzazione”, avvenuto a partire dalla [Legge 190/2012](#), delle Società e degli Enti in mano Pubblica, in quanto gestori di interessi della collettività, deve essere compiuto per i Fondi Interprofessionali.

Allo stato attuale i Fondi Interprofessionali aderiscono alle prescrizioni del [D.Lgs. 231/2001](#) per il quale le aziende e gli enti in genere possono essere chiamati a rispondere in sede penale per taluni reati commessi nel proprio interesse o vantaggio dai propri amministratori o dipendenti. La medesima disciplina che sancisce la responsabilità diretta dei soggetti giuridici si aggiunge, senza sostituirsi, a quella delle persone fisiche che hanno materialmente commesso il reato. Le norme prevedono la realizzazione di un modello di organizzazione, gestione e controllo che conosce come fulcro operativo l’O.d.V. (Organismo di Vigilanza), i cui compiti sono la vigilanza sull’effettività del modello, la disamina in merito all’adeguatezza del modello, il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del modello, l’aggiornamento del modello, la segnalazione, all’organo dirigente delle violazioni accertate del modello organizzativo.

La presenza di tale forma prescrittiva per soggetti giuridici privati si rivela da sola insufficiente con relazione alle esigenze di trasformazione in senso pubblico sopra riferite: vanno pertanto applicate trasversalmente le misure in materie di prevenzione della corruzione di cui alla [Legge 190/2012](#), così come prescritto per ogni Società controllata e partecipata nella [Determinazione n. 8/2015](#) dell’Autorità Anticorruzione *“Linee guida Attuazione della normativa in materia di prevenzione e della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici economici”*⁶.

Tutto ciò vale solamente come punto di partenza per la trasformazione effettiva dei Fondi Interprofessionali in soggetti a rilevanza pubblica con riferimento ai rapporti interni ed esterni: sotto tale prospettiva un ruolo di motore di sviluppo potrebbe essere rappresentato proprio dall’Organismo di Vigilanza che rappresenterebbe il soggetto propositivo ed attuativo della rimodellazione.

Rimodellazione che deve partire, innanzitutto, dall’applicazione della normativa primaria in materia di attività nella Pubblica Amministrazione e quindi dalla [Legge 241/1990](#) con le sue norme-principio su procedimento, responsabilità e accesso e che passa, poi, attraverso le prescrizioni più recenti che attengono alla Trasparenza con relazione all’utilizzo dei Siti Istituzionali quali fonti di informazione ufficiale e quale modalità di accesso telematico, anche a livello di procedure, da parte del cittadino e dell’impresa.

Quindi necessità di applicazione delle discipline di cui al [DLgs. n. 33/2013](#) ma anche delle discipline, recentemente rinnovate, del Codice della P.A. Digitale di cui al [DLgs. 82/2005](#)

⁶ Sul tema: DOMENICO IELO, *Responsabilità 231 e sistema anticorruzione a confronto* [http://www.legautonomie.it/content/download/10518/55042/file/IELO_anticorruzione%20e%20trasparenza%20\(18\)%20\(3\)%20\(3\).pdf](http://www.legautonomie.it/content/download/10518/55042/file/IELO_anticorruzione%20e%20trasparenza%20(18)%20(3)%20(3).pdf).

4. Il quadro delle prospettive

Ulteriore aspetto di fondamentale importanza quanto alla riorganizzazione interna dei Fondi Interprofessionali è quello del Personale.

A partire dal 2008, si è posto il problema normativo delle selezioni nelle Società in mano pubblica con la prescrizione dell'applicazione dei principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità in un panorama frastagliatissimo, ove la regola era la chiamata diretta che, oltre ad eludere il divieto di nuove assunzioni per l'ente controllante, costituiva un *vulnus* alla credibilità dei Soggetti medesimi.

l'art. 18, comma 2 del [D.L. n. 112 del 2008](#), convertito con [L. n. 133 del 2008](#) sanciva: *“Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità”*

Il quadro indicato si inseriva pur sempre nell'agire *jure privatorum* della società, senza comportare esercizi di pubbliche potestà e senza incidere sulla giurisdizione che restava in capo al Giudice Ordinario.

La Corte di Cassazione in SS.UU., con la [Sentenza 25 novembre 2013, n. 26283](#), all'opposto evidenziava che le Società in house possono essere considerate come enti *“che rappresentano delle vere e proprie articolazioni della Pubblica Amministrazione, atteso che gli organi di queste sono assoggettati a vincoli gerarchici facenti capo alla Pubblica Amministrazione, i cui dirigenti sono dunque legati alla Pubblica amministrazione da un rapporto di servizio come avviene per i dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'ente pubblico”*.

Dal canto suo il Consiglio di Stato, Sezione VI, con la [Sentenza n. 5643 del 11 dicembre 2015](#), ha considerato le previsioni dell' art. 18 del [D.L. 25 giugno 2008, n. 112](#), così come modificato dalla legge di conversione, [L. 6 agosto 2008, n. 133](#); tale D.L. ha affermato che le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, sono obbligate a dotarsi, mediante *“propri provvedimenti”*, di criteri e modalità per il reclutamento del personale conformi ai principi richiamati dall' art. 35, comma 3, del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) in materia di reclutamento del personale.

Palazzo Spada, imponendo l'applicazione alle predette Società delle norme del Testo Unico del Pubblico Impiego, ha sottolineato al riguardo che *“il legislatore ha inteso introdurre, a carico delle predette società a partecipazione pubblica vincoli di trasparenza, imparzialità, pubblicità ed economicità in particolare per il reclutamento del personale che, di regola, l'art. 97 della Costituzione impone per le PPAA. e gli enti pubblici strettamente intesi”*.

Dal punto di vista normativo la [Legge n. 124 del 07 agosto 2015](#) (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), all'art. 18 (Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche), comma 1 lettera e) individua nel novero dei principi fondanti le Società in mano pubblica la *«razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi,[...] e*

introducendo criteri di valutazione oggettivi, rapportati al valore anche economico dei risultati».

Il successivo [D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175](#) “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” stabilisce all’art. 19 II Co. “*Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all’articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001. 3. I provvedimenti di cui al comma 2 sono pubblicati sul sito istituzionale della società. In caso di mancata o incompleta pubblicazione si applicano gli articoli 22, comma 4, 46 e 47, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. 4.*”

Rende pertanto pienamente applicabile alle Società a partecipazione Pubblica la normativa regolante le selezioni delle Pubbliche Amministrazioni di cui al Testo Unico del Pubblico Impiego⁷

Ne discende la necessità anche per i Fondi Interprofessionali di assumere forme selettive del Personale di carattere concorsuale, valendo la regola oltre che per i Dipendenti anche per gli eventuali Collaboratori e per le Figure Apicali.

La modifica della natura in senso pubblicistico dei Fondi Interprofessionali comporta trasformazioni a tutti i livelli del loro *modus operandi*, in un contesto peraltro reso unico per l’incontro tra Sindacati ed Associazioni di categoria nel gestire le politiche della Formazione professionale e della Riqualificazione dei Lavoratori.

La prospettiva che si apre è altamente sfidante poiché è necessario approdare a soluzioni che non ingessino la snellezza e la fluidità del sistema dei Fondi, ma che ugualmente garantiscano un’attività amministrativa coerente con i Principi Costituzionali, con quelli della [Legge 241/1990](#), nonché con il sistema dei controlli anche a livello di giurisdizione contabile.

Sotto tale punto di vista l’incentivo verso la reingegnerizzazione delle procedure nel solco del Codice della PA Digitale, di cui al [DLgs 82/2005](#), rappresenta una chance per evitare una eccessiva burocratizzazione di quello straordinario ed, ai tempi attuali, ancora unico strumento di flessibilità del Mercato del Lavoro rappresentato dalla Formazione.

