

XVI LEGISLATURA

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

INDICE

COMMISSIONI RIUNITE (II e XII)	<i>Pag.</i>	3
GIUSTIZIA (II)	»	4
AFFARI SOCIALI (XII)	»	24
<i>INDICE GENERALE</i>	<i>Pag.</i>	49

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAGINA BIANCA

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e XII (Affari sociali)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1069/2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002, e per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 142/2011, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) 1069/2009 e della direttiva 97/78/CE per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari in frontiera. Atto n. 493 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole*) 3

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente della XII Commissione, Giuseppe PALUMBO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Sabato Malinconico.

La seduta comincia alle 11.50.

Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1069/2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002, e per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 142/2011, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) 1069/2009 e della direttiva 97/78/CE per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari in frontiera.

Atto n. 493.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto in titolo, rinviato nella seduta del 25 luglio 2012.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, avverte che, in data 25 luglio 2012, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto legislativo in oggetto.

Non essendovi richieste di intervento, invita i relatori a presentare una proposta di parere.

Gianni MANCUSO (PdL), *relatore per la XII Commissione*, formula, anche a nome dell'onorevole Samperi, una proposta di parere favorevole, considerato che il provvedimento in esame non presenta profili problematici.

Le Commissioni approvano la proposta di parere favorevole.

La seduta termina alle 11.55.

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia. Atto n. 483 (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione</i>)	4
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore, onorevole Angela Napoli, approvata dalla Commissione</i>)	10

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza. Nuovo testo unificato C. 2715 Damiano e C. 3522 Di Biagio. (Parere alla XI Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	5
--	---

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. C. 5019 Governo, C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo, C. 2798 Bernardini e C. 3009 Vitali (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	7
Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici. C. 4041, approvata dal Senato, C. 541 Vitali, C. 2514 Galati, C. 2608 Torrisi, C. 3682 Duilio, C. 4139 Maggioni e C. 4168 Giammanco (<i>Rinvio del seguito dell'esame</i>)	8

INTERROGAZIONI:

5-06725 Bernardini: Sul sovraffollamento del carcere di Piacenza	8
ALLEGATO 2 (<i>Testo della risposta</i>)	18
5-06726 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere Sollicciano Firenze	9
ALLEGATO 3 (<i>Testo della risposta</i>)	19
5-06786 Bernardini: Sul tentativo di suicidio di un detenuto e sul sovraffollamento del carcere Bari	9
ALLEGATO 4 (<i>Testo della risposta</i>)	22

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Antonino Gullo e Sabato Malinconico.

La seduta comincia alle 12.05.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 set-

tembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia.

Atto n. 483.

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo, rinviato il 17 luglio 2012.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che il relatore, onorevole Angela Napoli, ha presentato una proposta di parere (*vedi allegato 1*) sullo schema di decreto legislativo in esame.

Angela NAPOLI (FLpTP), *relatore*, illustra la proposta di parere presentata evidenziando in primo luogo come in realtà il Codice antimafia non possa essere considerato un vero e proprio codice, intendendo questo come un testo normativo che esaurisce, almeno tendenzialmente, la disciplina giuridica di una determinata materia. A suo parere, infatti, il Codice antimafia non è esaustivo se si considera il complessivo sistema normativo antimafia, in quanto, da un lato, non contiene una parte rilevante di tale sistema, come, ad esempio, le norme sul cosiddetto « 41-bis », sullo scioglimento dei consigli comunali, sui Comitati di sorveglianza sulle grandi opere, sugli agenti sotto copertura, sull'antiracket e antiusura e, dall'altro, ha risentito negativamente dei limiti dei principi e criteri direttivi di delega, i quali hanno consentito unicamente un'attività meramente ricognitiva della normativa vigente, quando invece, in una ottica di coordinamento di tutto il sistema normativo antimafia, sarebbe stato necessario poter apportare ad esso modifiche ed integrazioni. Auspica pertanto l'adozione di un corpo normativo che contenga tutta la normativa antimafia adeguatamente coordinata, ritenendo che non si tratterebbe di un vero e proprio strumento volto a rendere ancora più efficace la lotta contro la mafia da parte dello Stato.

Rileva che la proposta da lei presentata è stata formulata sulla base delle indicazioni emerse dall'indagine conoscitiva nel cui ambito sono stati sentiti il Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, il Prefetto di Palermo, Umberto Postiglione, il Direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Giuseppe Caruso, il Presidente della sezione per le misure di prevenzione del Tribunale di Caltanissetta, Antonio Balsamo, e di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili

(ANCE), il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Sergio Santoro, il Presidente della sezione per le misure di prevenzione del Tribunale di Milano, Giuliana Merola, i rappresentanti di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie e i rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie.

Passa quindi a illustrare la proposta di parere auspicando che quanto prima si proceda all'emanazione di un Testo unico che comprenda tutta la legislazione antimafia, ritenendo che si tratterebbe di un vero e proprio strumento volto a rendere ancora più efficace la lotta contro la mafia da parte dello Stato.

Donatella FERRANTI (PD) dichiara di condividere pienamente la proposta di parere della relatrice che, sulla base delle indicazioni emerse nel corso delle audizioni, forniscono spunti di notevole interesse al fine sia di correggere quelle disposizioni che si sono dimostrate carenti nel primo anno della loro applicazione sia di integrare il codice inserendovi disposizioni ritenute necessarie.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere della relatrice (*vedi allegato 1*).

La seduta termina alle 12.20.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Antonino Gullo e Sabato Malinconico.

La seduta comincia alle 12.20.

Disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza.

Nuovo testo unificato C. 2715 Damiano e C. 3522 Di Biagio.

(Parere alla XI Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Mario CAVALLARO (PD), *relatore*, osserva come il nuovo testo unificato della proposte di legge C. 2715 (Damiano ed altri) e C. 3522 (Di Biagio ed altri) detti norme in materia di previdenza e assistenza dei liberi professionisti, proponendone un riordino organico finalizzato ad affrontare i profili di criticità emersi nel settore a distanza di circa quindici anni dall'adozione dei provvedimenti di privatizzazione. Il provvedimento è volto, in particolare, ad assicurare il rafforzamento degli enti e dei margini di efficienza e di trasparenza delle gestioni, nell'interesse del miglioramento e dell'estensione delle prestazioni per gli associati.

Dove avere evidenziato la particolare importanza del provvedimento, che riguarda profili di competenza della Commissione giustizia di estrema rilevanza, rileva come l'articolo 1 definisca il regime giuridico degli enti previdenziali dei professionisti (di seguito «enti»), peraltro ribadendo il contenuto di molte disposizioni vigenti, recate dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo n. 509 del 1994.

L'articolo 2 prevede l'obbligo per gli enti di adottare, nell'esercizio della loro autonomia statutaria, appositi regolamenti riguardanti, tra l'altro, le modalità di attuazione dello statuto; la disciplina dei contributi e delle prestazioni; le regole di contabilità e di redazione dei bilanci; la composizione e il funzionamento degli organi di amministrazione e di controllo; la disciplina della gestione delle risorse.

L'articolo 3 reca disposizioni in materia di vigilanza.

L'articolo 4 demanda ad un apposito decreto interministeriale l'individuazione dei parametri necessari per la valutazione di stabilità delle gestioni previdenziali, nonché le modalità di redazione dei bilanci pluriennali di mandato.

L'articolo 5 estende agli enti previdenziali il regime tributario delle forme pensionistiche complementari, di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

L'articolo 6 istituisce un fondo di garanzia tra gli iscritti, al fine di assicurare stabilità finanziaria e certezza dei trattamenti previdenziali.

L'articolo 7 disciplina la possibilità per gli enti di accorparsi tra loro ed includere altre categorie professionali «similari» di nuova istituzione (comprese le professioni non regolamentate), nel caso in cui queste siano prive di una protezione previdenziale pensionistica.

L'articolo 8 reca disposizioni volte a garantire l'adeguatezza delle prestazioni erogate dalle Casse professionali. A tal fine, in primo luogo si prevede la possibilità di adottare variazioni in aumento di carattere permanente delle aliquote contributive, attraverso il contestuale incremento dell'aliquota soggettiva (a carico del professionista e legata all'entità del suo reddito) e dell'aliquota integrativa (a carico della committenza, legata al volume d'affari annuale); inoltre, si consente l'utilizzo della percentuale di contributo integrativo eccedente la misura del 2 per cento per finalità previdenziali, tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni.

L'articolo 9 reca disposizioni in materia di previdenza complementare, riconoscendo la possibilità di aderire alle forme pensionistiche istituite dagli enti anche ai professionisti non iscritti all'ente promotore e agli esercenti professioni non regolamentate.

L'articolo 10 prevede la facoltà per gli enti di istituire prestazioni di natura solidaristica in favore dei propri iscritti, comprese forme di integrazione del reddito per sospensione o per cessazione dell'attività professionale.

L'articolo 11 dispone la non applicabilità del massimale contributivo ai soggetti iscritti agli enti istituiti ai sensi del decreto legislativo n.103 del 1996.

L'articolo 12 riduce del 50 per cento il numero dei componenti degli organi di indirizzo generale degli enti.

L'articolo 13 detta disposizioni finali, intervenendo in particolare sull'attività della Commissione di vigilanza degli enti previdenziali (COVIP).

L'articolo 14 delega il Governo all'adozione, entro un anno, di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia.

Formula quindi una proposta di parere favorevole.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 12.30.

SEDE REFERENTE

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Antonino Gullo e Sabato Malinconico.

La seduta comincia alle 12.30.

Delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

C. 5019 Governo, C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo, C. 2798 Bernardini e C. 3009 Vitali.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 31 luglio 2012.

Rita BERNARDINI (PD) rileva con rammarico che da parte della Commissione continua ad essere trascurato il disegno di legge in esame, al cui esame non si riesce a passare neanche quando è posto all'ordine del giorno, venendo privilegiati altri provvedimenti su cui concentrare l'attenzione della Commissione.

Per quanto attiene al merito del provvedimento, constata che ancora non si è proceduto allo stralcio dell'articolo 2 in materia di depenalizzazione nonostante da lungo tempo ne sia stata annunciata la decisione. Per tale ragione ritiene che l'esame debba tener conto anche della

materia della depenalizzazione, in merito alla quale ha presentato da ultimo la proposta di legge n. 5380 volta a legalizzare e, quindi, a depenalizzare la coltivazione e il commercio dei derivati della cannabis indica. Si tratta di un provvedimento al quale può essere attribuita una doppia valenza: deflazionare notevolmente la popolazione carceraria e portare un duro colpo alla criminalità organizzata.

Chiede al rappresentante del Governo se, indipendentemente dalla questione dello stralcio, vi sia da parte dell'Esecutivo l'intenzione comunque di procedere ad una depenalizzazione reale ed efficace e, in particolare, quale sia la posizione del Governo sulle proposte in materia di depenalizzazione da lei presentate, tra le quali segnala la proposta n. 5380 appena richiamata.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, fa presente che, considerata la formulazione del disegno di legge del Governo e, in particolare, dell'articolo 2 in materia di depenalizzazione, non è possibile procedere allo stralcio se preventivamente non si adotta come testo base tale disegno di legge riformulato in un nuovo testo in cui la delega sulla depenalizzazione venga ricompresa in uno o più articoli dotati di una autonomia propria che consenta di enuclearli successivamente in un unico disegno di legge.

Donatella FERRANTI (PD), *relatore*, ribadisce che insieme al correlatore, l'onorevole Costa, sta procedendo alla formulazione di una proposta di nuovo testo del disegno di legge del Governo diretta a trasformare le disposizioni di delega relative alla messa alla prova ed agli irreperibili in disposizioni precettive e, quindi, applicabili direttamente, senza la mediazione di decreti legislativi. Tale proposta di testo sarà formulata in maniera tale da poter chiedere lo stralcio della delega in materia di depenalizzazione. Ricorda le esigenze istruttorie da lei rappresentate nel corso dell'ultima

seduta, ritenendo la loro soddisfazione necessaria per predisporre un testo realmente efficace.

Andrea ORLANDO (PD), soffermandosi sulla questione della depenalizzazione, ritiene che questa debba anche coinvolgere i reati di immigrazione clandestina, la cui offensività sotto il profilo penalistico è pressoché nulla, secondo quanto previsto specificamente da una proposta di legge del PD.

Rita BERNARDINI (PD) ricorda all'onorevole Orlando che la Commissione ha già respinto la proposta da lei formulata di abbinare a quelle in esame una sua proposta di legge contenente proprio la depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che in quel caso non si è proceduto all'abbinamento in ragione della eterogeneità della proposta di legge dell'onorevole Bernardini, che contiene una serie di disposizioni relative ad altri istituti non toccati dai progetti di legge in esame.

Enrico COSTA (PdL), *relatore*, interviene non tanto nel ruolo di relatore, quanto piuttosto di rappresentante del gruppo PdL. Rileva che la tematica oggetto del disegno di legge è strettamente connessa a quella delle misure cautelari personali, che necessita di una riforma adeguata. Ritiene a tale proposito che si potrebbero inserire nel testo del Governo degli emendamenti proprio volti ad intervenire sulla disciplina delle misure cautelari.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che la materia delle misure cautelari è trattata da altre proposte di legge che attualmente si trovano all'esame della Commissione e che, se non si procede ad una unificazione attraverso l'abbinamento al disegno di legge in esame, gli emendamenti prospettati dall'onorevole Costa saranno considerati inammissibili per estraneità di materia.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici.

C. 4041, approvata dal Senato, C. 541 Vitali, C. 2514 Galati, C. 2608 Torrisi, C. 3682 Duilio, C. 4139 Maggioni e C. 4168 Giammanco.

(Rinvio del seguito dell'esame).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 12 luglio 2012.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che tutte le Commissioni competenti hanno espresso il parere sul provvedimento, fatta eccezione per la Commissione bilancio. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 12.45.

INTERROGAZIONI

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Antonino Gullo.

La seduta comincia alle 12.45.

5-06725 Bernardini: Sul sovraffollamento del carcere di Piacenza.

Il sottosegretario Antonino GULLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Rita BERNARDINI (PD), replicando, si dichiara insoddisfatta della risposta, atteso che le misure indicate non sono idonee a colmare la carenza di organico del carcere in questione. Più in generale, rileva come il piano di ripartizione del personale da assegnare presso ciascun istituto alla conclusione del 164° corso per agenti sarà, a detta dei sindacati, appena sufficiente a coprire i pensionamenti. Quanto al tema

del sovraffollamento, il Governo continua a richiamare il concetto di « capienza tollerabile », che non è previsto dalla legge, nella quale si fa riferimento alla sola « capienza regolamentare ». Esprime infine forti perplessità sull'idoneità della legge n. 9 del 2012 a ridurre significativamente lo stato di tensione detentiva.

5-06726 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere Sollicciano Firenze.

Il sottosegretario Antonino GULLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Rita BERNARDINI (PD), replicando, premette che l'interrogazione è stata presentata il 7 gennaio 2012 e che solo oggi il Governo risponde, in Commissione, perché sollecitato ai sensi dell'articolo 134, secondo comma, del Regolamento. Sottolinea come, se il Governo rispondesse nei termini previsti dal Regolamento alle interrogazioni a risposta scritta, si produrrebbe il duplice vantaggio di ottenere delle risposte tempestive, che potrebbero consentire di intervenire più rapidamente sulle situazioni prospettate negli atti di sindacato ispettivo, e di non riversare ulteriore lavoro sulla Commissione.

Si dichiara quindi insoddisfatta della risposta, nella quale si afferma che la questione dei suicidi in carcere è considerata prioritaria dal Ministero, essendo

evidente come tale considerazione prioritaria non si traduca in provvedimenti efficaci e concreti, non solo con riferimento al caso di specie, ma, più in generale, tenendo conto che lo scorso mese di luglio è stato uno dei più luttuosi degli ultimi anni in termini di morti in carcere.

Ribadisce quindi l'importanza e il ruolo fondamentale degli psicologi negli istituti penitenziari, per lo svolgimento dell'attività dei quali è impensabile che non siano stanziati fondi adeguati.

5-06786 Bernardini: Sul tentativo di suicidio di un detenuto e sul sovraffollamento del carcere Bari.

Il sottosegretario Antonino GULLO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*).

Rita BERNARDINI (PD), replicando, prende atto della risposta del Governo quanto al tentativo di suicidio del detenuto in questione. Si dichiara invece totalmente insoddisfatta della parte della risposta relativa al sovraffollamento del carcere di Bari, che risulta generica ed elusiva.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 13.10.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia.