I Fondi Paritetici Interprofessionali potranno quindi partecipare alla fattiva realizzazione delle Politiche del Lavoro in coerenza con i Principi di buon andamento ed imparzialità dell’Amministrazione, previsti all’art. [97](#) della nostra Carta Costituzionale.

⁷ Per approfondimenti: ANTONIO SAPORITO, *Società pubbliche e reclutamento del personale profili problematici*

<http://www.piattaformapp.it/societa-pubbliche-e-reclutamento-del-personale-profil-problematici/>

Vedi anche: MASSIMO GRECO, *Il reclutamento delle risorse umane nelle società pubbliche*

<http://www.diritto.it/docs/27498-il-reclutamento-delle-risorse-umane-nelle-societ-pubbliche>

**LA “CARTA DEI VALORI DELLA DIETA
MEDITERRANEA UNESCO”
PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE
DELL’UMANITÀ.
PER LA “RETE DELLE COMUNITÀ DELLA
DIETA MEDITERRANEA UNESCO”**

**LA "CARTA DEI VALORI DELLA DIETA MEDITERRANEA UNESCO"
PATRIMONIO CULTURALE IMMATERIALE DELL'UMANITÀ.
PER LA "RETE DELLE COMUNITA' DELLA DIETA MEDITERRANEA UNESCO"**

FINAL DRAFT

Baku, Azerbaijan - December 2013

Nomination file no. 00884 for Inscription in 2013 on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity

Nairobi, Kenya - November 2010

Nomination file no. 00394 for Inscription in 2010 on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage of Humanity

La Carta dei Valori della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO è stata realizzata dall'Università di Roma Unitelma Sapienza nell'ambito del Progetto "Meddiet – Il portale della Dieta mediterranea", con il contributo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Decreto ministeriale n. 93824 del 30 dicembre 2014.

Tale documento è frutto di un lavoro condiviso con la comunità emblematica della Dieta mediterranea Patrimonio dell'Umanità UNESCO di Pollica-Cilento e il Centro Studi sulla Dieta mediterranea "Angelo Vassallo" e insieme a diverse comunità locali, attive dal 2010 ad oggi nella salvaguardia e valorizzazione dell'elemento:

- Associazione Nazionale delle Città dell'Olio;
- Cluster Bio-mediterraneo;
- CNR – Consiglio Nazionale delle Ricerche;
- Comune di Pantelleria;
- Ecomuseo della Dieta Mediterranea di Pioppi;
- Fondazione Barilla Center for Food & Nutrition;
- Fondazione Internazionale della Dieta Mediterranea;
- Forum delle Culture Alimentari Mediterranee;
- Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari;
- Legambiente;
- MedEatResearch – Centro di Ricerche Sociali sulla Dieta Mediterranea dell'Università Suor Orsola Benincasa;
- Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Indice del documento

LE LINEE GUIDA OPERATIVE

Preambolo	p.94
Definizioni	96
I valori della Dieta mediterranea Patrimonio Unesco	98
La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale a livello nazionale	102

LA RETE DELLE COMUNITÀ DELLA DIETA MEDITERRANEA PATRIMONIO UNESCO

Le comunità della Dieta mediterranea: requisiti, impegni, monitoraggio	104
Gli strumenti di gestione della rete delle comunità della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO	107

LA CARTA DEI VALORI DELLA DIETA MEDITERRANEA 110

ALLEGATI

Format di candidatura	114
Format report	116

LE LINEE GUIDA OPERATIVE

Preambolo

*"La Dieta Mediterranea (dal greco *diaita*, o stile di vita) è molto più che un semplice elenco di alimenti. Essa promuove l'interazione sociale, poiché il pasto in comune è alla base dei costumi sociali e delle festività condivise da una data comunità, e ha dato luogo a un notevole corpus di conoscenze, canzoni, massime, racconti e leggende. La Dieta si fonda nel rispetto per il territorio e la biodiversità, e garantisce la conservazione e lo sviluppo delle attività tradizionali e dei mestieri collegati alla pesca e all'agricoltura nelle comunità del Mediterraneo"* (Nomination file no. 00394 for Inscription on the Representative List of the Intangible Cultural Heritage in 2010 - Nairobi, Kenya - November 2010).

L'UNESCO, nel riconoscere questi valori, sulla scorta dei criteri posti dalla Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale del 2003, ha auspicato che al di là delle sue proprietà salutistiche evidenziate dalla ricerca scientifica, la dieta mediterranea sia protetta e promossa nella sua dimensione di riconoscimento quale immenso valore culturale, eredità millenaria e riferimento culturale per tutti i popoli della regione mediterranea, riaffermando anche la sua funzione di vettore essenziale della qualità ambientale, sociale e culturale.

L'Italia ha dato un contributo da protagonista per il riconoscimento UNESCO, e, dopo l'esito negativo della proposta del 2007, supportata da Spagna, Marocco e Grecia, permise nel 2010, ad esito di un lungo e delicato negoziato internazionale, l'iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità.

Tra le innovazioni apportate nel dossier di candidatura valutato positivamente dall'UNESCO, è da segnalare il decisivo contributo della Carta di Chefchoauen, che individuò, infatti, le comunità all'interno delle nazioni partecipanti dove la Dieta mediterranea è ancora viva, trasmessa, protetta e celebrata da quei gruppi di individui che la riconoscono come parte del loro patrimonio culturale immateriale, comunità che avrebbero assunto l'onore di salvaguardare e promuovere la Dieta mediterranea come primari interlocutori a livello internazionale e nazionale per l'implementazione di ogni opportuna misura. Tali comunità, definite come "emblematiche", furono individuate: nel Cilento (e, nello specifico, a Pollica, essendo il sindaco di Pollica il firmatario della dichiarazione di Chefchoauen) in Italia; a Koroni in Grecia; a Soria in Spagna; a Chefchaouen in Marocco. A queste si sono aggiunte con la definizione del processo di allargamento del 2013: il villaggio di Agros a Cipro, la municipalità di Tavira in Portogallo, le isole di Brač e Hvar in Croazia.

Il riconoscimento UNESCO non rappresenta una meta finale, la conclusione di un percorso, ma lo slancio necessario per una buona partenza verso il futuro. Un futuro che esigerà tanta lucidità, molto coraggio e perseveranza, presentandosi come un susseguirsi di grandi orizzonti in una dimensione temporale indefinita. La differenza con altri riconoscimenti è notevole e ci invita ad una maggiore precauzione. Il Mediterraneo, infatti, è uno spazio di grande complessità, dove agiscono vettori endogeni ed esogeni, e la Dieta mediterranea rappresenta un complesso culturale rilevante, la cui trasversalità e poliedricità sono solo alcuni dei tratti più incisivi e distintivi.

Questa sfida culturale rafforza l'attività di salvaguardia e valorizzazione di questo immenso patrimonio riconosciuto dall'UNESCO, e deve evitare d'altra parte i rischi di "strumentalizzazione" e "commercializzazione economica". La sua promozione deve avvenire prioritariamente nell'ambito di un disegno ampio di crescita e sviluppo durevole, ma soprattutto di un nuovo e più consapevole "stile di vita", che la storia ci ha consegnato e che non dovrà essere disperso soprattutto in un momento di profonda crisi economica e sociale come quella attuale.

In questa prospettiva si colloca la volontà del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e del comune di Pollica, Comunità emblematica Italiana, in collaborazione con l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza e il Centro Studi Internazionali Dieta Mediterranea "Angelo Vassallo", di promuovere la "Carta dei Valori della Dieta Mediterranea UNESCO" come strumento di partecipazione e condivisione ma anche di valutazione ed evoluzione di regole e comportamenti da delineare nella contemporaneità, per diffondere i valori della Dieta mediterranea Patrimonio Culturale Immateriale Unesco.