Atto n. 483.

**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE, ON. ANGELA NAPOLI,
APPROVATA DALLA COMMISSIONE**

La Commissione Giustizia,
esaminato lo schema di decreto in oggetto,

rilevato che lo schema di decreto in esame in esame è volto modificare il decreto legislativo n. 159 del 2011 (Codice antimafia);

sottolineata, come già evidenziato nel parere approvato il 2 agosto 2011 avente ad oggetto lo schema di decreto legislativo diretto ad introdurre nell'ordinamento il Codice antimafia, la non esaustività del Codice stesso rispetto al complessivo sistema normativo antimafia, in quanto, da un lato, non contiene una parte rilevante di tale sistema, come, ad esempio, le norme sul cosiddetto 41-*bis*, sullo scioglimento dei consigli comunali, sui Comitati di sorveglianza sulle grandi opere, sugli agenti sotto copertura, sull'antiracket e antiusura e, dall'altro, ha risentito negativamente dei limiti dei principi e criteri direttivi di delega, i quali hanno consentito unicamente un'attività meramente ricognitiva della normativa vigente, quando invece, in una ottica di coordinamento di tutto il sistema normativo antimafia, sarebbe stato necessario poter apportare ad esso modifiche ed integrazioni;

auspicata pertanto l'adozione di un corpo normativo che contenga tutta la normativa antimafia adeguatamente coor-

dinata, ritenendo che si tratterebbe di un vero e proprio strumento volto a rendere ancora più efficace la lotta contro la mafia da parte dello Stato;

preso atto delle indicazioni emerse dalla indagine conoscitiva nel cui ambito sono stati sentiti il Procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, il Prefetto di Palermo, Umberto Postiglione, il Direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Giuseppe Caruso, il Presidente della sezione per le misure di prevenzione del Tribunale di Caltanissetta, Antonio Balsamo, e di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Sergio Santoro, il Presidente della sezione per le misure di prevenzione del Tribunale di Milano, Giuliana Merola, i rappresentanti di Avviso pubblico – enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie e i rappresentanti di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie;

rilevato che:

l'articolo 1 è diretto a modificare l'articolo 39 del codice antimafia, recante disposizioni in materia di assistenza legale alla procedura di amministrazione dei

beni sequestrati o confiscati, che attualmente consente all'amministratore giudiziario di usufruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie riguardanti i beni sequestrati e confiscati nel corso di procedimenti per l'applicazione di una misura di prevenzione, rimettendo la scelta di assistere l'amministratore giudiziario all'Avvocato generale dello Stato, così risultando pertanto ribaltata la situazione attuale, nella quale è l'amministratore giudiziario a decidere se avvalersi o meno dell'Avvocatura;

L'Agenzia Nazionale *ex* articolo 114, si fa assistere dall'Avvocatura dello Stato, non deve essere modificato l'articolo 39, in quanto la fase per arrivare al decreto di primo grado o al termine dell'udienza preliminare potrebbe essere eccessivamente lunga e che, stante il disposto dell'articolo 40, in tanto l'amministratore giudiziario può stare in giudizio solo in quanto autorizzato. Vi è già, quindi, un preventivo vaglio da parte dell'amministratore giudiziario sull'opportunità di una causa ed appare inutile, dispendioso e farraginoso sovrapporre altra valutazione di opportunità, atteso che lo stesso si avvarrebbe comunque di un legale il cui compenso sarebbe a carico della procedura;

ritenuto opportuno sopprimere la lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 8 dello schema di decreto correttivo che, intervenendo sul comma 8 dell'articolo 108 del Codice antimafia relativo alla disciplina la Direzione investigativa antimafia (DIA), prevede che questa possa avvalersi, oltre che di personale dei ruoli della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, anche di personale appartenente al Corpo forestale dello Stato, le cui competenze istituzionali non sembrano essere funzionali rispetto a quelle della DIA stessa;

ritenuto che la certificazione antimafia rimane uno dei controlli più efficaci per arginare l'infiltrazione delle mafie nella pubblica amministrazione, per cui si condividono gli interventi normativi volti a

renderla ancora più efficace senza per questo trasformarla in un mero appesantimento burocratico a danno delle imprese,

rilevato che:

L'articolo 4, comma 1, lettera *c*), n. 4 del decreto « correttivo » modifica l'articolo 91 del decreto legislativo n. 159 del 2011, prevedendo opportunamente che le informazioni antimafia interdittive vengano sempre comunicate ad una serie di « attori » istituzionali. Si tratta di un sensibile miglioramento del Codice delle leggi antimafia che attualmente prevede che tale comunicazione venga effettuata solo per le informazioni interdittive adottate dai Prefetti a seguito di accesso ai cantieri e, comunque, ad un novero di soggetti più ristretto.

Il « decreto correttivo » potrebbe prevedere che la comunicazione dei provvedimenti inibitori venga estesa anche alla Direzione Nazionale Antimafia (DNA), che in tal modo, verrebbe ad essere messa a piena conoscenza non solo dell'esistenza, ma anche degli specifici contenuti delle « interdittive » antimafia anche in questa fase transitoria in cui la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, alla quale si collegherà anche la Direzione Nazionale (articolo 99, comma 1, lettera *d*) del Codice) non è ancora divenuta operativa. Una simile soluzione potrebbe portare importanti vantaggi anche per l'esercizio dei poteri di coordinamento demandati alla Direzione Nazionale Antimafia, senza recare un aggravio per la « rete delle Prefetture », considerato che: la comunicazione delle interdittive antimafia può essere effettuata anche per via telematica, come prevede espressamente la citata novella recata dal decreto « correttivo »; alcune Prefetture (ad esempio quella dell'Aquila) già adesso – in una apprezzabile logica di leale collaborazione interistituzionale, inviano i provvedimenti inibitori antimafia alla DNA.

osservato che:

L'articolo 84, comma 4, lettera *c*) del Codice delle leggi antimafia prevede

che l'esistenza di infiltrazioni mafiose possa essere desunta anche dai casi di omessa denuncia di episodi concussivi o di estorsione, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 patiti dall'impresa senza che ricorrano le situazioni esimenti elencate all'articolo 4, comma 1, della legge n. 689 del 1981. Nel momento in cui fu varato il Codice, questa previsione trovava il suo omologo nell'articolo 38, comma 1, lettera *m-ter* del decreto legislativo n. 163 del 2006 che faceva discendere un divieto a partecipare a gare d'appalto pubbliche proprio da queste situazioni di omessa denuncia, le quali dovevano essere comunicate dai Procuratori della Repubblica, nel momento del rinvio a giudizio, all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici ai fini dell'inserimento nel sito dell'Osservatorio dei contratti pubblici. In questo sistema, era quindi predisposto uno strumento che, anche grazie alla realizzazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, avrebbe consentito ai Prefetti di avere conoscenza della situazione « indiziante » in argomento. Nel frattempo l'articolo 4 del decreto-legge n. 70 del 2011 ha modificato l'articolo 38, comma 1, lettera *m-ter* del decreto legislativo n. 163 del 2006 prevedendo la conseguenza dell'esclusione dalle gare pubbliche solo per i casi di omessa denuncia degli episodi concussivi o estorsivi patiti da imprese i cui titolari dei poteri di amministrazione sono sottoposti ad un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione o destinatari di queste ultime ovvero condannati, almeno in secondo grado, per i delitti di criminalità organizzata di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p.. Questo fa sì che oggi le prefetture non dispongano di uno strumento « a valenza generale » che consenta loro di poter acquisire conoscenza dell'esistenza della situazione « indiziante » in argomento nei confronti di imprese – e sono i casi più rilevanti – che non abbiano nella propria compagine amministrativa o direzionale soggetti con i pregiudizi di cui si è appena detto. Tale

situazione infatti potrebbe emergere solo attraverso accurati accertamenti informativi.

Anche nell'ottica del rilascio in via tendenzialmente automatica della documentazione antimafia, che si andrà a realizzare una volta divenuta operativa la citata Banca dati, sarebbe importante prevedere un circuito alternativo di informazione delle Prefetture. In particolare, sarebbe auspicabile l'introduzione nel Codice delle leggi antimafia di una previsione in virtù della quale i Procuratori della Repubblica, sulla base di indizi a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio, comunicano alle Prefetture competenti per il luogo in cui hanno sede legale ovvero residenza i soggetti interessati, i casi di omessa denuncia degli episodi concussivi ed estorsivi, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, senza che ricorrano le condizioni di cui all'articolo 4 della legge n. 689 del 1981, da parte dei soggetti nei cui confronti viene richiesto il rilascio della documentazione antimafia;

ritenuto che:

il sistema della documentazione antimafia, anche dopo la riforma del Codice antimafia e malgrado la rilevante novità dell'accesso ai cantieri di cui al decreto legislativo 150 del 2010 confluito anch'esso nel Codice, pone l'esigenza di migliorare e aggiornare la qualità del patrimonio informativo di cui dispongono i prefetti, soprattutto quando dovrà affrontarsi la sfida delle *white list*, il cui utilizzo – dopo il decreto 70 del 2010 – è andato ben oltre l'esperienza dell'Abruzzo o di Expo 2015. Non può immaginarsi, infatti, che superato l'argine delle esigenze connesse al segreto investigativo, permanga una costruzione duale del patrimonio informativo generato di contrasto alla criminalità organizzata, soprattutto quando la nuova frontiera delle infiltrazioni è rappresentata da soggetti, fisici e giuridici, del tutto invisibili al monitoraggio documentale della cd. certificazione antimafia. Questa nuova soglia della minaccia esige che le informazioni di cui dispongono

tutte le istituzioni della Repubblica, inclusi gli enti territoriali, le agenzie fiscali, quelle previdenziali e contributive, siano tempestivamente poste a disposizione dei centri di imputazione istituzionale di cui lo Stato dispone – la magistratura inquirente e il ministero dell'Interno – i quali ciascuno per le proprie funzioni e i propri compiti, devono realizzare la sintesi informativa indispensabile all'esercizio delle proprie prerogative. Si tratta di un compito che, per il versante giurisdizionale, l'ordinamento affida alla responsabilità esclusiva della DNA e che, per il versante dell'amministrazione dell'Interno vede nel ministro la sua sintesi politica ed istituzionale (vedasi l'articolo 118 codice di procedura penale citato).

La comunicazione antimafia, cioè l'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'articolo 67, è prevista dall'articolo 84. Non è stato tuttavia modificato l'articolo 84 comma 2 che, quindi, continua ad escludere dalla comunicazione antimafia proprio le misure di natura patrimoniale.

L'attuale articolo 67 codice antimafia, corrispondente all'articolo 10 legge n. 575 del 1965, oggi abrogato, limita il suddetto divieto alle sole persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II e cioè solo le misure di prevenzione personali e non anche le patrimoniali (previste dal titolo II).

Viceversa la informazione antimafia, per la quale assume valenza ostativa anche il tentativo di infiltrazione mafiosa, sembrerebbe prendere in considerazione anche le misure patrimoniali (articolo 84 comma 4 lettera *b*);

rilevato che:

la documentazione antimafia non è richiesta (articolo 83 comma 3 lettera *e*) per i provvedimenti, atti, contratti ed erogazioni il cui valore complessivo non superi i 150.000 euro;

potrebbe essere il caso di coordinare le norme con quelle previste dal

codice dei contratti, secondo cui attualmente la p.a. deve registrare all'autorità di vigilanza tutti i contratti per forniture di beni (sino a euro 20.000) o di servizi (euro 40.000) ed avere il CIG (codice univoco di contratto), per cui; fino a euro 40.000 si può procedere a trattativa privata e non si paga contributo;

in relazione alle misure di prevenzione patrimoniali, ritenuto che:

la disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali contenute nel Codice antimafia ha mostrato alcune criticità con particolare riguardo ai seguenti profili: i termini perentori di efficacia del sequestro e della confisca; l'esecuzione del sequestro; il coordinamento delle indagini e delle proposte; l'onere della restituzione per equivalente nel caso di revocazione della confisca; la competenza territoriale; la regolamentazione dell'amministrazione dei beni; la disciplina sulla tutela dei terzi.

rilevato che:

i predetti profili rimangono fuori dalle disposizioni contenute nello schema di decreto in esame, che tende, comunque, a introdurre una serie di previsioni ampiamente condivisibili sul tema della documentazione antimafia, come quelle che anticipano l'entrata in vigore della nuova disciplina ed estendono il regime dei controlli alle imprese straniere prive di sede principale o secondaria in Italia, ai gruppi europei di interesse economico, alle società concessionarie di giochi pubblici;

ad alcuni dei suindicati profili critici sarebbe possibile ovviare immediatamente, introducendo nello stesso schema di decreto una serie di nuove previsioni pienamente compatibili con il contenuto della legge delega 13 agosto 2010, n.136. Ciò vale, in particolare, per la disciplina dei termini perentori di efficacia del sequestro e della confisca, introdotti dagli articoli 24 e 27 del nuovo Codice. Attraverso tali norme, viene prevista una limitazione temporale dei due gradi di giudizio di merito del procedimento di prevenzione, ciascuna delle quali non po-

trà superare il termine di due anni e sei mesi, a pena della impossibilità di pervenire a una pronuncia sul merito. Queste norme rischiano, da un lato, di indurre il giudice ad una istruzione e una decisione con caratteri di sommarietà per evitare il decorso del termine perentorio e, dall'altro, di indurre il proposto a sperimentare tutti gli strumenti dilatori a sua disposizione, con un conseguente prolungamento della durata media dei procedimenti di prevenzione, e con il prevedibile verificarsi di casi di restituzione ad esponenti mafiosi di rilevanti patrimoni, la cui ricostruzione richiede accertamenti particolarmente complessi. Si profila, insomma, una vistosa eterogeneità dei fini, con il duplice risultato della riduzione dell'efficacia del sistema e del declino della cultura delle garanzie. Non è casuale che in tutti i procedimenti nei quali si trattava di ingenti patrimoni, stratificatisi nel tempo, il suddetto termine sia stato abbondantemente superato, pur in presenza di una conduzione delle attività processuali secondo ritmi assai sostenuti. Non è, infatti, possibile contenere in limiti cronologici rigidamente ed astrattamente predeterminati una serie di accertamenti approfonditi e complessi, che si snodano attraverso indagini bancarie, perizie contabili, rogatorie internazionali, audizioni di decine di collaboratori di giustizia in località protette. La costituzionalità della normativa vigente appare più che dubbia, se si tiene conto della irragionevolezza complessiva della regolamentazione così introdotta, della palese e ingiustificata disparità di trattamento che viene a crearsi rispetto a tutte le altre figure di misure cautelari reali (non soggette ad alcun termine di efficacia pur in presenza di presupposti del tutto analoghi), e, infine, dello stridente contrasto con gli obblighi assunti dal nostro paese in sede europea e internazionale ai fini della lotta contro gravi forme di criminalità mediante strumenti di intervento patrimoniale dotati del carattere dell'effettività;

apparirebbe quindi opportuna l'abrogazione del comma 2 dell'articolo

24 e del comma 6 dell'articolo 27 del Codice antimafia, che stabiliscono i suddetti termini perentori ovvero, qualora si ritenesse l'abrogazione in contrasto con la delega, prevedere la sospensione *ex lege* dei suddetti termini per il tempo nel quale si svolgono gli accertamenti peritali sui beni nella disponibilità del proposto. Tale sospensione si risolverebbe in un istituto completamente diverso dalla proroga, esplicitamente regolata dalla legge delega. Mentre la proroga dipende da una valutazione discrezionale del giudice, opera per un periodo di tempo fisso e si fonda presupposti generali attinenti alla complessità delle indagini e all'entità del patrimonio, la sospensione, invece, opererebbe di diritto, farebbe riferimento esclusivamente ad una specifica esigenza istruttoria connessa all'espletamento di un determinato mezzo di prova (la perizia), e varrebbe per il tempo concretamente necessario per completare il relativo accertamento tecnico. La riforma in esame potrebbe realizzarsi aggiungendo il seguente periodo alla fine del comma 2 dell'articolo 24: « Quando è disposta perizia sui beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, il suddetto termine resta sospeso per il periodo di tempo assegnato per l'espletamento della perizia » ».

ritenuto che:

una modifica legislativa risulta necessaria anche con riguardo all'esecuzione del sequestro in quanto l'attuale disciplina, che assegna essenzialmente all'ufficiale giudiziario il compito dell'esecuzione del sequestro, ha già manifestato numerosi inconvenienti, specie nei casi in cui occorra eseguire la misura su beni situati in diverse regioni, con la conseguente moltiplicazione del rischio di « fughe di notizie » e di vanificazione dell'effetto del provvedimento, per cui occorre attribuire nuovamente la suddetta attività alla polizia giudiziaria, che già la espletava sotto la previgente disciplina, con l'eventuale assistenza dell'ufficiale giudiziario.

La suddetta riforma potrebbe realizzarsi sostituendo il comma 1 dell'articolo 21 con il seguente testo:

« 1. Il sequestro è eseguito con le modalità previste dall'articolo 104 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. La polizia giudiziaria, eseguite le formalità ivi previste, procede all'apprensione materiale dei beni e all'immissione dell'amministratore giudiziario nel possesso degli stessi, anche se gravati da diritti reali o personali di godimento, con l'assistenza, ove occorra, dell'ufficiale giudiziario ».

ritenuto che:

sarebbe molto importante anche una revisione della disciplina finalizzata a garantire il coordinamento delle indagini e delle proposte in materia di prevenzione patrimoniale. Si tratta di una innovazione necessaria per evitare sovrapposizioni di iniziative tra le diverse autorità proponenti nel campo della prevenzione patrimoniale, valorizzando altresì il carattere pienamente giurisdizionale del relativo procedimento. Ciò non toglie che ciascuna autorità (Procuratore, Questore, Direttore della DIA) debba conservare il proprio potere di iniziativa: occorre semplicemente di ricondurre le diverse attività di indagine e di impulso in un quadro coerente che valorizzi gli apporti di ciascun organo, potenziandone l'efficacia grazie a un miglior coordinamento.

Tale obiettivo può ricondursi alla finalità, esplicitamente enunciata dalla legge delega, di coordinare la normativa processuale vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata con la disciplina delle misure di prevenzione.

Una nuova disposizione in tal senso potrebbe essere formulata inserendo nell'articolo 17 il seguente comma:

« 4. Al procuratore della Repubblica indicato ai commi 1 e 2 spettano i poteri di coordinamento in ordine alle indagini e alle proposte relative alle misure di prevenzione patrimoniali »;

sottolineati i gravi inconvenienti connessi alla disciplina introdotta dal

combinato disposto degli artt. 28 e 46 del Codice antimafia, che pongono a carico dell'amministrazione assegnataria l'onere del pagamento della somma equivalente al valore del bene nel caso di revocazione della confisca. È chiaro, infatti, che ciò rappresenta un forte disincentivo per gli enti locali rispetto all'assegnazione di beni confiscati, che comporta sempre il rischio di dovere sborsare elevati importi di denaro in dipendenza di eventi futuri e incerti. La problematica è resa ancora più attuale dalla circostanza che la giurisprudenza di merito si è, nelle prime decisioni, orientata nel senso che lo speciale rimedio della revocazione della decisione definitiva sulla confisca di prevenzione antimafia, previsto dal codice antimafia, in quanto norma processuale ed in assenza di specifica disciplina transitoria, trova immediata applicazione anche con riferimento alle pronunce di confisca adottate prima del 13 ottobre 2011, data di entrata in vigore del Codice medesimo.

Per risolvere la questione, occorrerebbe riformulare nei seguenti termini il disposto dell'articolo 46 comma 3 del Codice:

« 3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il tribunale determina il valore del bene e ordina il pagamento della somma, ponendola a carico del Fondo unico giustizia »;

rilevato che:

altri aspetti del Codice antimafia richiedono un intervento di riforma che presuppone un ripensamento organico della relativa disciplina. Ciò vale in particolare per il tema dell'incompetenza territoriale, che attualmente è sottoposta, in modo del tutto irragionevole, ad una regolamentazione molto più rigorosa di quella stabilita, in termini generali, per il processo penale. Infatti, poiché anche nel nuovo codice manca ogni preclusione temporale, può ritenersi tuttora valido l'indirizzo interpretativo che sostiene che l'incompetenza territoriale del giudice della prevenzione sia rilevabile in ogni stato e grado del procedimento, avendo natura funzionale ed inderogabile. Tale disciplina è fonte di gravi incertezze anche perché il

criterio del luogo di dimora del proposto, utilizzato dal testo legislativo per la determinazione della competenza, si riferisce, per giurisprudenza consolidata, allo spazio geografico-ambientale in cui il soggetto manifesta i suoi comportamenti socialmente pericolosi, pur se tale luogo è diverso da quello di dimora abituale. Inoltre, se le manifestazioni di pericolosità sono plurime e si verificano in luoghi diversi, la competenza va individuata nel luogo dove le condotte di tipo qualificato appaiono di maggiore spessore e rilevanza. Apparirebbe senza alcun dubbio molto più appropriata una disciplina che introducesse precisi limiti alla possibilità di eccepire o rilevare l'incompetenza per territorio, sul modello della disposizione contenuta nell'articolo 22 comma 2 codice di procedura penale;

più in generale, sembrano maturi i tempi per un ripensamento della regolamentazione in tema di competenza dell'organo giudicante, oggi prevista dall'articolo 5, comma 4, del Codice antimafia, che la attribuisce al « Tribunale del capoluogo della provincia in cui la persona dimora ». La soluzione prescelta dal legislatore delegato, sicuramente corretta sul piano formale per la sua coerenza con la disciplina preesistente, non appare però esente da critiche se si tiene conto della dinamica evolutiva che ha investito tutto il settore delle misure di prevenzione. In effetti, la competenza su base provinciale dell'organo giudicante appare come un evidente retaggio del passato, ricollegandosi ad un periodo storico nel quale l'iniziativa del procedimento era esercitata essenzialmente da un organo amministrativo con una corrispondente competenza territoriale, e cioè dal Questore.

In una situazione, come quella attuale, in cui il potere di proposta è esercitato con maggiore frequenza dal Procuratore della Repubblica, coerentemente con la compiuta giurisdizionalizzazione del procedimento, appare ormai irragionevole una così netta differenziazione tra i rispettivi ambiti di competenza territoriale della magistratura requirente e di quella giudicante, con le disfunzioni organizzative e la

dispersione di energie che ne derivano. I problemi di efficienza del sistema, peraltro, potrebbero accrescersi a seguito della soppressione di un elevato numero di province. Sarebbe, senza dubbio, preferibile riportare la competenza del tribunale a quella del pubblico ministero, anziché a quella di una delle autorità amministrative legittimate a promuovere il procedimento. Anche su questo punto, è auspicabile un intervento di riforma legislativa;

ritenuto che:

di particolare attualità è, la questione della effettiva introduzione di criteri di economicità nella amministrazione dei beni. Non sembra, infatti, che la attuale regolamentazione sia appagante sotto questo profilo, anche per la vistosa sproporzione fra l'enorme mole dei compiti e la ridottissima entità dell'organico dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nata come « ente a struttura leggera ». In proposito, potrebbe essere interessante prendere in esame una serie di soluzioni innovative, quali la « messa a reddito » dei beni sequestrati con il ricorso a competenze manageriali; l'estensione del « rating antimafia » alle imprese sottoposte ad amministrazione giudiziaria; la concentrazione delle attività dell'Agenzia sulla creazione di una « rete » di sinergie fra imprese sequestrate o confiscate e sulla collaborazione con i beneficiari della prevedibile destinazione dei beni.

Di notevole rilievo appare anche la proposta di affrontare in termini « sistemici » il problema della destinazione e della liberazione dalle ipoteche dei beni confiscati;

rilevato che:

gli altri due settori da riformare sono strettamente connessi tra di loro ed attengono alla tutela dei terzi e alla vendita dei beni sequestrati. È stato predisposto, con gli articoli 57 e seguenti del Codice antimafia, un procedimento di « formazione dello stato passivo » che sovrappone alla logica del processo di pre-

venzione, volta all'affermazione della legalità mediante il reinserimento dei beni confiscati in un circuito economico lecito, la diversa logica del fallimento, finalizzata esclusivamente alla tutela dei creditori. La introduzione di una verifica dei crediti con carattere contenzioso è sicuramente incompatibile con la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, per giunta nella delicatissima e difficile fase che segue al sequestro di prevenzione. Inoltre, l'articolo 60 stabilisce che, una volta conclusa l'udienza di verifica dei crediti, l'amministratore giudiziario deve effettuare la liquidazione dei beni mobili, delle aziende e dei beni immobili « ove le somme apprese, riscosse o comunque ricevute non siano sufficienti a soddisfare i creditori utilmente collocati al passivo »;

la nuova disciplina rischia di determinare un completo « svuotamento » dei patrimoni in sequestro, con la chiusura delle aziende e pesanti riflessi sul piano occupazionale, danneggiando in modo irrimediabile gli interessi dell'erario e ren-

dendo impossibile, nei fatti, la realizzazione dell'obiettivo della destinazione a fini sociali dei beni confiscati.

sottolineato che la delega rimane inattuata sull'esecuzione all'estero delle misure patrimoniali secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, lettera *b*), n. 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, che impone di prevedere che la misura di prevenzione della confisca possa essere eseguita anche nei confronti di beni localizzati in territorio estero, nonostante che oggi sia un dato acquisito che le organizzazioni criminali hanno assunto i caratteri della transazionalità e tendono ad estendere il proprio potere economico e criminale oltre i confini nazionali;

esprime,

PARERE FAVOREVOLE

a condizione che il provvedimento sia modificato secondo quanto riportato in premessa.

ALLEGATO 2

Interrogazione n. 5-06725 Bernardini: Sul sovraffollamento del carcere di Piacenza.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con l'atto di sindacato ispettivo in oggetto, gli interroganti segnalano una carenza di organico e una situazione di sovraffollamento presso l'istituto di Piacenza.

Dagli elementi acquisiti risulta che la forza di polizia penitenziaria presente presso la Casa Circondariale di Piacenza ammonta a 139 unità, con una carenza di 40 unità, pari al 22 per cento, rispetto alla previsione organica normativa.

La situazione complessiva degli organici è in ogni modo costantemente monitorata e al sorgere di eventuali difficoltà si provvede ad inviare adeguati rinforzi presso le sedi maggiormente gravate.

In tal senso, i recenti piani di integrazione degli organici degli istituti penitenziari, adottati in concomitanza della chiusura dei corsi di formazione per agenti, hanno consentito di destinare all'Istituto di Piacenza, d'intesa con il Provveditore Regionale dell'Emilia Romagna, nell'anno 2010, 4 unità di Polizia Penitenziaria di neo agenti uomini e 4 unità di neo-agenti donne, mentre nell'anno 2011, sono state assegnate al medesimo Istituto ulteriori 5 unità di Polizia Penitenziaria di neo-agenti donne.

È stato inoltre richiesto al Provveditore Regionale per l'Emilia Romagna di provvedere ad un eventuale rideterminazione della dotazione organica del ruolo degli agenti e assistenti di alcune sedi d'istituto della Regione, in conformità alle mutate esigenze di servizio delle sedi interessate, al fine di procedere ad assegnazioni ancor più mirate allorquando si procederà alle future assegnazioni di personale.

La carenza di personale del Corpo di Polizia Penitenziaria, determinata dalla scopertura di organico di circa 6000 unità rispetto alle dotazioni organiche fissate con decreto ministeriale 8 febbraio 2011, è comunque diffusa su tutto il territorio nazionale.

Le esigenze di personale saranno tenute in debita considerazione quando si procederà alla ripartizione del personale da assegnare presso ciascun istituto alla conclusione del 164° corso per agenti.

Quanto infine, alla prospettata situazione di sovraffollamento, si rappresenta che alla data del 3 aprile 2012 sono presenti nell'istituto di Piacenza 339 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 178 posti e tollerabile di 346.

Le presenze detentive dovrebbero attenuarsi grazie all'entrata in vigore della legge 17 febbraio 2012, n. 9 (1) che, prevedendo, tra l'altro, la modifica dell'articolo 558, comma 2, del codice di procedura penale e la modifica della legge 199/10, consentirà di ridurre significativamente lo stato di tensione detentiva sia limitando il numero di persone che transitano nelle strutture carcerarie per periodi brevissimi (nel 2010 oltre 21.000 persone sono state detenute per un periodo non superiore a tre giorni) sia estendendo la platea dei detenuti ammessi alla detenzione domiciliare.

(1) « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri ».

ALLEGATO 3

Interrogazione n. 5-06726 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere Sollicciano Firenze.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con riferimento alla richiesta di chiarimenti in merito alle cause del decesso di David Di Bonaventura – avvenuto presso la Casa Circondariale di Sollicciano in data 7 gennaio 2012 – rappresento che il predetto detenuto era stato tratto in arresto il 29 novembre 2012 in seguito alle condanne riportate per il reato di furto aggravato in abitazione e presentava un fine pena fissato al 28 novembre 2012.

Dalla documentazione acquisita è emerso che il gesto autosoppressivo è stato posto in essere mediante impiccagione, con l'ausilio di un lenzuolo legato alle grate della finestra del bagno della cella. Risulta, altresì, che il Di Bonaventura è stato tempestivamente soccorso dal personale di custodia ed anche da quello medico, il quale dopo avere praticato gli interventi rianimatori, ne ha dovuto constatare l'avvenuto decesso.

In ogni caso, al fine di appurare le cause, le circostanze e le modalità dell'accaduto è stata prontamente avviata una indagine amministrativa affidata al Provveditore regionale per la Toscana; quest'ultimo è stato, inoltre, invitato ad accertare presso l'Autorità Giudiziaria se siano stati disposti gli esami necroscopici e/o autoptici sulla salma.

All'esito della visita ispettiva, non sono stati individuati profili di responsabilità in capo al personale di polizia penitenziaria e dell'area trattamentale, che era in servizio presso l'istituto di Firenze Sollicciano all'epoca del decesso del Di Bonaventura.

Dall'esame del fascicolo e dalla ricostruzione dei fatti è, infatti, emerso che il

Di Bonaventura, per quanto condannato ad una pena di modesta entità, non era probabilmente riuscito ad accettare l'idea di dover passare in stato di detenzione un periodo di tempo per lui evidentemente considerevole nonostante l'avvio di pratiche, che lo avrebbero portato con ogni probabilità alla dimissione.

L'aspettativa, evidentemente frustrata, di una scarcerazione immediata, un quadro personologico connotato da tratti di fragilità e la difficoltà nel mantenere i contatti con la fidanzata potrebbero, come sostenuto nella relazione ispettiva, essere stati i presupposti della reazione, che ha condotto al gesto estremo del suicidio.

Gli interventi effettuati dall'area trattamentale nei confronti del detenuto sono apparsi adeguati: all'educatrice incaricata del caso non erano giunte segnalazioni, formali o informali, tali da suscitare preoccupazioni significative. La stessa, inoltre, risulta aver rappresentato al Di Bonaventura che la sua permanenza nel penitenziario era ragionevolmente destinata a essere molto breve e ciò anche in occasione delle lamentate difficoltà a ottenere l'autorizzazione ai colloqui con la fidanzata.

Analogamente l'operato della polizia penitenziaria, che ha più volte provveduto a diversa allocazione del Di Bonaventura nell'ambito dei reparti detentivi, risulta essere stato orientato ad individuare un'ubicazione, che consentisse la maggiore serenità possibile al detenuto: e, in effetti, non è risultato alcun elemento che possa far pensare a disagi derivanti dalla com-

pagnia dei due compagni con i quali il Di Bonaventura ha diviso la stanza dal 21 dicembre 2011 al 7 gennaio 2012, data della morte.

Per quanto concerne, poi, il quesito di carattere generale riguardante il triste fenomeno dei suicidi e dei gesti di autolesionismo, preme osservare come attento e continuo sia l'impegno dell'Amministrazione penitenziaria in tale settore.

La competente Direzione Generale del Dipartimento della Amministrazione penitenziaria, già da tempo ha posto il tema dei suicidi in carcere tra le priorità da affrontare. In proposito, sono state diramate agli istituti direttive utili ad individuare comportamenti rivelatori di disagio psichico e/o di tendenza depressiva, al fine di porre in essere interventi di supporto per prevenire atti auto o etero aggressivi e suicidari.

Inoltre, è stato creato un collegamento tra le varie aree dell'istituto e tra queste e gli operatori esterni, al fine di ottimizzare le risorse a disposizione e creare una rete di interventi in grado di coinvolgere l'intera struttura penitenziaria nel dare una risposta concreta alla problematica in questione.