La Carta dei Valori della Dieta mediterranea UNESCO vuole essere uno strumento dalle molteplici finalità: chiarire i contenuti del riconoscimento UNESCO; attuare gli indirizzi per la salvaguardia e la valorizzazione del riconoscimento, in accordo con le autorità nazionali, la comunità emblematica e il Centro Studi Internazionale per la Dieta Mediterranea "Angelo Vassallo", insieme alle altre comunità italiane; creare una rete nazionale delle comunità della Dieta mediterranea UNESCO al fine di coordinare le azioni delle comunità a livello nazionale e, quindi, allargare l'opportunità di condivisione del riconoscimento a tutto il territorio nazionale.

Definizioni

La Convenzione UNESCO sulla Promozione e Protezione del Patrimonio Culturale Immateriale, sottoscritta il 17 ottobre 2003 e ratificata in Italia con legge n. 167 del 27 settembre 2007, mira a tutelare il cosiddetto “intangibile heritage” nelle sue più differenti espressioni, racchiudendo all’interno di tale definizione, tra l’altro, anche il rapporto e le forme di interazione tra l’uomo e l’ambiente circostante, ivi comprese tradizioni ed espressioni orali, conoscenze e pratiche nello specifico collegate alle aree agricole e forestali ed al patrimonio alimentare.

1. Per “*Patrimonio culturale immateriale*” la Convenzione UNESCO del 2003 intende “le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how che le comunità, i gruppi e, in alcuni casi, gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale”.

Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d’identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana. Ai fini della Convenzione, si tiene conto di tale patrimonio culturale immateriale unicamente nella misura in cui è compatibile con gli strumenti esistenti in materia di diritti umani e con le esigenze di rispetto reciproco fra comunità, gruppi e individui nonché di sviluppo sostenibile.

Il patrimonio culturale immateriale si manifesta nei seguenti settori, non esclusivi:

- a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale;
- b) le arti dello spettacolo;
- c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi;
- d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all’universo;
- e) l’artigianato tradizionale.

2. Per “*Salvaguardia*” la Convenzione UNESCO del 2003 intende le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l’identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un’educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale.

3. Per “*Comunità*” la Convenzione UNESCO del 2003 intende “comunità, gruppi e, ove appropriato, individui che creano, mantengono e trasmettono il patrimonio culturale, e che devono essere attivamente coinvolti nella sua gestione”. Le comunità si riconoscono in una serie di valori comuni che ne costituiscono l’identità condivisa e perseguono il medesimo fine della salvaguardia e valorizzazione dell’elemento culturale in cui si riconoscono, attraverso ogni tipologia di azione conforme alla Convenzione e alle relative Linee Guida Operative.

4. Per “*Dieta mediterranea*” si intende quanto riportato nel dossier approvato dall’UNESCO nel novembre 2010 e, successivamente, nel dicembre 2013, ovvero una pratica sociale basata su un insieme di competenze, conoscenze e tradizioni che vanno dal paesaggio alla tavola e che riguardano, nel bacino del Mediterraneo, le culture, le colture, la raccolta, la pesca, la

conservazione, la trasformazione, la preparazione, la cottura e soprattutto le modalità di consumazione del pasto. Questo insieme di conoscenze è associato al ritmo di un calendario stagionale caratterizzato dalla natura e dai significati culturali, sociali, religiosi e/o rituali correlati. La Dieta Mediterranea si fonda nel rispetto per il territorio e la biodiversità, e garantisce la conservazione e lo sviluppo delle attività tradizionali e dei mestieri collegati alla pesca e all'agricoltura nelle comunità del Mediterraneo. “Dieta” (dal greco *diaita*, o stile di vita) è l'insieme delle pratiche, delle rappresentazioni, delle espressioni, delle conoscenze, delle abilità, dei saperi, dei valori e degli spazi culturali con i quali le popolazioni del Mediterraneo hanno creato e ricreato nel corso dei secoli una sintesi tra l'ambiente culturale, l'organizzazione sociale, l'universo mitico e religioso che si articola intorno alle pratiche, alle retoriche e alle poetiche del mangiare. La Dieta Mediterranea, in tutte le sue varianti locali, promuove l'interazione sociale, poiché il pasto in comune è alla base dei costumi sociali e delle festività condivise da una data comunità, e ha dato luogo a un notevole corpus di conoscenze, canzoni, massime, racconti e leggende, costituendo nel tempo un sistema di stratificazioni culturali che rappresentano l'immaginario collettivo di quelle comunità.

5. Per “Comunità emblematica” si intende la comunità indicata nel dossier di candidatura UNESCO come rappresentativa dei valori universali dichiarati Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità, che nel caso dell'Italia è rappresentata dalla comunità di Pollica-Cilento, luoghi dove ha vissuto per molti anni il fisiologo americano Ancel Benjamin Keys, per studiare, elaborare e dimostrare le ipotesi dei suoi studi sull'epidemiologia delle malattie cardiovascolari, che lo condussero a formulare le ipotesi sull'influenza degli stili di vita su tali patologie e sui benefici apportati dall'adozione della cosiddetta “dieta mediterranea”, da lui coniata ed intesa nell'accezione di stile di vita (*dal greco diaita*). La Comunità emblematica è dunque quella maggiormente rappresentativa dell'elemento ma certamente non è l'unica comunità in cui l'elemento è praticato.

6. Per “Centro Studi” si intende il polo di ricerca, studio, e formazione voluto dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e dagli altri Stati parte del riconoscimento Unesco il 24 febbraio 2011 ed intitolato alla memoria di Angelo Vassallo già Sindaco di Pollica, tra i protagonisti dell'iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale dell'UNESCO. Il ruolo del Centro studi è stato ratificato nell'incontro di Koroni del 2011 dalle comunità emblematiche Soria (Spagna), Koroni (Grecia), Chefchoauen (Marocco), e autorizzato dallo Stato Italiano alla costituzione del Gruppo di Cooperazione Europeo Territoriale “DietaMed” tra le Comunità emblematiche, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2015.

I valori della Dieta mediterranea Patrimonio Unesco

Il dossier di candidatura della Dieta mediterranea, descritta ed illustrata come vero e proprio elemento culturale complesso, è stato valutato positivamente nel maggio 2010 (dopo una prima “bocciatura” nel 2009) dall’Organo Sussidiario della Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale. Il 21 giugno 2010, il medesimo Segretariato inviò alle delegazioni dei quattro Stati proponenti (Italia, Spagna, Grecia e Marocco) la lettera ufficiale con l’esito positivo della valutazione, con allegata una raccomandazione positiva per il Comitato Intergovernativo per l’iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista del Patrimonio Immateriale dell’Umanità UNESCO.

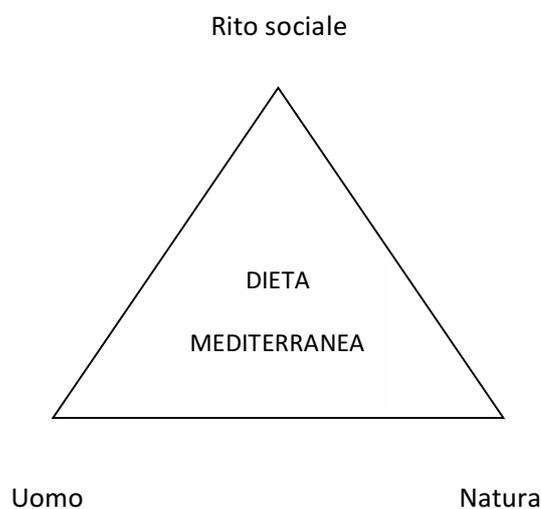
A coronamento dei lavori svolti, il giudizio finale sulla candidatura della Dieta Mediterranea venne preso dal Comitato Intergovernativo della Convenzione del 2003 sul Patrimonio Immateriale nel corso della sua 5° sessione di lavoro, tenutasi dal 15 al 19 novembre 2010 a Nairobi, in Kenya. Alla sessione di Nairobi parteciparono le delegazioni dei 24 Stati Parte del Comitato, nonché di altri 130 paesi membri della Convenzione e varie ONG, per un totale di circa 500 partecipanti: la Dieta mediterranea fu riconosciuta unanimemente come Patrimonio Immateriale dell’Umanità.