Peraltro, nel mese di luglio dello scorso anno è stata diramata una nota con la quale si è provveduto a sensibilizzare ulteriormente i Provveditori regionali, affinché fossero incentivate e sostenute le singole direzioni degli istituti, nell'adozione di tutte le iniziative possibili per migliorare la « dignità detentiva ». In tal senso è stata evidenziata l'importanza di una maggiore presenza del volontariato e dei contatti con la comunità esterna, da escludere o ridurre soltanto per ragioni di giustizia, di pericolosità, di sicurezza, di ordine e di disciplina ovvero di appartenenza dei soggetti in trattamento a specifici regimi e circuiti detentivi.

Con specifico riguardo al tema in questione, il 25 novembre 2011 è stata diramata una circolare in materia di « Modalità di esecuzione della pena. Un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione ». Tale circolare, per alcuni aspetti innova-

tiva, persegue infatti l'obiettivo di superare la dicotomia tra i concetti di sicurezza e di trattamento ed affronta il momento dell'accoglienza del detenuto ed il rischio suicidario, riorganizzando la materia alla luce del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° aprile 2008 e di quanto previsto dagli Organismi europei.

Con riferimento, infine, all'opportunità di promuovere iniziative normative preordinate a rafforzare l'assistenza medico-psichiatrica, nonché ad implementare adeguate misure di supporto psicologico nei confronti dei detenuti al fine di ridurre sensibilmente gli episodi di suicidio, tentato suicidio e di autolesionismo in carcere, va rimarcato che si tratta di questioni poste all'attenzione del Ministro, in più interrogazioni, alcune delle quali riferibili agli odierni interroganti ed alle quali si è già dato riscontro.

In ogni caso, va ricordato che, in data 14 giugno 2008 si è operato, per effetto del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2008, il trasferimento dell'assistenza sanitaria dei detenuti, dal Ministero della Giustizia al Servizio Sanitario Nazionale: per l'effetto, risultano trasferite al Servizio Sanitario Nazionale tutte le competenze sanitarie della medicina generale e di quella specialistica, in precedenza a carico del Ministero della Giustizia.

Trova, così, applicazione il principio che riconosce alle persone detenute, alla pari dei cittadini liberi, il diritto all'erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione previste nei livelli essenziali e uniformi di assistenza, con la possibilità di accesso alle risorse tecnologiche già disponibili per la comunità esterna.

Il decreto contempla anche un trasferimento del personale medico, infermieristico e degli psicologi al Servizio Sanitario Nazionale. Si stanno, pertanto, studiando di concerto con il Ministero della Salute – cui sono state trasferite tutte le funzioni sanitarie, i rapporti di lavoro, le risorse finanziarie, le attrezzature e i beni strumentali, afferenti alla sanità pe-

nitenziaria – alcune proposte per risolvere le problematiche attinenti la delicata materia.

Nell'accingermi a concludere, desidero comunque rassicurare gli interroganti che

è sempre ferma l'attenzione del Ministro della Giustizia alle problematiche oggetto della presente interrogazione ed è massimo l'impegno per fronteggiarne le situazioni di criticità.

ALLEGATO 4

Interrogazione n. 5-06786 Bernardini: Sul tentativo di suicidio di un detenuto e sul sovraffollamento del carcere Bari.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con l'atto di sindacato ispettivo in oggetto, gli interroganti chiedono notizie in merito al tentato suicidio di Idris Mohamed, verificatosi il 6 gennaio 2012 presso la Casa Circondariale di Bari e segnalano la situazione di affollamento del carcere di Bari e il disagio della vita penitenziaria nel predetto carcere.

Dagli elementi acquisiti emerge che il gesto compiuto da Idris Mohamed, nato in Libia il 1° gennaio 1976, dal 10 febbraio 2012 agli arresti domiciliari, non pare ricollegabile al sovraffollamento della cella nella quale lo stesso era recluso.

Esso si inserisce, infatti, in un contesto di comportamenti di natura dimostrativa posti in essere dal predetto fin dal suo ingresso nella struttura detentiva.

L'Idris è giunto nella Casa Circondariale di Bari l'8 agosto 2011.

Lo stato di restrizione era stato imposto dall'autorità giudiziaria a seguito della protesta violenta avvenuta nel centro CARA di Bari Palese e fuori del Centro stesso, episodio salito anche alla cronaca nazionale di quei giorni.

Sin dai primi giorni l'Idris ha mostrato comportamenti di opposizione allo stato detentivo.

Il detenuto manifestava la sua irrequietezza in quanto non si riteneva responsabile, bensì coinvolto nella violenta protesta collettiva e non sopportava il disagio correlato al suo stato di profugo, oltre che l'handicap di non parlare italiano, di non possedere la benché minima somma di denaro, di non poter corrispondere coi

propri famigliari in Libia ed averne notizie, stante, in quei giorni, la drammatica guerra libica.

Valutata la criticità del soggetto e i fattori di rischio, veniva attivata la rete multi professionale dell'istituto per l'accoglienza ed il sostegno dei casi critici.

Il 27 agosto 2011 l'Idris è stato quindi ricoverato presso l'U.O. di psichiatria del Policlinico di Bari, da dove veniva dimesso con terapia farmacologica e diagnosi di « disturbo dell'adattamento con ansia ed umore depresso ».

La prima dimostrazione da parte del detenuto è avvenuta il 15 ottobre 2011, quando, come emerge dal rapporto dell'operatore di polizia penitenziaria, l'Idris « ...stava mettendo in atto un tentativo di impiccagione, tramite strisce di lenzuola... ».

Altro episodio è avvenuto il 19 novembre 2011, quando l'Idris ha posto in essere gesti autolesionistici di lieve entità agli avambracci.

Anche in tale occasione dalla relazione di servizio si evince la natura dimostrativa dell'atto, posto in essere perché « ... ingiustamente detenuto... ».

Lo *staff* multidisciplinare ha effettuato, nel caso in oggetto, le seguenti azioni di sostegno e prevenzione:

continua attività di monitoraggio da parte della polizia penitenziaria;

innumerevoli interventi dell'area educativa;

intensi interventi della mediatrice linguistica volontaria;

interventi assistenziali ed economici;
tentativi di contatti telefonici con i famigliari, purtroppo non riusciti;

sostegno ed alfabetizzazione nell'ap-posito corso di scuola elementare, frequentato dal 21 ottobre scorso anno al 10 febbraio 2012, giorno di avvio agli arresti domiciliari;

14 visite/colloqui con lo psichiatra.

Gli interventi specifici descritti per il caso in esame sono previsti – nella Casa Circondariale di Bari – da un collaudato protocollo di intervento multidisciplinare, idoneo a far fronte ai casi critici e ad agire come prevenzione sui fattori di rischio. Esso vede il coinvolgimento di operatori di polizia penitenziaria, di funzionari giuridico pedagogici, di funzionari dell'Uepe, di esperti, di operatori della sanità, di un'*equipe* del SIM (due operatori, uno psichiatra ed una psicologa), di un'*equipe* del Sert (due medici, tre psicologi, un assistente sociale e un infermiere) e di

volontari, che nel carcere di Bari sono presenti in numero di 35.

Quanto, invece, alla situazione di sovraffollamento (1) si osserva che essa è purtroppo comune alla gran parte degli istituti penitenziari del Paese. Questi ultimi, infatti, alla data del 27 giugno scorso, risultano ospitare complessivamente 66.653 detenuti.

Tale situazione dovrebbe progressivamente migliorare per effetto della legge 17 febbraio 2012, n. 9 (2) e della realizzazione del piano carceri che consentirà di disporre di circa nove mila nuovi posti detenuti: in particolare, per la regione Puglia, è prevista la realizzazione di due padiglioni detenuti in ampliamento degli istituti di Lecce e Taranto.

(1) Alla data del 28 giugno 2012 risultano presenti 495 detenuti a fronte di una capienza tollerabile di 414 posti detenuti.

(2) « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri ».

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici. Nuovo testo C. 4041, approvata dal Senato, e abb. (Parere alla II Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	24
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	29

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-07585 Bucchino e Miotto: Attuale classificazione delle acque del lago di Vico destinate a consumo umano	26
ALLEGATO 2 (<i>Testo della risposta</i>)	30
5-07586 Barani e De Nichilo Rizzoli: Mobilità sanitaria interregionale	26
ALLEGATO 3 (<i>Testo della risposta</i>)	32
5-07587 Binetti, Nunzio Francesco Testa e De Poli: Iniziative volte all'istituzione di una terapia intensiva neonatale in ogni punto nascita	27
ALLEGATO 4 (<i>Testo della risposta</i>)	34

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo (<i>Seguito dell'esame del documento conclusivo e approvazione</i>)	27
ALLEGATO 5 (<i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i>)	36

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, prof.ssa Elsa Fornero, in merito alle iniziative del suo dicastero in materia di contrasto alla violenza sulle donne, anche alla luce dei recenti fatti di cronaca (<i>Seguito dello svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione</i>)	28
---	----

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO.

La seduta comincia alle 11.55.

Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici. Nuovo testo C. 4041, approvata dal Senato, e abb. (Parere alla II Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 25 luglio 2012.

Anna Margherita MIOTTO (PD) ricorda che nella seduta precedente il relatore aveva segnalato, in particolare, alcuni profili problematici connessi all'articolo 16, comma 1, lettera *b*), del testo in esame, che aggiunge un comma all'articolo 1138 del codice civile prevedendo che « Le norme del regolamento non possono porre limiti alle destinazioni d'uso delle unità di

proprietà esclusiva né vietare di possedere o detenere animali da compagnia ».

Rileva pertanto come il contenuto della prima parte della novella non afferisca alle competenze della XII Commissione la quale ha invece pieno titolo per esprimersi sulla seconda parte, in merito alla quale ritiene che sarebbe preferibile rimettere ai regolamenti di condominio la disciplina relativa al possesso ed alla detenzione degli animali di compagnia nelle unità immobiliari dei condomini.

Ritenendo altresì che su questo tema sia assolutamente da evitare lo scontro politico, invita i colleghi della Commissione ad addivenire all'adozione di un parere quanto più possibile condiviso, ribadendo che l'alternativa è tra stabilire in via legislativa il divieto di porre dei limiti ovvero lasciare all'autonomia dei singoli condomini la possibilità di disciplinare la materia in oggetto come meglio essi credono.

Luciana PEDOTO (PD), *relatore*, concorda con le considerazioni svolte dall'onorevole Miotto, evidenziando il rischio connesso al fatto di stabilire per legge che i condomini non possono prevedere dei limiti al possesso o alla detenzione di animali da compagnia. A questo proposito, fa notare che, se nella maggioranza dei casi tale circostanza non determina particolari problemi, vi possono essere tuttavia delle situazioni – quali ad esempio la presenza di persone asmatiche o comunque affette da altre sindromi – a fronte delle quali si pone oggettivamente la necessità di limitare o di escludere la presenza di animali all'interno di un condominio.

Ritiene pertanto che la soluzione più opportuna sia quella di lasciare a ciascun condominio la libertà di disciplinare quest'aspetto, prevedendo eventualmente dei limiti che potrebbero riguardare, ad esempio, il numero massimo di animali posseduti ovvero la taglia degli stessi.

Donato Renato MOSELLA (Misto-ApI) evidenzia come temi quale la presenza degli animali nei condomini debbano essere affrontati in via pattizia e non essere oggetto di interventi legislativi come quello

in esame, che, stabilendo *tout court* il divieto di prevedere limiti, non considera tutta una serie di variabili, ad esempio la grandezza del condominio ovvero la collocazione dello stesso.

Gino BUCCHINO (PD) concorda con i colleghi che l'hanno preceduto, evidenziando l'opportunità di evitare di intervenire con un atto legislativo in una materia in cui è più che mai necessario valutare i singoli casi e consentire, quindi, ai condomini di accordarsi nell'ambito della propria autonomia contrattuale.

Andrea SARUBBI (PD) interviene per manifestare il proprio dissenso rispetto a quanto hanno sostenuto i colleghi già intervenuti nel corso del dibattito, facendo notare che, essendo l'animale una *res* per il codice civile italiano, nessun regolamento di condominio può impedire ai singoli proprietari di possedere degli oggetti.

Ritiene, pertanto, che il testo della novella introdotta dall'articolo 16 del provvedimento in esame sia condivisibile, considerato anche che, qualora dovessero insorgere specifici problemi a causa della presenza di animali, connessi ad esempio al disturbo della quiete pubblica ovvero ad esigenze di carattere igienico sanitario, si applicherebbero le norme previste per questi specifici casi.

Mariella BOCCIARDO (PdL), condividendo i rilievi emersi dagli interventi delle colleghe Miotto e Pedoto in particolare, ribadisce che non si può, con legge, vietare ai singoli proprietari di regolamentare la presenza di animali nei rispettivi condomini, sulla base di situazioni specifiche e di esigenze concrete e differenziate.

Gianni MANCUSO (PdL) esprime apprezzamento per la novella introdotta dall'articolo 16 del testo in esame, contestata dalla maggior parte dei colleghi intervenuti nel dibattito.

A tal proposito, fa presente che nella casa degli italiani esistono 15 milioni di animali da compagnia e che la giurisprudenza normalmente ha accolto le istanze

dei possessori di animali che venivano osteggiati all'interno del proprio condominio, sulla base della motivazione ricordata dall'onorevole Sarubbi, in base alla quale un regolamento condominiale non può vietare ai singoli di possedere delle cose.

Osserva inoltre che il nostro ordinamento prevede già specifiche norme per tutelare coloro che dovessero subire danni, diretti o indiretti, connessi alla presenza di animali nel condominio.

Fa altresì notare che l'eventuale approvazione della disposizione in oggetto non impedisce comunque l'adozione di norme, contenute regolamentari volte a disciplinare la presenza di animali nei condomini in relazione all'uso delle parti comuni.

Carla CASTELLANI (PdL), dopo aver premesso di essere personalmente amante degli animali, non condivide tuttavia l'inserimento del divieto di porre limiti al possesso di animali in una legge, in quanto ciò impedirebbe di prendere in considerazione singole situazioni tutt'altro che eventuali – quali malattie, terrore degli animali, spazi troppo ristretti – che invece meritano specificamente regolamentate.

Carmelo PORCU (PdL) si sofferma soprattutto sulle condizioni in cui vivono gli animali nei condomini, spesso discutibili sia dal punto di vista igienico-sanitario degli stabili che per gli animali stessi. Per tale ragione, ritiene che si debba lasciare spazio ad interventi regolatori mirati anziché prevedere per legge il divieto di porre dei limiti.

Luciana PEDOTO (PD), *relatore*, alla luce delle considerazioni da lei svolte, anche nel corso della precedente seduta, e supportate dalla maggior parte dei colleghi intervenuti nel dibattito, formula una proposta di parere, che procede ad illustrare (*vedi allegato 1*).

La Commissione approva la proposta di parere, favorevole con un'osservazione, del relatore.

La seduta termina alle 12.20.

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la salute e le politiche sociali, Adelfio Elio Cardinale.

La seduta comincia alle 12.20.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ricorda che, ai sensi dell'articolo 135-ter, comma 5, del regolamento, la pubblicità delle sedute per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata è assicurata anche tramite la trasmissione attraverso l'impianto televisivo a circuito chiuso. Ne dispone, pertanto, l'attivazione.

5-07585 Bucchino e Miotto: Attuale classificazione delle acque del lago di Vico destinate a consumo umano.

Gino BUCCHINO (PD) rinuncia all'illustrazione dell'interrogazione in titolo, riservandosi di intervenire in replica.

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Gino BUCCHINO (PD), replicando, si dichiara soddisfatto per la chiarezza e la puntualità della risposta, pur evidenziando come dai dati riportati nella stessa, forniti dall'ISS, emerge una realtà tutt'altro che confortante, con riferimento alla classificazione delle acque del lago di Vico.

5-07586 Barani e De Nichilo Rizzoli: Mobilità sanitaria interregionale.

Melania DE NICHILLO RIZZOLI (PdL) rinuncia all'illustrazione dell'interrogazione in titolo, riservandosi di intervenire in replica.

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE risponde all'interrogazione in titolo

nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 3*).

Melania DE NICHILLO RIZZOLI (PdL), replicando, si dichiara soddisfatta della risposta, pur ribadendo l'esigenza di assicurare una certa omogeneità nell'erogazione delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale, in modo da evitare ai cittadini di talune regioni, come l'Umbria, veri e propri « viaggi della speranza ».

5-07587 Binetti, Nunzio Francesco Testa e De Poli: Iniziative volte all'istituzione di una terapia intensiva neonatale in ogni punto nascita.

Paola BINETTI (UdCpTP) illustra l'interrogazione in titolo, richiamando il triste episodio del neonato deceduto all'ospedale San Giovanni di Roma, evidenziando come nel caso in questione non fosse presente un neonatologo. Rileva, dunque, la necessità di avere una terapia neonatale efficiente in ogni punto nascita, al fine di impedire il ripetersi di episodi drammatici come quello ricordato, verificatosi paradossalmente in un'epoca contrassegnata dal progresso scientifico e tecnologico, peraltro in un centro ospedaliero importante e rinomato.

Il sottosegretario Adelfio Elio CARDINALE risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 4*), precisando che il ministero non è in grado di assicurare uniformità delle prestazioni concernenti la terapia intensiva neonatale su tutto il territorio nazionale e che tale difformità è connessa anche alla mancanza di reparti specialistici in molte strutture ospedaliere.

Paola BINETTI (UdCpTP), replicando, si dichiara parzialmente soddisfatta della risposta, con la quale è stato puntualmente riportato il quadro concernente la rete di assistenza ai neonati sul territorio nazionale. Evidenzia tuttavia come vi siano diversi elementi di criticità da considerare quali la crescente riduzione della natalità e la nascita di bambini con pro-

blemi spesso legati alla procreazione medicalmente assistita ovvero alle gravidanze che avvengono in età sempre più avanzata.

Auspica quindi che si riescano ad individuare soluzioni concrete, con specifico riferimento all'aumento dei posti nelle scuole di specializzazione che si occupano di neonatologia.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 12.50.

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO.

La seduta comincia alle 12.50.

Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo.

(Seguito dell'esame del documento conclusivo e approvazione).

La Commissione prosegue l'esame del documento conclusivo, rinviato nella seduta del 31 luglio 2012.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Intervengono i deputati Anna Margherita MIOTTO (PD), Andrea SARUBBI (PD), Luciana PEDOTO (PD), Paola BINETTI (UdCpTP), Carla CASTELLANI (PdL) e Giuseppe PALUMBO, *presidente*.

Anna Margherita MIOTTO (PD), recependo le osservazioni svolte dai colleghi, presenta una nuova versione del documento conclusivo.

Nessun altro, chiedendo di intervenire, la Commissione approva il documento conclusivo (*vedi allegato 5*).

La seduta termina alle 13.20.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

AUDIZIONI

Giovedì 2 agosto 2012. — Presidenza del presidente Giuseppe PALUMBO. — Interviene il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero.

La seduta comincia alle 14.05.

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, prof.ssa Elsa Fornero, in merito alle iniziative del suo dicastero in materia di contrasto alla violenza sulle donne, anche alla luce dei recenti fatti di cronaca.

(Seguito dello svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione).

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

Ricorda che nella seduta del 25 luglio scorso, il ministro Fornero ha svolto la relazione sul tema oggetto dell'audizione.

Interviene, quindi, per formulare quesiti ed osservazioni il deputato Donato Renato MOSELLA (Misto-ApI).

Il ministro Elsa FORNERO svolge un intervento di replica, fornendo ulteriori precisazioni.

Giuseppe PALUMBO, *presidente*, ringrazia il ministro e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.35.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO 1

**Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici.
Nuovo testo C. 4041, approvata dal Senato, e abb.**

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il nuovo testo della proposta di legge C. 4041, approvata dal Senato, e abb. recante « Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici », quale risultante dagli emendamenti approvati,

ritenuto che, all'articolo 16, la previsione di aggiungere un comma all'articolo 1138 del codice civile per stabilire che « Le norme del regolamento non possono porre limiti alle destinazioni d'uso delle unità di proprietà esclusiva né vietare di possedere o detenere animali da compagnia » appare lesiva dell'autonomia privata e delle prerogative del diritto di proprietà e che

pertanto andrebbe, ad avviso della Commissione, interamente soppresa;

considerato tuttavia che la competenza della Commissione riguarda esclusivamente la parte che fa riferimento al divieto di possedere o detenere animali da compagnia,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità, all'articolo 16, comma 1, lettera b), di sopprimere le seguenti parole: « né vietare di possedere o detenere animali da compagnia ».

ALLEGATO 2

5-07585 Bucchino e Miotto: Attuale classificazione delle acque del lago di Vico destinate a consumo umano.**TESTO DELLA RISPOSTA**

In via preliminare, occorre ricordare che le tematiche relative alle acque lacustri e fluviali rientrano negli ambiti di competenza delle Regioni.

Colgo l'occasione per comunicare che è in corso un nuovo coinvolgimento dell'ISS per garantire il continuo monitoraggio delle acque del lago di Vico.

Ad oggi, per quanto riguarda le acque del lago di Vico (Viterbo), l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) ha espresso le valutazioni di seguito richiamate.

Con riferimento all'utilizzo delle acque captate dal lago di Vico per destinazione di uso umano nei comuni di Ronciglione e Caprarola, l'ISS ha segnalato che, negli ultimi due anni, ha eseguito una valutazione dei rischi correlati alla presenza di cianobatteri tossici e tossine di origine algale nella risorsa idrica e nelle acque trattate e distribuite nel comune di Caprarola, basata su un monitoraggio estensivo dall'inizio del 2010 e tuttora in corso, su commissione dell'Autorità Comunale gestore d'impianto; per quanto riguarda le acque da destinare e destinate al consumo umano del comune di Ronciglione sono stati eseguiti controlli; i risultati della vigilanza hanno valenza di controllo ufficiale e sono costantemente condivisi con l'Autorità Sanitaria Locale.

Per quanto riguarda il comune di Caprarola l'ISS ha evidenziato che i trattamenti di potabilizzazione in essere, attualmente in fase di modifica e potenziamento, hanno ad oggi garantito che la presenza di tossine nelle acque trattate e distribuite fosse ampiamente al di sotto della soglia di sicurezza sanitaria; con

conseguenti limitazioni dell'utilizzo per fini potabili e preparazioni alimentari nel comune.

Per il comune di Ronciglione i controlli eseguiti su acque in entrata ed in uscita da due diversi impianti di potabilizzazione, e acque in distribuzione confermano la massiva presenza nelle acque grezze di specie tossiche [*Planktothrix rubescens*, dominante con minore presenza di altre microalghe del genere *Limnothrix (Oscillatoria)*], ed il rilevamento di microcistine nelle acque grezze; le tossine, determinate anche in acque potabilizzate configuravano, allo stato, sulla base del principio di precauzione, la necessità di misure limitazioni dell'utilizzo potabile delle acque e l'urgenza di potenziare il processo di potabilizzazione.

Nell'ambito delle attività espletate, l'Istituto ha operato in stretto raccordo con l'Azienda Unità Sanitaria Locale competente per territorio condividendo anche alcune necessità rappresentate nella nota della AUSL del 5 aprile 2011 (prot. 18136), indirizzata alla regione Lazio ed alle Autorità di controllo ambientali centrali e territoriali, in particolare in merito agli aspetti che presiedono al giudizio di qualità sulle acque e l'idoneità all'uso umano riferiti alla revisione classificativa del corpo idrico di competenza regionale, all'individuazione delle aree di rispetto delle captazioni ed applicazione dei relativi regimi vincolistici, al riadeguamento degli impianti di potabilizzazione secondo i nuovi criteri di classificazione ed un'analisi di rischio sito-specifica; rispetto a quest'ultimo aspetto l'ISS segnala che l'utilizzo delle acque superficiali del lago di Vico per

fini potabili di cui al Decreto Presidenziale della regione Lazio del 29 dicembre 2007, è parte di un piano di interventi per fronteggiare la crisi idrica che prevedeva la realizzazione di un unico impianto di potabilizzazione per i comuni di Caprarola e Ronciglione con nuove linee di chiariflocculazione, dearsenificazione, disinfezione, che non ha avuto ad oggi realizzazione.

Nell'ambito delle stesse attività l'Istituto opera, inoltre, in contatto con la regione Lazio che, con riferimento alle necessità sopra individuate indica di « aver avviato

nel corso del 2011-2012 il monitoraggio della qualità ambientale e quello relativo alle acque destinate alla potabilizzazione, secondo un piano che prevede analisi di tipo fisico, chimico e microbiologico. Tali monitoraggi quindi, alla conclusione del ciclo di indagine, forniranno gli elementi utili per consentire la classificazione della qualità delle acque ai sensi del decreto legislativo n. 260 del 2010 e del decreto legislativo n. 152 del 2006 in armonia con la direttiva europea. Entro settembre 2012 sarà possibile effettuare la nuova classificazione del lago di Vico.

ALLEGATO 3

5-07586 Barani e De Nichilo Rizzoli: Mobilità sanitaria interregionale.**TESTO DELLA RISPOSTA**

In riferimento alla tematica esposta con l'atto in esame, si formulano le seguenti considerazioni.

Il Ministero della salute a suo tempo ha promosso l'inserimento nel Patto sulla Salute per gli anni 2010-2012, dell'articolo 19 (mobilità interregionale) che stabilisce che per il conseguimento del livello di appropriatezza nell'erogazione e nell'organizzazione dei servizi di assistenza ospedaliera e specialistica, le regioni individuano entro tre mesi dall'approvazione dell'Intesa adeguati strumenti di governo della domanda tramite accordi tra regioni confinanti per disciplinare la mobilità sanitaria, accordi che a tutt'oggi non risultano completati.

Tale iniziativa si è resa necessaria al fine di evitare fenomeni distorsivi, in forza dei quali il fisiologico fenomeno della mobilità sanitaria – alla cui base dovrebbe solo esserci, da un lato l'esercizio del diritto di libera scelta dei pazienti di farsi curare anche in regioni diverse da quelle di residenza, dall'altro la configurazione dell'insieme delle strutture sanitarie operanti nel SSN come un'unica rete assistenziale integrata, viene impropriamente ingigantito da fenomeni quali l'insoddisfatta qualità delle prestazioni garantite in alcune realtà regionali, le differenze tariffarie.

La finalità del citato articolo 19 del Patto per la salute è stata, dunque, quella di favorire collaborazioni interregionali e di individuare meccanismi di controllo dell'insorgere di eventuali comportamenti opportunistici.

Va rilevato che il processo di definizione degli accordi interregionali è appena avviato.

In questa situazione, al fine di inserire elementi di governo nel fenomeno della mobilità sanitaria, la Conferenza delle regioni ha fatto ricorso anche allo strumento della rimodulazioni tariffarie della cosiddetta TUC (Tariffa Unica Convenzionale), condivise ed approvate da tutte le Regioni.

Il tema della regolamentazione della mobilità sanitaria interregionale sarà inserito, tra l'altro, nei punti da sviluppare in sede di stesura del prossimo Patto per la Salute 2013-2015.

Nel merito dei quesiti posti, la Regione Umbria ha rappresentato quanto segue:

« Dalla analisi dei dati relativi ai *trend* di mobilità sanitaria della regione Umbria si evidenzia una diminuzione del saldo della mobilità: questo è soprattutto vero per le problematiche note di mobilità passiva (ortopedia, chirurgia pediatrica, oculistica, eccetera). I dati citati però si riferiscono agli addebiti iniziali tra le regioni e non tengono conto dell'applicazione degli abbattimenti previsti dagli accordi. L'Umbria e la Toscana hanno già definito e firmato i volumi finanziari derivanti dagli abbattimenti previsti dagli accordi, deve tuttavia essere ancora conguagliata la differenza.

La stessa considerazione va fatta per l'accordo con regione Marche e Ospedale Pediatrico Bambin Gesù (OPBG).

L'applicazione degli abbattimenti concordati nei piani annuali con le Marche per gli anni 2006-2008 ha comportato un abbattimento di circa 1 milione 480 mila euro per la mobilità attiva dell'Umbria e 2 milioni e 180 mila euro per la mobilità attiva delle Marche, che deve essere conguagliato.

Nel periodo fino al 2005, prima della stipula degli accordi, i flussi di mobilità fra le regioni confinanti avevano *trend* di crescita notevolmente superiori.

In ordine all'aumento della mobilità passiva con Veneto, Emilia Romagna e Lombardia, si sottolinea che l'Umbria è stata la prima regione ad avviare gli accordi bilaterali con le regioni confinanti per il contenimento della mobilità (dal 2004 sono stati siglati accordi con Toscana, Ospedale Pediatrico Bambin Gesù (OPBG), dal 2005 con le Marche). È stato già fissato un incontro per l'accordo con l'Emilia Romagna.

Per quanto riguarda il tetto del 2010, va detto che i criteri per l'accordo sui

ricoveri per il 2010 sono stati riconfermati come per gli anni precedenti e prevede una serie di abbattimenti al superamento dell'attività del 2008 (non del 2009) con percentuali differenti in base alle categorie e sottocategorie di ricovero.

L'accordo per il 2011 ha definito il piano di attività sia per il 2011 che per il 2012.

Per quanto riguarda l'Istituto A. Cesalpino di Terontola si è stabilito di arrivare ad un volume finanziario massimo dal 2011 al 2014 pari a 3 milioni di euro, stabilendo abbattimenti a crescere per ciascun anno del 10 per cento, del 12,5, del 15 per cento (contro i quasi 6 milioni di euro dell'ultimo anno)».

ALLEGATO 4

5-07587 Binetti, Nunzio Francesco Testa e De Poli: Iniziative volte all'istituzione di una terapia intensiva neonatale in ogni punto nascita.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Inizio ringraziando gli Onorevoli interroganti per avere sollevato una tematica di particolare rilievo e facendo una considerazione di carattere generale, prima di entrare nel merito del quesito posto.

Tutta la materia relativa alla sicurezza nei punti nascita è da sempre all'attenzione del Ministero della salute, a partire dal Progetto Obiettivo Materno-Infantile, successivamente traslato in atti di programmazione nazionale e regionali fino ad arrivare al recente Accordo in sede di Conferenza Unificata sancito il 16 dicembre 2010.

Tale Accordo come è noto, relativo al percorso nascita ha delineato, tra l'altro, una riorganizzazione delle strutture Ostetrico-Ginecologiche e Pediatrico-Neonatologiche, riformulando, i livelli organizzativi, passando dai tre livelli precedentemente previsti ai due livelli, tramite standard organizzativi specifici, nonché la messa a regime del sistema di trasporto assistito materno (STAM) e neonatale d'urgenza (STEN).

Alle valutazioni sopra rese, si aggiunge che il processo di riorganizzazione delle reti regionali di assistenza ospedaliera è un impegno previsto dal vigente Patto per la Salute, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi, a promuovere l'appropriatezza delle prestazioni e a garantire l'unitarietà del sistema.

Solo un breve cenno per quanto riguarda il tema della professionalità, nonché delle competenze specifiche richieste, per ricordare che ai sensi del decreto ministeriale 30 gennaio 1998 contenente le tabelle delle discipline equipollenti per la valutazione dei servizi prestati e delle

specializzazioni possedute, la terapia intensiva neonatale rientra tra i servizi equipollenti alla disciplina di neonatologia.

Per quanto concerne l'affidamento della Terapia intensiva neonatale (TIN) al Dipartimento Emergenza e Accettazione (D.E.A.), va pure detto che trattasi di un Dipartimento di recente istituzione, che pertanto non trova espressa conferma in una specifica disciplina prevista dal 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 484 del 1997. In particolare, sulla base dell'assetto organizzativo previsto dall'Azienda, al menzionato Dipartimento possono afferire una molteplicità di discipline.

Resta fermo comunque, che tra le discipline equipollenti alla specializzazione di neonatologia non sono annoverate discipline afferenti alla Medicina e Chirurgia di Accettazione e di Urgenza.

Nel merito del quesito posto, ed in particolare alla necessità di istituire in ogni punto nascita una TIN, si fa presente che il corretto dimensionamento della rete di assistenza ai neonati è declinato in maniera articolata dall'Accordo già citato del 16 dicembre 2010, allegato 1b, che indica gli standard di riferimento che devono essere utilizzati dalla programmazione regionale.