Il Comitato decise che l’elemento Dieta mediterranea soddisfaceva i criteri per l’iscrizione nella Lista rappresentativa del patrimonio culturale immateriale dell’umanità, motivando il riconoscimento come segue:

- R.1: in quanto trasmesso di generazione in generazione, attraverso le famiglie, la dieta mediterranea offre un senso di appartenenza e di condivisione e costituisce per coloro che vivono nel bacino del Mediterraneo un elemento essenziale d’identità e un momento per la condivisione e il dialogo;
- R.2: l’elemento può contribuire ad aumentare la consapevolezza del significato delle pratiche legate ad un modello alimentare sano e sostenibile in altre parti del mondo, incoraggiando il dialogo interculturale, promuovendo la creatività nel rispetto per la cultura, l’ambiente e la diversità biologica;
- R.3: la valorizzazione, le misure di sensibilizzazione, la trasmissione, la documentazione, rivitalizzazione e azioni normative; con particolare attenzione sul rafforzamento dei meccanismi di cooperazione tra le comunità emblematiche e gli Stati interessati;
- R.4: le comunità interessate in sette paesi attraverso diversi incontri hanno partecipato alla preparazione della candidatura e hanno dato il loro consenso libero, preventivo e informato;
- R.5: la Dieta mediterranea e le sue manifestazioni locali sono stati e sono oggetto di studio, ricerca e documentazione formalmente inventariati in ciascuno degli Stati e dei luoghi indicati come Comunità Emblematiche in ogni Stato interessato.

Le medesime ragioni d'iscrizione sono state successivamente confermate dal Comitato Intergovernativo del dicembre 2013 di Baku, che approvò la decisione favorevole all'allargamento del riconoscimento Unesco a tre ulteriori Stati: Cipro, Croazia e Portogallo.

La Dieta Mediterranea riconosciuta dall'UNESCO, quindi, va oltre un mero elenco di alimenti ma diventa cultura, fondata sulla socializzazione tra individui diversi, tramandata di generazione in generazione nei secoli. L'uomo e la natura si fondono nei riti sociali in cui l'alimentazione della comunità diventa momento culturale unico e irripetibile per la condivisione dell'identità sociale degli individui, rito collettivo e comunitario che ancora oggi caratterizza il rapporto uomo-natura delle comunità coinvolte.



Rito che si esplica, in particolare, nei momenti sociali legati alla festa, alla liturgia o alle ricorrenze religiose e laiche: in tal caso ogni popolo interpreta la sua relazione con il mondo in maniera originale e irripetibile. *Sagre, Patronales, Panigiria e Mousseem* sono i momenti in cui l'uomo si fa di nuovo insieme, è identità singola e si apre alla condivisione dei valori con i suoi simili.

La valorizzazione in chiave dinamica dell'elemento riconosciuto dall'UNESCO come Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità dovrà essere direttamente riferibile a:

- Rafforzamento del legame sociale, scambio culturale e intergenerazionale per la trasmissione dei valori costituenti l'elemento;
- Conservazione del paesaggio identitario, delle risorse naturali e delle attività e dei mestieri tradizionali;
- Contributo al benessere fisico e emozionale e alla creatività;
- Promozione dell'uguaglianza di genere e riconoscimento delle diversità.

Su tali valori si innesta la sfida di riscoperta del nostro passato, di educazione dei più giovani al benessere fisico ed emozionale, di valorizzazione delle filiere produttive tradizionali, dei servizi ecosistemici, di protezione del paesaggio identitario e delle sue diversità bioculturali.

1. Contenuti culturali e socio-antropologici dell'elemento.

L'iscrizione della Dieta Mediterranea nella Lista del Patrimonio Immateriale dell'Umanità ha significato il riconoscimento non solo delle sue qualità nutrizionali ma, soprattutto, dei valori culturali e sociali che essa sottende. Consumare un pasto, nei paesi che hanno elaborato nei secoli la Dieta mediterranea e continuano ad adottarla come stile di vita significa molto di più che nutrirsi: vuol dire trasformare il mangiare insieme in uno strumento di coesione sociale e di consolidamento del senso di appartenenza ad una patria culturale inclusiva e solidale in grado di rafforzare il fondamento culturale delle relazioni interpersonali a garanzia dell'identità e della continuità sociale e culturale delle comunità e degli individui che le compongono. In questo senso le tradizioni e le espressioni tramandate oralmente di generazione in generazione durante il riunirsi per consumazione dei pasti, i momenti conviviali hanno avuto un ruolo fondamentale nell'ambito delle società coinvolte. Ecco allora che le nostre sagre, così come le *romerías* spagnole, i *panigirias* greci e i *mussem* marocchini, uniscono culture diverse tra loro, agevolano la pace sociale, la riscoperta delle radici comuni, la valorizzazione di antiche tradizioni affini, e, se è vero che ciò avviene tra i componenti di ogni singola comunità, è ancor più vero a livello nazionale e transnazionale per cui riconoscersi reciprocamente nelle pratiche sociali quotidiane comuni rende agevole il buon vicinato, la pace e la fratellanza tra popoli.

2. Legame con i valori della biodiversità

La Dieta Mediterranea trova un suo fondamento nel rispetto della biodiversità e nella salvaguardia del territorio: l'equilibrio tra la natura e l'uomo è dato dal mantenimento e dallo sviluppo di attività tradizionali nel mondo dell'artigianato, della pesca e dell'agricoltura, che da sempre hanno garantito il rinnovarsi delle risorse in uno sviluppo sostenibile da millenni or sono. Da queste risorse l'uomo "mediterraneo" ha da sempre ricavato gli alimenti della propria tavola, che, oggi come ieri, rappresentano non solo una preziosa fonte di sostentamento ma anche di salute e longevità. Lo stile di Vita Mediterraneo, esprime tenacia, meticolosità, passione, saggezza millenaria, sempre nel rispetto dei cicli stagionali, dell'utilizzo razionale delle risorse naturali, in modo particolare dell'acqua, della salvaguardia e valorizzazione delle risorse genetiche locali, il tutto per ottenere un'idilliaca armonia in una terra fragile in cui il clima non sempre è generoso, in coerenza con i principi dello sviluppo sostenibile.

3. Carattere alimentare, nutrizionale e salutista dello stile di vita della Dieta mediterranea

La Dieta mediterranea è da sempre riconosciuta per i suoi benefici effetti sulla salute, dovuti alla prevalenza di cibi sani e genuini. Adottare come dieta stabile e duratura un regime alimentare basato sulla cucina mediterranea risulta utile come fattore di protezione dalle principali malattie croniche. La Dieta mediterranea fa letteralmente da scudo per l'organismo,

difendendolo dallo sviluppo di patologie cardiache, dal cancro al morbo di Parkinson o all'Alzheimer. L'adozione di questo regime alimentare rappresenta, dunque, una vera e propria terapia di prevenzione per ridurre il rischio di morte prematura tra la popolazione. Di contro, oggi, a causa dei cambiamenti sociologici e demografici in atto, stiamo assistendo ad un allontanamento delle popolazioni locali dal modello alimentare mediterraneo. Ciò si collega direttamente all'aumento delle malattie che derivano da cattive abitudini alimentari e da stili di vita non corretti. Numerose ricerche suggeriscono l'adozione della Dieta mediterranea per le sue capacità di protezione dalle malattie croniche, enfatizzando l'associazione tra il regime alimentare mediterraneo e la minore insorgenza di patologie del cuore e del sistema circolatorio e il cancro nella popolazione.