In particolare, in analogia con il riordino delle Unità Operative di Ostetricia e Ginecologia, la rete di assistenza prevede la presenza di due livelli di Unità Operative di assistenza ai neonati, le Unità Operative pediatrico-neonatologiche di I livello e le Unità Operative neonatologiche di II livello – TIN, con standard operativi, funzioni collegate ai livelli assistenziali,

standard di sicurezza e standard tecnologici, dei quali vengono di seguito riportati alcuni degli elementi fondamentali:

Unità Operative di I livello, con bacino di utenza compreso tra 500 e 1000 nati/anno, che garantiscano assistenza a tutti i neonati con età gestazionale ≥ 34 settimane, compreso neonati patologici che richiedano monitoraggio polifunzionale e cure intermedie, ma senza alterazione dei parametri vitali, che non richiedano quindi trattamenti intensivi e cioè ricovero presso T.I.N. di II livello.

Unità Operative di II livello – TIN, con bacino di utenza di almeno 5000 nati/anno, 1000 nati/anno nella struttura e almeno 50 neonati/anno con peso alla nascita inferiore a 1500 gr, che garantiscano assistenza a tutti i neonati fisiologici

e patologici, prevedendo posti letto di TIN pari a 1 su 750 nati/anno, nonché letti di neonatologia e patologia neonatale in rapporto al volume di attività, con dotazione di incubatrici non inferiore a 20.

Concludo dicendo che, il Ministero ha avviato due ulteriori specifiche iniziative entrambe in corso, da un lato la stesura di un « Quaderno sull'appropriatezza del percorso pediatrico e neonatologico », dall'altro la costituzione del gruppo di lavoro *ad hoc* sul tema, che ha l'obiettivo di delineare un quadro strategico sulle problematiche dell'età pediatrica e neonatologica, propedeutico alla stipula di un'Intesa in sede di Conferenza Unificata, in analogia con quanto già fatto per il percorso nascita.

ALLEGATO 5

**Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari
della dipendenza dal gioco d'azzardo.**

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

Indice

1. Oggetto e svolgimento dell'indagine conoscitiva
 2. Quadro del fenomeno
 - 2.1. Evoluzione dell'attività di gioco
 - 2.2. Entità del volume del gioco
 - 2.3. I soggetti che operano nel sistema del gioco d'azzardo
 - 2.4. Ruolo della pubblicità
 3. Profilo dei giocatori
 4. Dipendenza da gioco
 - 4.1. Gioco d'azzardo patologico
 - 4.2. Contrasto della dipendenza.
 5. Conclusioni
 - 5.1. Affrontare le ricadute sociali e sanitarie
 - 5.1.1. Prevenzione e informazione
 - 5.1.2. Limitazione dei giochi
 - 5.1.3. Norme per la cura
 - 5.1.4. Trasparenza e legalità:
 - 5.1.5. Riordino delle competenze
 - 5.1.6. Risorse finanziarie
- 1. OGGETTO E SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

L'ufficio di Presidenza della Commissione Affari Sociali, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 15 febbraio scorso ha convenuto all'unanimità sull'opportunità di svolgere una indagine conoscitiva sugli aspetti sociali e

sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo.

Acquisita l'intesa del Presidente della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, la Commissione nella riunione del 22 febbraio 2012 ha deliberato in senso favorevole allo svolgimento dell'indagine, il cui programma ha previsto una serie di audizioni da concludersi entro il 31/7/2012.

L'indagine è stata promossa al fine di conoscere le ricadute sociali e sanitarie della dipendenza dal gioco d'azzardo. L'aumento esponenziale dei giocatori e soprattutto delle somme giocate fa emergere un quadro che deve preoccupare le Istituzioni per le ricadute sociali e sanitarie che riguardano i giocatori, le loro famiglie, i costi sanitari, i pericoli di inquinamenti mafiosi nell'industria del gioco d'azzardo, come peraltro stanno a testimoniare le decine di iniziative legislative presentate in questa legislatura per regolamentare l'attività del gioco d'azzardo con lo scopo di contenerne la diffusione, ma anche per affrontare le conseguenze sociali e sanitarie connesse alla dipendenza da gioco patologico. Il Parlamento inoltre, a dimostrazione dell'interesse che il tema riveste, con la Commissione di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali ha condotto una indagine sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito, la cui relazione conclusiva è stata approvata il 20/7/2011.

Con l'iniziativa assunta dalla XII Commissione affari sociali della Camera dei deputati, in particolare si intende individuare il perimetro della patologia, l'inci-

denza sulla platea dei giocatori e le iniziative da assumere per prevenire la condizione patologica e curare i giocatori.

Nell'ambito dell'attività conoscitiva si sono svolte le numerose audizioni previste nel programma e sono stati utilizzati i seguenti elementi documentali:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento politiche antidroga: Relazione al Parlamento sui dati relativi allo stato delle Tossicodipendenze in Italia: anno 2010, Doc. XXX n.4;

Ministero della salute – Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie (CCM), Progetto: Dipendenze Comportamentali/Gioco d'azzardo patologico: progetto sperimentale nazionale di sorveglianza e coordinamento/monitoraggio degli interventi – I stato di avanzamento, Bollettino sulle dipendenze XXXIV – n. 1/2011;

Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) – Ministero della salute: Bozza di intesa sullo schema di decreto interdirigenziale concernente linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo;

Eurispes: L'Italia in gioco, Percorsi e numeri dell'industria della fortuna, 2009;

Nomisma: Rapporto Nomisma 2009 Gioco & Giovani e Il gioco in Italia: un mercato ad alto impatto sociale, Quaderni per l'economia 4/2009;

Gruppo Abele – A.L.E.A.: Report di sintesi sui dati relativi alla risposta di aiuto e accoglienza rivolta ai giocatori e alle loro famiglie in Italia, 2009;

CNEL: La filiera del gioco in Italia: prospettive di tutela e promozione della legalità, 2011;

CODACONS: Il gioco d'azzardo: le ludopatie. Analisi del fenomeno, valutazione degli obiettivi, determinazione degli interventi, 2011;

Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie: Azzardopoli, il paese del gioco d'azzardo, dove, quando il gioco si fa duro, le mafie iniziano a giocare, 2012;

Centro Sociale Papa Giovanni XXIII – CONAGGA: Ricerca nazionale sulle abitudini di gioco degli italiani.

Il programma di audizioni ha riguardato i Ministri interessati, le regioni e l'Ance, le Associazioni che operano nel contrasto alle dipendenze, esperti e studiosi del settore, i concessionari ed i soggetti della filiera che gestisce i giochi.

In particolare:

nella seduta dell'1/3/2012 si è svolta l'audizione di:

Gruppo Abele;

Associazione Libera;

Caritas italiana;

CNCA – Coordinamento nazionale comunità accoglienza;

CO.NA.GGA – Coordinamento nazionale gruppi per i giocatori d'azzardo;

Associazione Papa Giovanni XXIII.

Nella seduta del 7/3/2012 si è svolta l'audizione di:

Codacons;

And-(Azzardo e Nuove Dipendenze);

ALEA (Associazione per lo studio dei giochi d'azzardo e dei comportamenti a rischio);

Associazione Giocatori anonimi.

Nella seduta del 20/3/2012 si svolta l'audizione di:

Federserd – Federazione Italiana Operatori Servizi Dipendenze;

S.I.I.PA.C (Società italiana per l'intervento sulle patologie compulsive);

AUPI (Associazione unitaria psicologi italiani);

AIPCP (Associazione italiana per la psicologia clinica e la psicoterapia);

Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi;

SerT di Arezzo.

Nella seduta del 27/3/2012 si è svolta l'audizione di:

dottor Francesco TOLOTTI, Presidente della Fondazione UNIGIOCO;

Mons. Alberto D'URSO, Segretario nazionale della Consulta nazionale antiusura onlus;

dottor Riccardo ZERBETTO, Direttore scientifico dell'Associazione ORTHOS;

dottorssa Stefania PIRAZZO, Presidente del Gruppo LOGOS Onlus

Prof. Maurizio FIASCO Sociologo.

Nella seduta del 4/4/2012 si è svolta l'audizione di:

dottor Giovanni SERPELLONI, Capo del dipartimento per le politiche antidroga del Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione;

Associazione Nazionale Sapar (Sezioni apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative);

Associazione nazionale costruttori macchine intrattenimento (ACMI).

Nella seduta del 12/4/2012 si è svolta l'audizione di:

Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).

Nella seduta del 19/4/2012 si è svolta l'audizione di:

SISAL;

LOTTOMATICA;

SNAI;

FEDERAZIONE SISTEMA GIOCO ITALIA;

GAMENET.

Nella seduta del 24/4/2012 si è svolta l'audizione di:

Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

Nella seduta del 9/5/2012 si è svolta l'audizione di:

Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Nella seduta del 10/5/2012 si è svolta l'audizione di:

Ministro della salute, Renato Balduzzi.

Nella seduta del 31/5/2012 si è svolta l'audizione di:

Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, Andrea Riccardi.

2. QUADRO DEL FENOMENO

2.1 Evoluzione dell'attività di gioco

Risalgono agli anni '30 le norme che regolamentano il gioco in Italia anche se il gioco era diffuso da almeno 500 anni. C'è gioco e gioco, non tutti i giochi sono d'azzardo ove la presenza di una scommessa li distingue dagli altri cosiddetti « giochi sociali ».

Le caratteristiche del gioco d'azzardo sono le seguenti:

il giocatore mette in palio denaro o oggetti di valore

la posta, una volta scommessa, è irreversibile

la vincita dipende principalmente o totalmente dal caso.

È evidente la differenza dal gioco di abilità, perché nel gioco d'azzardo non è influente la preparazione al gioco, l'allenamento per migliorare le performance e questo è un elemento importante da un punto di vista cognitivo e psicologico.

Sul piano regolatorio, talvolta il gioco d'azzardo è stato trattato come vizio da contenere ed è stato oggetto di misure proibizioniste, tal'altra viene considerato legale e liberalizzato, al fine di ricavarne utilità per l'Erario.

In Italia, da una posizione proibizionista — secondo cui in base alla normativa allora vigente di cui al RD 18 giugno 1931, n. 773, ripreso dal codice penale e dal codice civile, era vietato il gioco d'azzardo in quanto basato essenzialmente sull'alea e sul lucro e null'affatto sull'abilità — lo Stato passa negli anni '90 ad una posizione più permissiva, legalizzando con « deroghe legislative » ciò che in precedenza considerava illegale e vietato, sino ad arrivare ai recenti provvedimenti che hanno aumentato a dismisura l'immissione, nel circuito legale, di una quantità vastissima di giochi. Il numero di *slot machine* e videoLottery (VLT) supera i 400.000 apparecchi come hanno certificato le Associazioni dei Gestori nel corso della loro audizione.

Le motivazioni sono sostanzialmente riconducibili a due: l'incentivo ai giochi legali toglierebbe spazio ai giochi illegali e l'aumento delle autorizzazioni incrementerebbe le entrate dello Stato.

Si osserva inoltre che fino agli anni '90 è esistita una sorta di giudizio di disvalore sul gioco d'azzardo per cui il fenomeno era da contenere e da controllare. I casinò infatti rientravano nella competenza del ministero dell'Interno.

Come già detto, a partire dagli anni '90 si assiste ad un aumento vertiginoso del fenomeno del gioco d'azzardo: nel 1997 nasce la doppia giocata del Lotto, il superenalotto, le sale scommesse, nel 1999 viene autorizzato il Bingo, nel 2003 compare il via libera per le *slot machine* e via di seguito sino al 'win for life', i giochi on line e le videolottery (VLT).

In tali anni, allorché si diffonde il gioco d'azzardo, non ci sono meccanismi di monitoraggio e di valutazione dei danni sociali connessi al fenomeno. Cambia la funzione sociale del gioco: prima il gioco era un fattore di socialità mentre ora il giocatore è solo davanti alla *slot machine*. Prima era legato ad una ritualità in coin-

cidenza con alcune festività, mentre ora rappresenta un consumo continuo e talora incontrollato; prima per accedere al gioco occorre la determinazione di raggiungere un casinò lontano decine o centinaia di chilometri, ora l'opportunità di gioco è sotto casa ed il gioco stesso è capace di trascinare il giocatore con la lusinga della vittoria facile; prima la tombola durava un pomeriggio, oggi il bingo è velocissimo; prima le estrazioni del lotto erano settimanali ora le estrazioni sono ogni cinque minuti con il *Win for life*.

Cambia anche la situazione del mercato dei giochi da un punto di vista quantitativo con una vera esplosione dell'offerta. Diminuiscono i giochi di abilità come il totocalcio ed aumentano i giochi in cui prevale il caso, la fortuna che caratterizza i giochi istantanei come il « gratta e vinci ».

L'offerta di giochi è ormai smisurata: ovunque si trovano le *slot machine*, o il « gratta e vinci » e comunque tramite il *web* si può giocare lungo l'arco delle 24 ore. In tutti, il giocatore è solo, nelle mani della voracità della « macchinetta ».

Si sono create inoltre condizioni di contiguità fra gioco legale e gioco illegale al punto che si è assistito alla penetrazione della malavita organizzata nell'industria del gioco, come è stato evidenziato dai lavori della Commissione Antimafia sopra ricordati, che ha acceso i riflettori su problemi di abusivismo, di truffa ai danni dello Stato, di usura e di riciclaggio, con ben 41 organizzazioni mafiose presenti nel settore. È ipotizzabile che accanto a questa parte emersa esista altra inesplorata da indagare con molta determinazione.

La medesima relazione della Commissione antimafia ha evidenziato che le organizzazioni malavitose presenti nell'industria del gioco trovano un terreno facile ove riciclare il denaro acquisito illecitamente e talora acquisiscono i punti gioco di esercenti onesti « taroccando » le *slot machine*, anche mediante lo scollegamento dalla rete informatica che le collega all'Azienda dei Monopoli di Stato, per realizzare guadagni « esentasse ».

2.2. Entità del volume del gioco

Come riferito dal CONAGGA, in Europa è dislocato il 34 per cento del giocato al mondo, ma l'Italia è prima in Europa. Il fatturato dell'industria dei giochi nel 2011 è stato di 79,9 md. dai quali lo Stato ha guadagnato 8,8 md. di euro. Questa entrata per lo Stato è di poco superiore a quella riscossa quattro anni prima a fronte di un fatturato molto inferiore: non c'è quindi una strategia coerente da parte dello Stato. Se cioè intende trovare nuove entrate per l'erario non appare il canale giusto quello di incentivare la diffusione del gioco d'azzardo!

Gli italiani spendono 1200 euro pro-capite all'anno per i giochi e l'universo dei giocatori è di 30 milioni di persone, delle quali, come riferito in primo luogo dall'associazione Libera ma ribadito anche da altri soggetti auditi, sono rischio di dipendenza circa 2 milioni mentre sono 800.000 i giocatori patologici. Se in Italia si stimano in 393.000 i tossicodipendenti, i giocatori patologici sono il doppio!

Nel 2011 sono stati raccolti 79,9 miliardi di euro complessivi, con una crescita del 25,7 per cento rispetto ai 60,9 miliardi del 2010. A trainare il settore dei giochi ci sono le *News slot* e le *Vlt* (Video lottery terminal), con un incasso complessivo, nel 2011, di 41,6 miliardi (pari al 54,4 per cento), seguite da Lotto e Lotterie, con un introito di 19,4 miliardi di euro (pari al 25,3 per cento). Il guadagno facile e la mancata richiesta di particolari abilità diventano specchio per le allodole, e il miraggio di diventare ricchi grattando un cartoncino o tirando una levetta tenta molti, troppi italiani.

È utile un chiarimento terminologico per una migliore comprensione dei dati che sono forniti dalla Azienda dei Monopoli di Stato (agli atti della Commissione): con il termine «raccolta» s'intende il totale del denaro impiegato dai giocatori, con «*payout*» le vincite restituite, la «spesa» rappresenta la somma residuale.

È bene precisare che il *payout*, nonostante venga registrato e presentato come somma che ritorna al giocatore, nella quasi totalità dei casi consiste in una somma di denaro che viene reimpiegato per una nuova giocata (chi non ha mai acquistato altri «Gratta e Vinci» dopo aver vinto una determinata cifra alla prima vincita?), soprattutto in quei giochi che erogano vincite di piccola entità ma maggiormente probabili (per esempio, le probabilità di vincere al Gratta e Vinci sono all'incirca il 39 per cento – di cui il 92 per cento delle probabilità riguardano le vincite da 5 o 10 euro –, quelle di vincere con il sei al SuperEnalotto sono dello 0,000016 per cento).

Nell'ultimo anno il mondo del gioco legale ha visto intervenire sensibili mutamenti. In seguito alla manovra finanziaria di luglio 2011, è stato liberalizzato e rivoluzionato il settore dei giochi *online*, che già in pochi mesi hanno fatto registrare cifre da capogiro.

Scorrendo i dati resi disponibili dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato suddivisi per provincia, risalta con evidenza un elemento: ogni zona d'Italia predilige un settore specifico dei giochi d'azzardo legali: per esempio, in Campania vanno per la maggiore le scommesse sportive, in Puglia il Superenalotto, mentre nel nord-Ovest le *news slot*. Ogni segmento del gioco legale differisce per modalità, sistema di tassazione, possibilità di accesso, margine di potenziale contraffazione o riciclaggio di denaro sporco.

La motivazione che induce lo Stato a legalizzare giochi che precedentemente erano vietati è legata alla necessità di aumentare le entrate fiscali.

Ogni giocata è gravata da una tassa che però varia da gioco a gioco: ciò rappresenta una anomalia che ad avviso della Commissione va rimossa.

Una parte dell'importo giocato (circa il 75 per cento nel caso delle *slot machines*) viene restituita con le vincite, il 12,5 per cento viene versato all'Erario mentre il restante 12,5 per cento è attribuito alla filiera, composta dai concessionari, dai gestori e dagli esercenti.

2.3. I soggetti che operano nel sistema del gioco d'azzardo

In proposito si segnalano i seguenti soggetti:

Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS): è l'agenzia – recentemente accorpata – che regola il comparto del gioco pubblico attraverso una verifica costante dell'operato dei concessionari. Durante gli anni Ottanta e Novanta ha subito una profonda evoluzione; nel 1988 ha assunto la gestione delle lotterie nazionali, nel 1994 quella del Lotto e delle lotterie istantanee, nel 2000 quella del Bingo, nel 2001 delle altre tipologie di gioco – compresi i giochi di abilità a distanza –, nel 2002 del SuperEnalotto, nel 2004 degli apparecchi da intrattenimento.

L'AAMS gestisce in modo centralizzato tutte le operazioni relative al comparto del gioco e tutte le transazioni vengono acquisite in tempo reale, in modo da garantire la sicurezza sulle modalità di gioco.

CONCESSIONARIE: trattasi d'imprese private che, a seguito di gara pubblica, ricevono da AAMS la concessione per la conduzione della rete telematica e ne assicurano l'operatività. Sono responsabili della raccolta verso AAMS e a tale scopo concludono distinti contratti con i gestori degli apparecchi. Ai primi: Sisal, Snai e Lottomatica che gestivano i giochi più diffusi, ossia Superenalotto, Lotto e Gratta e Vinci, si sono aggiunti Cirsa, Codere, Cogetech, Gmatica, Gamenet, Bplus, Hbg.

GESTORI: sono imprese private che ricevono dalla concessionaria il mandato per distribuire, installare e gestire la raccolta; tra questi vi sono i proprietari degli apparecchi, che si fanno garanti della conformità di questi alla normativa, per poi affidarne la gestione agli esercenti, pur conseguendo per ogni apparecchio un margine di guadagno in base alle giocate.

ESERCENTI: sono i titolari degli esercizi in cui le macchinette vengono installate. L'esercente stipula un contratto con il gestore, impegnandosi a fornire lo spazio dove collegare gli apparecchi, l'alimentazione elettrica e la custodia, e ricevendo un corrispettivo commisurato all'entità delle giocate.

Nonostante il progressivo aumento delle somme giocate, è diminuito percentualmente l'introito per le casse dello Stato, come risulta dal prospetto che segue, desunto dai dati forniti dal CONAGGA in audizione:

2004 giocate 24,8 md./riscossi 7,3 md. pari al 29,4 per cento;

2005 giocate 28,5 md./riscossi 6,16 md. pari al 21,6 per cento;

2006 giocate 35,2 md./riscossi 6,72 md. pari al 19 per cento;

2007 giocate 42,2 md./riscossi 7,2 md. pari al 17 per cento;

2008 giocate 47,5 md./riscossi 7,75 md. pari al 16,3 per cento;

2009 giocate 54,4 md./riscossi 8,8 md. pari al 16,1 per cento;

2010 giocate 61,4 md./riscossi 8,83 md. pari al 14,4 per cento;

2011 giocate 79,8 md./riscossi 8,8 md. pari all'11,02 per cento.

Ciò è avvenuto per una serie di ragioni: di fronte all'aumento dell'offerta di giochi si rende necessario aumentare il livello del *payout* (vincite) per incentivare i giocatori ed al tempo stesso lo Stato ha ritenuto di incentivare la diffusione dei giochi operando uno sconto fiscale in presenza di aumento del fatturato, uno sconto che abbatta l'aliquota dal 13 per cento all'8 per cento qualora l'incremento del giocato superi il 65 per cento.

Della somma giocata ben il 56 per cento viene giocata alle *slot machine*.

Nel 2011 si è giocato di più nel Lazio con 1.930 euro procapite, seguito dalla Campania con 1.929 euro *pro-capite* (dati CONAGGA).

L'aumento del numero di giocatori è dovuto a diversi fattori: la continua differenziazione dei giochi esistenti; la diffusione capillare di luoghi dove giocare (dalle classiche tabaccherie che in alcuni casi sono diventati dei mini casinò, alle *slot machines* nei bar, fino alla amplissima offerta di giochi online, che rende persino superfluo uscire di casa); ed infine una maggiore accessibilità in termini di somme necessarie da impegnare per iniziare a giocare.

2.4. Ruolo della pubblicità

Irrompe la pubblicità per alimentare la diffusione del gioco facendo leva sulle debolezze del giocatore che viene spinto non già al divertimento ma alla vincita facile che può risolvere per la vita i problemi economici. Non è più necessario lavorare ed impegnarsi perché se si vince si ha una rendita per tutta la vita.

Fra i numerosissimi messaggi pubblicitari se ne citano alcuni a dimostrazione del contenuto accattivante quanto ingannevole, citati dal CODACONS:

- « avanti il prossimo milionario »;
- « lascia stare le pecore, conta queste »;
- « l'erba del vicino ti sembrerà meno verde appena saremo milionari »;
- « anche l'intelligenza ha bisogno a volte di un aiutino »;
- « caro papà, ti regalo un abbonamento al Superenalotto »;
- « guadagno facile e veloce »;
- « vincere a portata di mano »;
- « corri incontro alla fortuna »;
- « giocare è qualcosa di naturale »;
- « Gioca facile ».

Oltre a questi si ricordano gli spot musicali che utilizzano come colonna sonora brani popolari usati per veicolare il messaggio che lega il successo nella vita alla vincita nel gioco.

Una pubblicità pervasiva che raggiunge ciascuna persona mediante tutti gli strumenti della comunicazione con l'obiettivo di ricordare che con il gioco è possibile « svoltare » nella vita, passando dalla povertà all'agio.

Scopo della pubblicità è certamente quello di persuadere ad acquistare un prodotto, ma anche di informare sui contenuti tecnici e quindi dovrebbe mettere in guardia l'utente dai rischi implicati nel gioco d'azzardo e quindi sul rischio di dipendenza e sulla possibilità di perdere quantità enormi di denaro. Se non fa questo la pubblicità viola le regole della trasparenza e non tutela il consumatore.

La legislazione vigente in materia di pubblicità definisce « ingannevole » il messaggio che, « riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei soggetti che essa raggiunge, ometta di darne notizia in modo tale da indurre tali soggetti a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza » (decreto-legge 2/8/2007, n. 145, articolo 6), e in generale quelle pratiche commerciali che affermano « che alcuni prodotti possono facilitare la vincita in giochi basati sulla sorte »; mentre considera « aggressive » le pratiche commerciali che lascino « intendere, contrariamente al vero, che il consumatore abbia già vinto, vincerà o potrà vincere, compiendo una determinata azione, un premio o una vincita equivalente, mentre in effetti non esiste alcun premio né vincita equivalente » (decreto-legge 2/8/2007, n. 146 articolo 23-26).

Come ricordato anche dal rappresentante di ALEA, l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario viene inoltre sancita dall'articolo 23, primo comma, lett. r), del Codice del Consumo, e definita a livello europeo dall'Articolo 2b della Direttiva 2006/114/EC. Il Parlamento Europeo, nella risoluzione del 10 marzo 2009, chiedeva ai

Governi nazionali di introdurre misure contro la pubblicità aggressiva nei giochi *online*; in particolare esortava la Commissione (ai punti 28 e 29) « ad avviare uno studio sul gioco d'azzardo *online* e sul relativo rischio di dipendenza, considerando ad esempio in che misura la pubblicità contribuisce a creare dipendenza, [...] e ad esaminare in particolare il ruolo della pubblicità e della commercializzazione (comprese le dimostrazioni *online* gratuite dei giochi) in quanto fattori che incentivano, direttamente o indirettamente, i minori a giocare d'azzardo ». Nel libro verde pubblicato nel marzo 2011, la Commissione mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo segnalava, tra i vari rischi connessi alla crescita del gioco *online*, il misleading advertising. In taluni casi si è parlato anche di pratiche scorrette, secondo cui si promettevano vincite facili mediante consulenze (attraverso fantomatici calcoli di probabilità), prontamente sospese dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCOM), che ricordò in quel caso l'« assoluta aleatorietà » dei principi a fondamento dei giochi a pronostico, e dunque l'ingannevolezza di un messaggio pubblicitario teso « ad ingenerare il convincimento che tale alea possa ridursi grazie all'uso di particolari sistemi per l'individuazione di numero o di specifiche combinazioni di numeri vincenti ». Ingannevolezza aggravata dal fatto che i destinatari del messaggio pubblicitario non fossero degli esperti del settore, ma soggetti altamente « deboli », allettati dalla prospettiva di guadagni facili e garantiti.

Perfino l'Azienda dei Monopoli di Stato ha avviato una iniziativa che ha qualificato come attività di prevenzione, destinata ai giovani studenti delle scuole superiori e denominata « Giovani e gioco », che – nel corso dell'audizione del 12 aprile 2012 – ha ricevuto numerose critiche e richieste di ritiro da parte di un folto numero di parlamentari perché avrebbe veicolato un messaggio di promozione del gioco, senza mai fare alcun riferimento al gioco d'azzardo, ma facendo comparire nelle *slides*

proiettate ai ragazzi una carta da poker. Per finire poi con l'esaltazione del gioco *on line* che permetterebbe di dare risposte immediate a tutti i propri bisogni ovunque e sempre attraverso la rete per ammazzare il tempo e per dare risposta al « primordiale bisogno di vincita che l'essere umano ha in sé! »!

Alla luce di tali considerazioni la Commissione ritiene di primaria importanza un intervento con strumenti regolatori in questa materia nonché l'individuazione di un codice deontologico che va rispettato da chi diffonde messaggi pubblicitari sul gioco.

3. PROFILO DEI GIOCATORI

Giocano le persone che anche in passato cercavano di risolvere i problemi economici con il gioco, ma ora la platea si è enormemente allargata e questo ha determinato l'ampliamento della fascia della dipendenza.

Sono interessati con una certa prevalenza i ceti meno abbienti e le persone più povere da un punto di vista relazionale che cercano, attraverso il gioco, di coltivare un sogno che talvolta però si traduce in un incubo. Il fenomeno è legato alla scarsa diffusione della cultura scientifica ed alla larga tendenza a convincersi di poter acquistare un sogno.

A giocare di più sono gli uomini, con bassa scolarizzazione e tra questi prevalgono coloro hanno una situazione lavorativa precaria.

Secondo l'ANCI che riferisce ricerche condotte sulla materia, il 10 per cento gioca ad almeno 6 o più giochi, il 10 per cento gioca più di tre volte alla settimana. Il 4,2 per cento spende parecchie centinaia di euro al mese. Il 7,2 per cento è rappresentato da giocatori a rischio e di questi il 2,1 per cento ha le caratteristiche del giocatore patologico.

L'11 per cento dei giocatori giovani è a rischio patologia. Una indagine del CNR di Pisa, riportata dai rappresentanti dell'Associazione AND, stima in circa 500.000 i minorenni che vanno a scuola e che scom-

mettono già illegalmente, e ciò anche in conseguenza di politiche giovanili sempre meno efficaci.

Sempre secondo il CNR le persone che hanno un problema legato al gioco nella fascia di età 15-64 anni è pari ad una percentuale fra lo 0,8 e il 3,3 per cento, come ricordato dalla medesima dott.ssa Capitanucci di AND, e quindi si va da 322.000 a 1.330.000 persone.

L'ANCI ha inoltre riportato uno studio di Eurispes, che consegna una situazione più precisa sulla condizione sociale dei giocatori: il 56 per cento appartiene ad un ceto sociale medio-basso e molti sono disoccupati.

Secondo il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga sono 32 milioni i giocatori, 1.700.000 sono giocatori problematici e 800.000 sono giocatori patologici, prevalentemente sono uomini ed in maggioranza hanno dipendenza da gioco alle *slot machine*.

Preoccupa l'aumento dei giovani coinvolti nel gioco: dal 2000 al 2009 gli studenti che riferiscono di investire in giochi in cui si vincono o perdono soldi passano dal 39 per cento al 50 per cento.

Interessante il rapporto fra povertà e gioco d'azzardo, rilevato dalla Caritas Italiana sulle persone che accedono ai servizi da loro gestiti e quindi essenzialmente persone con forte disagio economico.

È stata rilevata anche fra gli stranieri una forte propensione al gioco che ha portato persino ad organizzare gruppi di gioco a turnazione alle *slot machine* nella effimera convinzione di poter realizzare con maggiore probabilità la vincita che risolve i problemi economici per la vita. È stata inoltre notata la maggiore frequenza di gioco con i giorni in cui si riscuote lo stipendio o il sussidio sociale. È evidente quindi il rischio di un collegamento fra usura, sovra indebitamento e ricorso al gioco, dal quale scaturirebbe un circolo vizioso da cui la persona fatica ad uscirne a meno che non si attivi un percorso di natura sociale anche mediante il ricorso ai gruppi di mutuo-aiuto che possono contrastare il pericolo di una involuzione patologica.

4. DIPENDENZA DA GIOCO

4.1. Gioco d'azzardo patologico

Il gioco d'azzardo patologico (g.a.p.) è talvolta impropriamente definito ludopatia, mentre come ha sostenuto con forza il Presidente di ALEA l'unico termine scientificamente riconosciuto è g.a.p. Questa ambiguità tra i due termini deriva dal tentativo di separare nettamente il fenomeno patologico dal fenomeno sociale del gioco, mentre esiste una relazione diretta fra la comparsa di effetti patologici e la diffusione dei giochi. L'accessibilità facile e la vasta diffusione dei giochi sono fattori che agevolano la diffusione della patologia.

Quindi, oltre a fattori individuali, esiste l'incidenza di fattori ambientali, culturali e legati alla struttura dei giochi che contribuisce a favorire la patologia. Per contrastare la patologia sono necessarie politiche di «gioco responsabile» che finora sono state affidate ai Monopoli di Stato con esiti discutibili, a giudizio della Commissione.

Cos'è il gioco d'azzardo patologico? Quando l'impulso a giocare si fa persistente, e diventa difficile porvi dei limiti, il gioco d'azzardo si definisce patologico, ossia diventa una vera e propria malattia. I sintomi sono: pensiero costante al gioco; necessità di aumentare il livello delle puntate per provare una emozione, anche se non ce lo si può permettere, inseguendo la vincita nonostante le perdite subite; fallimento dei tentativi di controllare l'impulso da gioco; irritabilità, inquietezza, ansia, depressione, graduale incapacità di stare con gli altri; bisogno di giocare per fuggire dai problemi; propensione a raccontare bugie alle persone care e ai medici per nascondere l'ossessione da gioco, col rischio di perdere affetti importanti; facilità nel commettere azioni illegali per procurarsi il denaro necessario per giocare o nell'affidarsi ad estranei per colmare questa necessità; diminuzione della resa nel lavoro e/o nello studio; sintomi fisici di *stress* da gioco quali dolori allo stomaco,

ulcere, coliti, ipertensione, malattie cardiache, insonnia, perdita dell'appetito, emicranie.

Il giocatore patologico è colui che gioca più denaro di altri, più a lungo e più spesso di quanto lui stesso ha previsto e soprattutto più di quanto si può permettere. E ciò accade perché ha perso la libertà di astenersi.

Secondo l'OMS il g.ap. colpisce il 3 per cento della popolazione adulta, e sempre più anche i giovani. Pur essendo riconosciuto a livello mondiale come una patologia, in Italia non è ancora così.