4. Dinamiche evolutive: da stile di vita a modello di sviluppo sostenibile

L'UNESCO nel riconoscere questo patrimonio culturale ha sottolineato che "per tutta la fase di candidatura, si è valutata la complessità del contesto mediterraneo come un valore importante, un grande capitale frutto di una storia millenaria di processi di civiltà, di incontri e scambi, di apprendimenti e trasmissione di saperi, di tradizioni e innovazioni, di convergenze e divergenze forse uniche. Tale complessità è uno dei grandi punti di forza, un valore importante della dieta mediterranea come vettore di sviluppo regionale e allo stesso tempo, uno dei fattori di sopravvivenza e perennità" ed aggiunge "La tutela della dieta mediterranea è indubbiamente una grande sfida, ma al di là delle difficoltà prevedibili o della complessità degli obiettivi, coniugare sforzi e impegni incoraggia e rinvigorisce. " ed ancora, "La donna ha svolto e svolge un ruolo fondamentale nella trasmissione lungo le generazioni della cultura e delle tradizioni della dieta mediterranea: partecipa alla produzione agricola, trasforma le materie prima agricole in piatti della tradizione, si preoccupa della conservazione degli alimenti e della salute della famiglia." Altro elemento di grande significato di questo riconoscimento è il valore resiliente delle comunità in grado di sviluppare azioni per rafforzare la competenza individuale e di gruppo al fine di gestire in modo efficace le attuali sfide nel contesto mediterraneo, attraversato da grandi cambiamenti climatici e perdita di biodiversità. Questo consentirà di affrontare con maggiore vigore lo straordinario cambiamento sociale e/o economico in atto. Tali caratteri distinguono e prospettano dinamiche evolutive che rappresentano valori presenti nelle comunità emblematiche e possono essere da stimolo e proiezione nazionale di un modello che da stile di vita può evolvere verso un vero e consapevole modello di sviluppo sostenibile.

La salvaguardia del patrimonio culturale immateriale a livello nazionale

Per quanto riguarda gli obblighi annessi alla salvaguardia e valorizzazione del Patrimonio Culturale Immateriale e ai relativi elementi, in capo agli Stati che hanno aderito alla Convenzione, si ritiene utile riportare di seguito un breve estratto della Sezione 3 “Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale a livello nazionale” (artt. 11-15).

Ai sensi della Convenzione ciascuno Stato contraente:

- a) adotterà i provvedimenti necessari a garantire la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio;
- b) fra le misure di salvaguardia, individuerà e definirà i vari elementi del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio, con la partecipazione di comunità, gruppi e organizzazioni non governative rilevanti, sulla scorta dei quattro successivi elementi:

1. Inventari

Al fine di provvedere all'individuazione in vista della salvaguardia, ciascun Stato contraente compilerà, conformemente alla sua situazione, uno o più inventari del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio. Questi inventari saranno regolarmente aggiornati.

Ciascuno Stato contraente sottopone periodicamente il suo rapporto al Comitato, in conformità con l'articolo 29, fornendogli così le informazioni rilevanti riguardo a tali inventari.

2. Misure di salvaguardia

Per garantire la salvaguardia, lo sviluppo e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale presente sul suo territorio, ciascuno Stato contraente compirà ogni sforzo per:

- a) adottare una politica generale volta a promuovere la funzione del patrimonio culturale immateriale nella società e a integrare la salvaguardia di questo patrimonio nei programmi di pianificazione;
- b) designare o istituire uno o più organismi competenti per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale presenti sul suo territorio;
- c) promuovere gli studi scientifici, tecnici e artistici, come pure i metodi di ricerca, in vista di una salvaguardia efficace del patrimonio culturale immateriale, in particolare del patrimonio culturale immateriale in pericolo;
- d) adottare adeguate misure legali, tecniche, amministrative e finanziarie volte a:
 - i) favorire la creazione o il potenziamento di istituzioni di formazione per la gestione del patrimonio culturale immateriale e la divulgazione di questo patrimonio culturale nell'ambito di “forum” e spazi designati alla sua rappresentazione o alla sua espressione;
 - ii) garantire l'accesso al patrimonio culturale immateriale, pur rispettando le prassi consuetudinarie che disciplinano l'accesso agli aspetti specifici di tale patrimonio culturale;

iii) creare centri di documentazione per il patrimonio culturale immateriale e facilitare l'accesso agli stessi.

3. Educazione, sensibilizzazione e potenziamento delle capacità

Ciascuno Stato farà ogni sforzo, con tutti i mezzi appropriati, per:

a) garantire il riconoscimento, il rispetto e la valorizzazione del patrimonio culturale immateriale nella società, in particolare mediante:

i) programmi di educazione, di sensibilizzazione e d'informazione destinati al pubblico in generale e in particolare ai giovani;

ii) programmi specifici di educazione e di formazione nell'ambito delle comunità e dei gruppi interessati;

iii) attività di potenziamento delle capacità nel campo della salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, in particolare della gestione e della ricerca scientifica;

iv) mezzi informali per la trasmissione delle conoscenze;

v) informare costantemente il pubblico sui pericoli che minacciano tale patrimonio culturale, nonché sulle attività svolte ai fini della presente Convenzione;

b) promuovere l'educazione relativa alla protezione degli spazi naturali e ai luoghi della memoria, la cui esistenza è necessaria ai fini dell'espressione del patrimonio culturale immateriale.

4. Partecipazione delle comunità, dei gruppi e degli individui

Nell'ambito delle sue attività di salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, ciascuno Stato contraente farà ogni sforzo per garantire la più ampia partecipazione di comunità, gruppi e, ove appropriato, individui che creano, mantengono e trasmettono tale patrimonio culturale, al fine di coinvolgerli attivamente nella sua gestione.

LA RETE DELLE COMUNITA' DELLA DIETA MEDITERRANEA PATRIMONIO UNESCO

Le comunità della Dieta mediterranea: requisiti, impegni, monitoraggio

A partire dalle indicazioni della Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale del 2003 e dai criteri scelti dall'UNESCO per l'individuazione del valori universali della "Dieta mediterranea", possono individuarsi i requisiti necessari per diffondere il modello in una visione di evoluzione esperienziale territoriale, comportamentale e di regole la cui applicazione è rilevabile attraverso indicatori in grado di monitorare le condizioni attuali dell'elemento e la loro evoluzione.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Amministrazione responsabile degli obblighi connessi al riconoscimento, al fine di garantire la salvaguardia e la valorizzazione del riconoscimento UNESCO, vuole attivare un monitoraggio proattivo delle iniziative di salvaguardia e valorizzazione dell'elemento nel rispetto delle normative internazionali, nonché massimizzare gli effetti benefici indiretti provenienti dal riconoscimento e permettere la sua più ampia condivisione nella più vasta comunità nazionale. In questa prospettiva è prevista l'istituzione di una rete nazionale delle comunità della Dieta mediterranea che, insieme alla Comunità emblematica attraverso il Centro Studi, possano attivare percorsi virtuosi di promozione e protezione dell'elemento UNESCO.

La rete nazionale delle comunità della Dieta mediterranea UNESCO, aperto a tutti coloro che vorranno sottoscrivere la Carta dei Valori della Dieta mediterranea UNESCO e che sapranno dimostrare di aver realizzato determinati obiettivi e di assumere determinati impegni (allegati alla Carta), potrà essere costituito da quattro categorie di soggetti:

- Enti territoriali (di cui all'art.114 Cost. e all'art. 2 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)
- Istituzioni (istituti di cultura, fondazioni, musei, ecomusei, etc.)
- Ricerca (centri di ricerca, università, etc.), e
- Società civile (associazioni).

Tali soggetti dovranno dimostrare il possesso di specifici requisiti attraverso la compilazione di un format che il Ministero dovrà approvare. Essi potranno fregiarsi del titolo di "Comunità della Dieta mediterranea UNESCO" e dovranno collaborare con il Ministero alla salvaguardia e alla valorizzazione del riconoscimento UNESCO. Le comunità, in particolare, dovranno dimostrare il possesso dei seguenti requisiti, alcuni generali ed altri specifici, come anche l'impegno ad attivare misure di salvaguardia ad hoc dell'elemento. Per ogni tipologia verrà predisposto un formulario ad hoc, della lunghezza non superiore alle 3 pagine, articolato in sezioni corrispondenti ai requisiti e agli impegni sintetizzati nella tabella seguente (che verrà allegata alla Carta), che sarà valutato dagli uffici competenti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

LA CARTA DEI VALORI DELLA DIETA MEDITERRANEA UNESCO

Enti territoriali	Istituzioni	Ricerca	Società civile	
<i>Requisiti</i>				
1	Non avere fini di lucro			
2	Avere nelle finalità la protezione e la promozione di valori di coesione e condivisione sociale, diffusione della conoscenza, educazione all'alimentazione e/o promozione dello sviluppo sostenibile dei territori			
3	Aver attuato nell'ultimo anno misure di salvaguardia dell'elemento			
4	Misure di protezione del paesaggio attive sul territorio	Attività di promozione e protezione dell'elemento	Attività di formazione, ricerca e studi connesse all'elemento	Essere rappresentative di una comunità
5	Misure di protezione e promozione dell'attività rurale e della pesca	Attività di trasmissione formale e informale dell'elemento	Pubblicazioni scientifiche su temi connessi all'elemento	Attività di promozione dell'elemento, anche attraverso l'organizzazione di sagre
6	Misure di protezione e promozione di altre attività tradizionali rilevanti perseguite nel territorio e riferibili all'elemento	Attività di individuazione, catalogazione e inventariazione di elementi tradizionali tangibili e intangibili riferibili all'elemento, anche attraverso pubblicazioni specifiche	Attività di cooperazione nazionale e internazionale riferibili all'elemento	Attività di trasmissione informale delle conoscenze e pratiche riferibili all'elemento, con coinvolgimento attivo di giovani, donne e anziani
<i>Impegni</i>				
1	Informazione tempestiva al Mipaaf delle attività di salvaguardia e valorizzazione connesse all'elemento			
2	Relazione annuale sulle attività di salvaguardia e valorizzazione dell'elemento, già intraprese e programmate nel breve-medio termine, da inviare al Mipaaf			
3	Attenersi nelle loro attività di salvaguardia e valorizzazione del riconoscimento alla normativa internazionale Unesco e alle indicazioni ed indirizzi emanati dal Mipaaf			
4	Conservare il paesaggio e le conoscenze rurali tradizionali attraverso misure specifiche	Coinvolgere nelle attività tutte le componenti sociali in uno scambio intergenerazionale e interculturale (almeno 1 attività per anno dedicata)	Ampliare la conoscenza dell'elemento attraverso corsi di formazione, ricerche e pubblicazioni (almeno 2 per anno)	Coinvolgere nelle attività tutte le componenti sociali in uno scambio intergenerazionale e interculturale (almeno 2 attività per anno)
5	Promuovere attività di sviluppo sostenibile, connesse ai valori agroalimentari e rurali del territorio	Coordinare le proprie azioni anche con il Centro Studi al fine di un coerente quadro di scambi, conoscenze ed evoluzione del bene con le altre comunità del mediterraneo	Organizzazione di convegni e conferenze sull'elemento anche di respiro internazionale (almeno 1 per anno)	Attivare azioni di sensibilizzazione attraverso anche i nuovi media

Il monitoraggio delle iniziative future e sull'uso corretto del riconoscimento UNESCO, della sua denominazione e delle sue finalità, sarà compito esclusivo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il quale potrà revocare l'iscrizione della comunità nella rete nazionale nel caso non siano adempiuti gli impegni sottoscritti ovvero siano violate le normative UNESCO in materia.

I rappresentanti della comunità emblematica, del Centro studi Angelo Vassallo e di tutte le comunità componenti la rete nazionale delle comunità della Dieta mediterranea UNESCO formeranno l'organo di governo che sarà coordinato dal Mipaaf. Le comunità parte della rete potranno utilizzare la denominazione "Comunità della Dieta Mediterranea Patrimonio UNESCO" secondo le modalità definite dal Mipaaf d'intesa con l'organo di governo.

Gli strumenti di gestione della rete delle comunità della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO

Dal punto di vista operativo la gestione del riconoscimento, delle modalità di valorizzazione e salvaguardia dell'elemento assumono una prospettiva sistemica, finalizzata a condividere esperienze e identificare strumenti comuni per la promozione e protezione dell'elemento. Il coinvolgimento della rete delle comunità della Dieta mediterranea assume carattere proattivo grazie al costante confronto con l'Autorità nazionale competente e la collaborazione con la comunità emblematica.

Gli strumenti per governare la rete della comunità sono individuati nello specifico in:

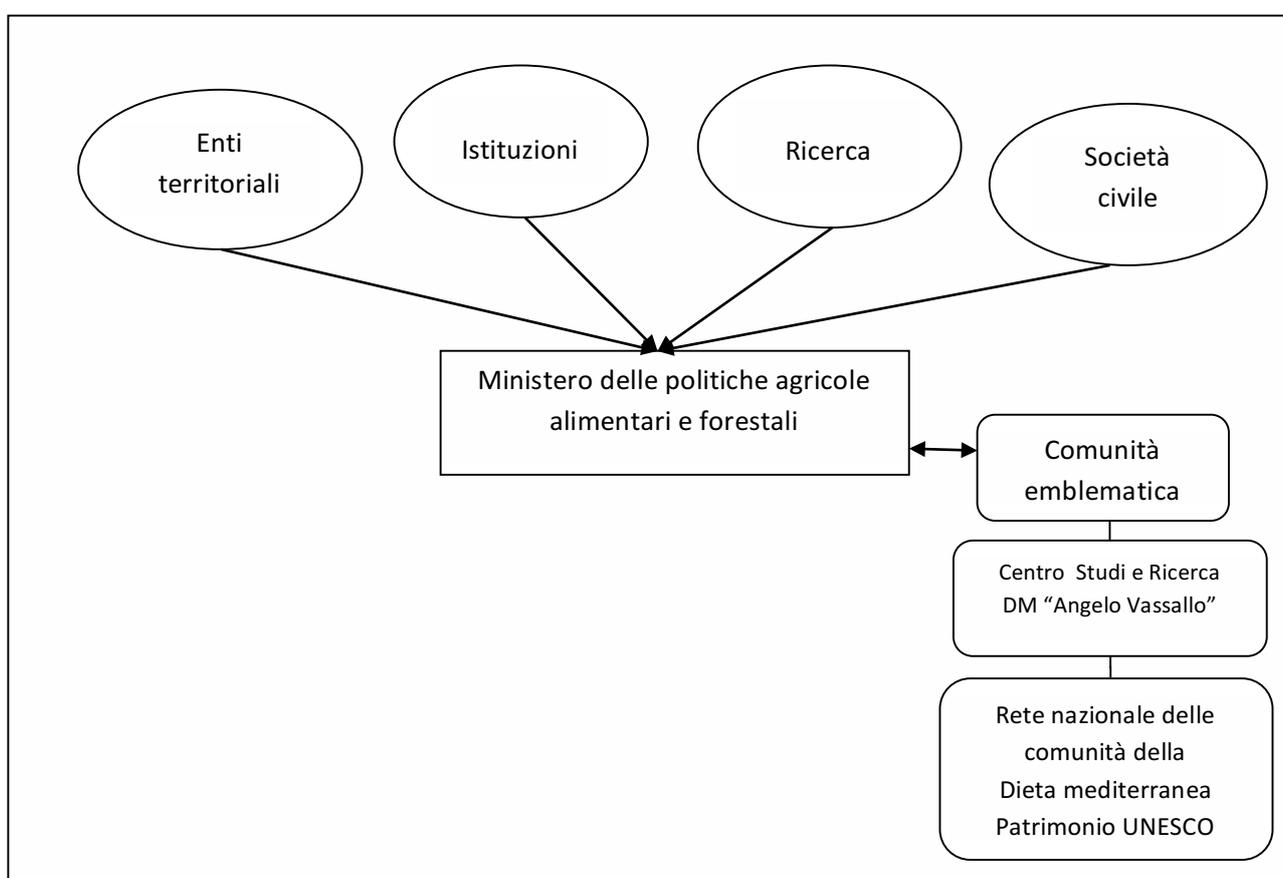
- un gruppo di lavoro dedicato alla Dieta mediterranea, come organo di governo rappresentativo sia degli uffici competenti in materia dell'Amministrazione centrale, sia della comunità emblematica, sia delle comunità che vorranno condividere il riconoscimento;
- una denominazione di Comunità della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO, che ogni comunità potrà utilizzare, previa autorizzazione del Ministero, per le attività istituzionali connesse alla salvaguardia e alla valorizzazione del riconoscimento UNESCO, regolamentata tramite decreto ministeriale;
- un portale web per la condivisione del sapere e delle iniziative che le comunità si impegnano a produrre sul campo.