L'*American Psychiatric Association* (APA) nel 1980 introdusse il concetto di dipendenza da gioco d'azzardo nell'ambito del DSM III (*Diagnostic and Statistical Mental Disorders*), inquadrandolo come disturbo psichiatrico nella sezione «Disturbi del controllo degli impulsi». Il g.a.p. viene ricompreso inoltre tra le «*New Addiction*» (nuove dipendenze, tra cui compaiono anche Sexual Addiction, Internet Addiction, Compulsive Shopping), dovute a disturbi comportamentali (Behavioural Addiction) e non a sostanze specifiche (Chemical Addiction). È una dipendenza senza sostanze, ma legata ad un comportamento che peraltro è legittimo, accettato socialmente ed addirittura incentivato e promosso, per cui non appare immediatamente come un attacco alla salute e non vengono immediatamente percepiti i rischi del gioco compulsivo. Addirittura il giocatore d'azzardo trova una sorta di giustificazione nel fatto che concorre ad incrementare le entrate dello Stato! È importante intervenire precocemente sul giocatore che può diventare patologico, perciò vanno sviluppati quegli studi che tendono ad individuare i *marker* comportamentali che consentono di intervenire tempestivamente sia sui comportamenti che tendono ad inseguire le perdite, sia sull'utilizzo integrale delle vincite nella reiterazione del gioco. Recenti esperienze consentono di mettere a disposizione di Monopoli di Stato una gamma vasta di questionari che possono supportare una indagine epidemiologica, ma che possono

anche consentire l'introduzione della «carta unica del giocatore», già usata in Svezia, e che consentirebbe l'autolimitazione nella spesa per gioco. Come viene curato un giocatore? Appare utile citare esperienze maturate in alcuni SERT ora ridenominati SERD.

Generalmente, quando un giocatore patologico si rivolge al Sert per essere curato, interviene un'equipe di professionisti, composta da differenti figure (psicologi, infermieri, medici, assistenti sociali, educatori) che inquadrano la specificità del caso e stabiliscono il tipo di trattamento e di consulenza (per la riabilitazione) necessari.

Il trattamento terapeutico quando riguarda soggetti aventi in carico una famiglia (46 per cento dei casi) coinvolge non solo il giocatore patologico ma tutto il nucleo familiare o la coppia. Il 54 per cento degli utenti, inoltre, resta in trattamento per oltre sei mesi.

L'invio a gruppi di mutuo aiuto, come Giocatori Anonimi, viene proposto quando i pazienti presentano situazioni di «marcato isolamento sociale» e «scarse capacità elaborative». In tal modo si vuole favorire «l'acquisizione di competenze sociali e migliorare la gestione degli aspetti concreti relativi al rapporto con il gioco». Nonostante i casi di soggetti vittime di usura segnalati negli ambulatori si limitino ad uno o due per ciascun ambulatorio, tuttavia l'indebitamento da g.a.p. risulta la seconda causa di usura, come segnalato dalla CARITAS nel corso della sua audizione. Molti giocatori hanno numerosi prestiti legali con banche e finanziarie, che arrivano a coprire l'intero stipendio. Con quanti si trovano in situazioni di forte sovraindebitamento, si cerca di mettere in atto una razionalizzazione dei debiti, affidandosi eventualmente ad un consulente finanziario. Le vittime di usura vengono inviate ad una consulenza legale o a centri specifici, e in alcuni casi si procede alla richiesta di un amministratore di sostegno, istituto che permette di ridurre il rischio di reiterare altri debiti e tutela maggiormente il soggetto.

4.2. Contrasto della dipendenza.

La Commissione ritiene a tal fine necessario differenziare le azioni. La ricaduta sociale del gioco d'azzardo è elevatissima e c'è da chiedersi se la continua rincorsa all'aumento delle entrate per l'Erario non debba invece fare i conti con l'aumento dei costi sanitari, sociali e umani connessi alla diffusione della dipendenza da gioco d'azzardo.

I giochi non sono tutti uguali, sono più pericolosi i giochi rapidi cioè quelli che hanno un periodo di latenza fra il momento della scommessa e quello dell'esito molto breve per cui il giocatore tende a ripetere il gioco per inseguire la fortuna ed in un tempo breve può spendere molto denaro. Altrettanto pericolosa è la struttura di gioco che consente frequenti vincite di importo irrisorio, talvolta rifondendo il giocatore della posta giocata: non si tratta di una vincita ma il giocatore finisce per comportarsi come se lo fosse, sul piano neurobiologico. Ad esempio se il costo di una partita è di 1 euro, ma è possibile vincerne 100, la tentazione di giocare a ripetizione è forte e non si fa i conti con la rapidità di una partita che si esaurisce in quattro secondi!

Così come sono pericolosi i giochi che inducono previsioni erranee sulle probabilità di vittoria o su calcoli pseudo-statistici sulle frequenze o sui numeri ritardatari.

Sono tutte caratteristiche abilmente utilizzate dai concessionari e gestori per favorire la ripetizione dei giochi, condizione che favorisce l'insorgere della dipendenza che si manifesta secondo forme simili alla dipendenza da sostanze, e che si afferma quando il giocatore è dominato da un pensiero fisso: come rifarsi del denaro perso e quindi il ritorno al gioco, trascurando le relazioni familiari e gli impegni lavorativi. Molto spesso il g.a.p. è accompagnato da altre dipendenze, quali alcool, sostanze stupefacenti e pertanto si rende necessario instaurare percorsi di cura integrati fra SERD ed i Centri per la Salute Mentale.

5. CONCLUSIONI

5.1. Affrontare le ricadute sociali e sanitarie

Innanzitutto c'è l'esigenza di disporre di una conoscenza dei dati epidemiologici tecnicamente e scientificamente validati. Oggi si dispone di una serie ampia di ricerche e stime utilizzate anche dalle stesse fonti ministeriali, ma che non hanno la necessaria validazione tecnico-scientifica per cui appare difficile programmare i servizi di competenza regionale e diventa problematico stimare l'onere finanziario connesso alla applicazione dei L.E.A. È quindi necessario promuovere una indagine, affidata a soggetti privi di conflitto di interessi, che determini i profili per individuare le persone vulnerabili che hanno maggiori probabilità di sviluppare una dipendenza da gioco, le persone problematiche che cioè presentano caratteri evolutivi verso la dipendenza e le persone patologiche per le quali il disturbo si manifesta secondo le caratteristiche del g.a.p. È risultata unanime nel corso delle audizioni la valutazione di inefficacia di un approccio proibizionistico, né appare convincente l'esortazione al gioco « responsabile », mentre è largamente condivisa la necessità di nuove regole per limitare l'offerta dei giochi, tutelare i minori, liberare l'industria del gioco dagli inquinamenti della malavita ed affrontare il tema della presa in carico dei giocatori patologici.

5.1.1. Prevenzione e informazione

Il primo intervento va operato sulla pubblicità, perché occorre limitare i messaggi pubblicitari e di marketing sul gioco d'azzardo, vietare la pubblicità ingannevole e la pubblicità ammiccante e adottare specifici codici di autoregolamentazione.

Nel campo della prevenzione primaria, è necessario promuovere campagne di sensibilizzazione per l'uso responsabile del denaro, per la limitazione all'accesso al debito e sui rischi collegati al gioco d'az-

zardo, particolarmente nelle scuole, e che siano altresì dirette alle famiglie per aiutarle nell'attività educativa. Vanno altresì promosse iniziative sperimentali di prevenzione e di formazione estesa agli esercenti allo scopo di prevenire gli eccessi di gioco. Va inoltre avviata una puntuale e rigorosa informazione diretta al giocatore, al fine di renderlo edotto sulla probabilità di vincita per ogni giocata, nonché occorre sperimentare formule organizzative che prevedano l'accesso ai giochi esclusivamente con una *card* personale per autolimitare la spesa da impiegare nel gioco ed impedire l'accesso ai minori.

5.1.2. Limitazione dei giochi

Occorre distinguere i giochi in relazione alla maggiore o minore potere di creare dipendenza ed in relazione a queste risultanze si deve ridurre la capillarità della diffusione del gioco d'azzardo, soprattutto dei giochi rapidi che sarebbe preferibile collocare in sale dedicate: in tal modo sarebbe più agevole svolgere i controlli, far osservare le regole che vietano il gioco ai minori e si renderebbe più agevole la promozione di strategie per il «gioco responsabile», anche con la collaborazione dei gestori.

Al riguardo la Commissione riterrebbe necessario introdurre un criterio per regolare le nuove autorizzazioni e sospendere la proliferazione dei giochi mediante la modifica del decreto-legge 138/2011 con il quale il ministro dell'Economia ha dato mandato all'Azienda dei Monopoli di Stato di autorizzare nuovi impianti al fine di incrementare le entrate: le nuove autorizzazioni potrebbero essere agganciate al tasso di crescita del paese.

5.1.3. Norme per la cura

Finora la cura della patologia del giocatore d'azzardo patologico è stata affidata ad iniziative sporadiche messe in atto da associazioni o da servizi pubblici (SERT) su iniziativa prevalentemente vo-

lontaria di operatori e specialisti, ma non esiste oggi il diritto alla cura per questa patologia e tantomeno ci sono misure per aiutare la famiglia del giocatore. In verità il Governo nel 2010 con la legge di stabilità ritenne di dover intervenire per la prima volta con una «norma primaria» per definire «linee di azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo» e pervenne alla predisposizione di un decreto interdirigenziale, approvato dalla Conferenza Stato-regioni, ma bloccato da un anno perché privo della norma finanziaria, necessaria alla attivazione delle azioni individuate per gli interventi sociali e sanitari che si inquadrano nell'ambito del G.A.P., non della ludopatia come erroneamente nel decreto si afferma. La norma che prioritariamente – ad avviso della Commissione – occorre introdurre nell'ordinamento riguarda il riconoscimento del G.A.P. e l'inserimento del gioco d'azzardo patologico (GAP) nei LEA (livelli essenziali di assistenza) in adesione all'orientamento dell'OMS che identifica il gioco d'azzardo compulsivo come una forma morbosa che può diventare un'autentica malattia sociale.

5.1.4. Trasparenza e legalità

La Commissione giudica imprescindibile avviare una «operazione trasparenza» nelle procedure di concessione, attraverso più severi controlli per le società estere che approdano in Italia e più rigorose verifiche e accertamenti su tutti i soggetti della filiera dell'industria del gioco, eventualmente escludendo coloro che hanno avuto precedenti penali; è necessario altresì introdurre la tracciabilità dei flussi di gioco, prevedere l'applicazione rigorosa delle norme antiriciclaggio e requisiti più stringenti per i gestori di giochi, nonché inasprire le pene per la violazione delle norme che proibiscono il gioco ai minori.

5.1.5 Riordino delle competenze

Da varie parti è venuta la sollecitazione a definire una legge quadro sul gioco d'azzardo per meglio definire le funzioni di governo e di programmazione politica sulle attività di gioco d'azzardo distinte dalle competenze di gestione e di controllo. In tal senso la Commissione ritiene opportuno ridefinire le funzioni dall'Azienda dei Monopoli di Stato, di recente accorpata con l'Agenzia delle Dogane.

Un capitolo importante è riservato ai nuovi poteri da affidare ai Comuni ai quali arrivano i giocatori in difficoltà economica, che hanno perso il lavoro, che sono preda dell'usura e talvolta — nell'8 per cento dei casi — che hanno visto frantumarsi la famiglia.

In questi anni si sono moltiplicati i conflitti istituzionali in ordine alle richieste dei Comuni di determinare gli orari di funzionamento degli apparecchi di gioco differenziati rispetto agli esercizi pubblici ove sono collocati e/o la ubicazione delle sale giochi o degli apparecchi da gioco al fine di evitare la contiguità con scuole e luoghi di aggregazione giovanile. I Sindaci hanno fatto ricorso all'uso delle ordinanze, ma è esploso un contenzioso che va risolto estendendo le funzioni ed i poteri dei Comuni negli ambiti citati.

5.1.6. Risorse finanziarie

C'è innanzitutto un interrogativo, al di là di valutazioni pur importanti di natura etica: può lo Stato incentivare il gioco d'azzardo per esigenze di cassa e non farsi

carico delle ricadute di tali scelte? E qualora intendesse farsene carico può non porre in relazione l'utilità economica con i costi sociali e sanitari che comporta la riparazione del danno provocata dal gioco d'azzardo?

In Svizzera viene destinata una quota delle entrate derivanti dal gioco lecito — a carico quindi dello Stato ma anche dei concessionari e gestori — per far fronte alle spese sanitarie per la prevenzione e la cura del gioco patologico d'azzardo e da molti soggetti intervenuti nelle audizioni è venuta la richiesta di applicare anche in Italia analoga normativa. In una fase di emergenza finanziaria quale quella che stiamo attraversando questa modalità va seriamente esplorata pur evidenziando che appare contraddittorio finanziare i servizi di *welfare* destinati a riparare i danni provocati dal gioco d'azzardo con le risorse che derivano dalla incentivazione della diffusione del gioco stesso. In sede di audizione delle società scientifiche degli Psicologi è emersa anche la proposta di ricorrere ad una quota delle sanzioni comminate a concessionarie o gestori degli apparecchi da gioco per finanziare i servizi previsti dai L.E.A..

Occorre, infine, rimuovere la differente tassazione fra gioco e gioco attualmente esistente e evitare che l'imposizione fiscale sia modulata diversamente al solo fine di incentivare la diffusione di determinati giochi: si eviterebbero così comportamenti elusivi che determinano, a fronte di un aumento dell'ammontare delle somme giocate, una diminuzione percentuale del gettito per l'Erario.

INDICE GENERALE

COMMISSIONI RIUNITE (II e XII)

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1069/2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002, e per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 142/2011, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) 1069/2009 e della direttiva 97/78/CE per quanto riguarda taluni campioni e articoli non sottoposti a controlli veterinari in frontiera. Atto n. 493 (<i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i>)	3
--	---

II Giustizia

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia. Atto n. 483 (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione</i>)	4
<i>ALLEGATO 1 (Proposta di parere del Relatore, onorevole Angela Napoli, approvata dalla Commissione)</i>	10

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni concernenti la disciplina degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza. Nuovo testo unificato C. 2715 Damiano e C. 3522 Di Biagio. (Parere alla XI Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	5
--	---

SEDE REFERENTE:

Delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. C. 5019 Governo, C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo, C. 2798 Bernardini e C. 3009 Vitali (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	7
Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici. C. 4041, approvata dal Senato, C. 541 Vitali, C. 2514 Galati, C. 2608 Torrisi, C. 3682 Duilio, C. 4139 Maggioni e C. 4168 Giammanco (<i>Rinvio del seguito dell'esame</i>)	8

INTERROGAZIONI:

5-06725 Bernardini: Sul sovraffollamento del carcere di Piacenza	8
<i>ALLEGATO 2 (Testo della risposta)</i>	18
5-06726 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere Sollicciano Firenze	9
<i>ALLEGATO 3 (Testo della risposta)</i>	19
5-06786 Bernardini: Sul tentativo di suicidio di un detenuto e sul sovraffollamento del carcere Bari	9
<i>ALLEGATO 4 (Testo della risposta)</i>	22

XII Affari sociali

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici. Nuovo testo C. 4041, approvata dal Senato, e abb. (Parere alla II Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	24
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	29

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA:

5-07585 Bucchino e Miotto: Attuale classificazione delle acque del lago di Vico destinate a consumo umano	26
ALLEGATO 2 (<i>Testo della risposta</i>)	30
5-07586 Barani e De Nichilo Rizzoli: Mobilità sanitaria interregionale	26
ALLEGATO 3 (<i>Testo della risposta</i>)	32
5-07587 Binetti, Nunzio Francesco Testa e De Poli: Iniziative volte all'istituzione di una terapia intensiva neonatale in ogni punto nascita	27
ALLEGATO 4 (<i>Testo della risposta</i>)	34

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo (<i>Seguito dell'esame del documento conclusivo e approvazione</i>)	27
ALLEGATO 5 (<i>Documento conclusivo approvato dalla Commissione</i>)	36

AUDIZIONI:

Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, prof.ssa Elsa Fornero, in merito alle iniziative del suo dicastero in materia di contrasto alla violenza sulle donne, anche alla luce dei recenti fatti di cronaca (<i>Seguito dello svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, e conclusione</i>)	28
---	----

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

€ 4,00



16SMC0007000