Il Gruppo di lavoro dedicato alla Dieta mediterranea può diventare un luogo di confronto periodico delle diverse esperienze intraprese a livello nazionale dalle comunità locali nelle azioni di salvaguardia e valorizzazione del riconoscimento UNESCO. La composizione, oltre a riflettere le competenze trasversali del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dovrà essere allargata sia alla comunità emblematica (che secondo la normativa internazionale condivide con l'autorità nazionale l'onere della salvaguardia dell'elemento) sia ai rappresentanti della rete delle comunità che potranno presentare e rappresentare ogni tipo di iniziativa, progettualità e opportunità legata alla Dieta mediterranea.

Compito principale del Gruppo di lavoro sarà quello di analizzare e decidere le eventuali inclusioni nella rete delle comunità della Dieta mediterranea, curando l'istruzione delle proposte ricevute e decidendo sull'ingresso dei nuovi membri, nonché vigilando sull'effettiva realizzazione degli impegni previsti attraverso la sottoscrizione della Carta dei valori della Dieta mediterranea. Inoltre, il Gruppo di lavoro dovrà lavorare congiuntamente nell'individuazione di ogni opportunità di valorizzazione dell'elemento UNESCO, implementare nuove misure di salvaguardia e di cooperazione anche a livello europeo e internazionale, in maniera inclusiva e partecipativa.

La formalizzazione dell'ingresso nella rete delle comunità della Dieta mediterranea sarà effettuato con decreto del ministro. Ogni comunità parte della rete dovrà presentare al Gruppo di lavoro a cadenza annuale un report delle attività concernenti l'elemento effettivamente implementate. L'iter di inserimento nella rete delle comunità della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO potrebbe seguire un iter preciso con alcune scadenze predefinite:

- entro il 31 marzo di ogni anno vengono raccolte le proposte di inserimento;
- entro il 30 aprile l'Amministrazione potrà richiedere eventuali integrazioni alla documentazione inviata;
- entro il 30 settembre il gruppo di lavoro valuterà i nuovi inserimenti in una sessione ad hoc, formalizzati poi da un decreto ministeriale.



Le comunità che decideranno di sottoscrivere la Carta si impegneranno a mantenere una serie di impegni, a seconda della loro natura. Il beneficio diretto che assumeranno sarà quello di poter utilizzare la denominazione Comunità della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO per tutte le attività istituzionali connesse alla salvaguardia e valorizzazione dell'elemento fatto salvo l'utilizzo dei loghi e degli acronimi dell'UNESCO, i quali sono sottoposti a una ferrea normativa sia a livello nazionale sia a livello internazionale. Il regolamento connesso all'utilizzo

della denominazione potrà essere definito tramite decreto ministeriale, prevedendo in tal modo le norme d'uso e il manuale d'utilizzo.

La collezione e la comunicazione delle iniziative avviate a livello nazionale, lo scambio di buone pratiche e la collaborazione in vista di progettualità per l'attrazione di finanziamenti sia nazionali sia internazionali, potrà essere mantenuta attraverso la creazione di un sito web dedicato, che potrà anche prevedere una sezione ad hoc, attraverso la quale sia l'autorità nazionale sia le comunità locali possano dialogare proficuamente. Lo stesso sito potrebbe anche diventare catalizzatore delle richieste, attraverso dei moduli online compilabili che potrebbero seguire il format allegato a questo documento, così da snellire il processo di adesione di nuove comunità alla rete.

LA CARTA DEI VALORI DELLA DIETA MEDITERRANEA UNESCO

Considerato che

- (1) Il 16 Novembre 2010, l'UNESCO ha iscritto la Dieta mediterranea nella Lista del Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità, su proposta di Italia, Spagna, Grecia e Marocco, definendola “un insieme di competenze, conoscenze, riti, simboli e tradizioni, che vanno dal paesaggio alla tavola. Nel bacino del Mediterraneo, tutto ciò coinvolge le colture, i raccolti, la pesca, l'allevamento degli animali, la conservazione, la trasformazione, la preparazione e, in particolare, la condivisione e il consumo di cibo. (...) La sua unicità, determinata dalle caratteristiche climatiche e geografiche del bacino del Mediterraneo, ne fanno uno stile di vita decantato nell'ambito degli spazi culturali, delle manifestazioni e dei momenti di aggregazione che la vedono protagonista indiscussa. Tali spazi ed eventi diventano un ricettacolo di gesti all'insegna del riconoscimento e del rispetto reciproco, dell'ospitalità, delle relazioni di buon vicinato, della convivialità, della trasmissione intergenerazionale e del dialogo interculturale. Essi offrono lo spunto per condividere il presente e delineare il futuro. Così facendo, queste comunità ricostruiscono il loro senso di identità, appartenenza e continuità, che le pone nella condizione di riconoscere questo fattore alla stregua di un elemento essenziale del patrimonio culturale immateriale che le accomuna”, riconoscendo nei territori di ogni Stato il ruolo delle Comunità emblematiche (in Italia Pollica-Cilento) nell'implementazione delle misure di salvaguardia dell'elemento;
- (2) Il 4 dicembre 2013, l'UNESCO ha allargato il riconoscimento della Dieta mediterranea a Portogallo, Croazia e Cipro, ribadendo i caratteri fondanti l'elemento nella sua dimensione culturale;
- (3) L'Italia, con l'iscrizione della Dieta mediterranea nella Lista Rappresentativa del Patrimonio Culturale Immateriale ha assunto degli obblighi di salvaguardia dell'elemento in ambito internazionale, attraverso anche misure condivise con le comunità ad esso riferibili, in attuazione della Convenzione UNESCO per la Salvaguardia

del Patrimonio Culturale Immateriale, ratificata dallo Stato Italiano con Legge del 13 dicembre 2007, n.167;

- (4) L'UNESCO, attraverso le Linee Guida Operative della Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale e le Linee Guida per l'utilizzo della denominazione e dell'emblema, individua i comportamenti per la promozione e valorizzazione del patrimonio culturale immateriale iscritto nelle prestigiose Liste;
- (5) La Dieta mediterranea non rappresenta soltanto un modello culturale, ma anche un modello alimentare e di produzione sostenibile ad impatto ambientale ridotto, la cui applicazione, come anche indicato nella *CIHEAM Med Diet Expo 2015 Call*, potrebbe essere un importante *driver* per assicurare la sostenibilità alimentare nel Mediterraneo, fornendo un contributo significativo all'incremento della sostenibilità dei sistemi di produzione e consumo alimentare, oltre ai noti vantaggi per la salute pubblica;
- (6) La Dieta mediterranea richiede un piano di misure nazionali e locali volte a garantire la trasmissione alle generazioni più giovani e promuovere la consapevolezza delle comunità attuali, individuando, accanto alla comunità emblematica di Pollica, un network di comunità (Enti territoriali, istituzioni, mondo della ricerca, società civile) che possa assicurare la trasmissione di tali valori;
- (7) Si rileva un'urgente necessità di promuovere e salvaguardare la Dieta mediterranea, secondo i principi definiti dall'UNESCO, attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali, delle istituzioni, dei centri di ricerca e della società civile, nel rispetto delle normative nazionali e internazionali vigenti;

I Sottoscrittori della Carta convengono nel:

- I. Riconoscere la Dieta mediterranea come Patrimonio Culturale Immateriale condiviso, parte della propria identità e di quella dei popoli del Mediterraneo, elemento culturale trasmesso fino ad oggi di generazione in generazione;
- II. Riconoscere i valori della Dieta mediterranea secondo i principi alla base del riconoscimento del Patrimonio Culturale Immateriale dell'UNESCO, nonché come strumento volto a promuovere e sviluppare il dialogo, la stabilità e la solidarietà tra i

popoli del Mediterraneo, così come identificato nelle Linee guida operative allegate alla presente Carta e di cui sono parte integrante;

- III. Riconoscere il ruolo della Comunità emblematica di Pollica e del Centro Studi “Angelo Vassallo”, quale polo di studio, ricerca e formazione, ratificato dalle altre Comunità Emblematiche degli Stati parte del riconoscimento UNESCO nelle attività di programmazione e monitoraggio al fine di un coerente quadro di scambi, conoscenze ed evoluzione del bene con le altre comunità del mediterraneo;
- IV. Riconoscere il ruolo fondamentale della ricerca come strumento di conoscenza in grado di dare evidenza scientifica al valore della Dieta mediterranea nelle varie dimensioni che la caratterizzano;

Si impegnano a:

- I. Istituire, animare e supportare la Rete delle comunità della Dieta Mediterranea Patrimonio Culturale Immateriale UNESCO;
- II. Promuovere gli aspetti culturali della Dieta mediterranea sia con specifiche azioni di promozione sia con attività di ricerca, documentazione e informazione, anche attraverso le forme più adeguate di cooperazione territoriale e con il ricorso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione;
- III. Promuovere e salvaguardare la Dieta mediterranea nell’intera popolazione e in particolare coinvolgendo le giovani generazioni, per sensibilizzarle maggiormente sull’importanza di garantire il trasferimento del patrimonio culturale condiviso della Dieta mediterranea, anche collaborando con la Comunità emblematica, attraverso le misure specifiche definite in accordo con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in fase di richiesta di sottoscrizione della presente Carta, ciascuno per il proprio ambito di competenza, attraverso le attività indicate nelle Linee guida operative allegata alla presente Carta e di cui sono parte integrante;
- IV. Incoraggiare e sostenere l’organizzazione sul territorio di attività e iniziative in materia di cultura, educazione alimentare e sviluppo sostenibile, nell’intento di riconoscere la qualità e la salubrità dell’alimentazione e delle produzioni tradizionali strettamente associati alla Dieta mediterranea;

- V. Informare costantemente il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, quale Amministrazione responsabile del riconoscimento, circa le attività di valorizzazione connesse programmate per il futuro;
- VI. Collaborare con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali contro le pratiche di uso distorto del riconoscimento a puri fini commerciali, secondo le norme previste dalla Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale UNESCO del 2003 in materia di commercializzazione degli elementi iscritti nelle Liste del Patrimonio Culturale Immateriale;
- VII. Attenersi, nella programmazione di attività di salvaguardia e valorizzazione dell'elemento, alle normative internazionali in materia adottate dall'UNESCO per l'uso del logo e dell'acronimo UNESCO, secondo le Linee guida UNESCO concernenti l'uso del nome, dell'acronimo, dei loghi e dei nomi di dominio Internet e la concessione dei patrocini dell'UNESCO della Commissione Nazionale Italiana per l'Unesco e agli atti e agli indirizzi che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali potrà adottare in materia in cooperazione con la Comunità Emblematica Italiana e il Centro Studi "Angelo Vassallo".

ALLEGATI

Format di candidatura

Denominazione:

Categoria: istituzioni ente territoriale ente di ricerca società civile

Finalità:

Natura ente:

Anno di fondazione:

Organi:

Sede:

Sito web:

email:

PEC:

Assenza di fini di lucro [Si] [No]

Avere nelle finalità la protezione e la promozione di valori di coesione e condivisione sociale, diffusione della conoscenza, educazione all'alimentazione e/o promozione dello sviluppo sostenibile dei territori [Si] [No]

Descrizione delle misure di salvaguardia e valorizzazione dell'elemento già intraprese, secondo la natura del proponente:

Istituzioni	Ente territoriale	Ente di ricerca	Società civile
Misure di protezione del paesaggio attive sul territorio	Attività di promozione e protezione dell'elemento	Attività di formazione, ricerca e studi connesse all'elemento	Essere rappresentative di una comunità
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

LA CARTA DEI VALORI DELLA DIETA MEDITERRANEA UNESCO

<p>Misure di protezione e promozione dell'attività rurale e della pesca</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Attività di trasmissione formale e informale dell'elemento</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Pubblicazioni scientifiche su temi connessi all'elemento</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Attività di promozione dell'elemento, anche attraverso l'organizzazione di sagre</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
<p>Misure di protezione e promozione di altre attività tradizionali rilevanti perseguite nel territorio e riferibili all'elemento</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Attività di individuazione, catalogazione e inventariazione di elementi tradizionali tangibili e intangibili riferibili all'elemento, anche attraverso pubblicazioni specifiche</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Attività di cooperazione nazionale e internazionale riferibili all'elemento</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>	<p>Attività di trasmissione informale delle conoscenze e pratiche riferibili all'elemento, con coinvolgimento attivo di giovani, donne e anziani</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

Disponibilità alla sottoscrizione della "Rete Nazionale delle comunità della Dieta mediterranea"
 [Sì] [No]

Format di report

Denominazione:

Categoria: [] istituzioni [] ente territoriale [] ente di ricerca [] società civile

Sede:

Sito web:

email:

PEC:

Sottoscrizione Carta dei Valori della Dieta mediterranea Patrimonio UNESCO il: _____

Descrizione delle misure di salvaguardia e valorizzazione dell'elemento intraprese, secondo la natura del proponente:

Istituzioni	Ente territoriale	Ente di ricerca	Società civile
Conservare il paesaggio e le conoscenze rurali tradizionali attraverso misure specifiche _____ _____ _____ _____	Coinvolgere nelle attività tutte le componenti sociali in uno scambio intergenerazionale e interculturale (almeno 1 attività per anno dedicata) _____ _____ _____ _____	Ampliare la conoscenza dell'elemento attraverso corsi di formazione, ricerche e pubblicazioni (almeno 2 per anno) _____ _____ _____ _____	Coinvolgere nelle attività tutte le componenti sociali in uno scambio intergenerazionale e interculturale (almeno 2 attività per anno) _____ _____ _____ _____
Promuovere attività di sviluppo sostenibile, connesse ai valori agroalimentari e rurali del territorio _____ _____ _____ _____	Coordinare le proprie azioni anche con il Centro Studi al fine di un coerente quadro di scambi, conoscenze ed evoluzione del bene con le altre comunità del mediterraneo _____ _____ _____ _____	Organizzazione di convegni e conferenze sull'elemento anche di respiro internazionale (almeno 1 per anno) _____ _____ _____ _____	Attivare azioni di sensibilizzazione attraverso anche i nuovi media _____ _____ _____ _____

