

# Notiziario Inca

ANNO XXVII - N. 6-7 GIUGNO-LUGLIO 2009

---

Migrazioni

Salute e sicurezza

Welfare State in Europa

Diritti e tutele  
nel mondo

Approfondimenti

Documentazione



# Sommario



Antonella Lupi  
Bozzetto per la tessera della CGIL  
1995  
Acquerello su carta  
cm 12,7x11,5  
Direzione Nazionale CGIL

Tutte le immagini di questo numero  
sono tratte da «CGIL Le raccolte d'arte»  
edito da Ediesse, 2005

## ▼ Migrazioni

### ■ Decreto sicurezza

- La lettera del Presidente della Repubblica 7
- La legge razzista del governo *di Enrico Moroni* 13
- Il reato di immigrazione clandestina: in cosa consiste e come difendersi *di Luca Santini* 17

## ▼ Salute e sicurezza

### ■ Malattie professionali

- I tumori da amianto in Italia: quali politiche di indennizzo *di Enzo Merler* 23
- La storia di Eugenio 1. *Una sentenza favorevole* *di Lisa Bartoli* 41
- La storia di Eugenio 2. *Le ragioni vincenti* *di Vanni Galli* 45
- La storia di Eugenio 3. *Le fasi processuali* *di Roberta Paolotti e Adalberto Ferioli* 49
- Nessuna denuncia, eppur ci sono. *Malattie professionali nel calzaturiero* *di Gabriele Norcia e Valerio Zanellato* 53

## ▼ Welfare State in Europa

- Volevamo lavoratori, abbiamo ricevuto esseri umani... *di Paola Cammilli* 59

## ▼ Diritti e tutele nel mondo

- Amianto nel mondo: la faziosità degli Stati *di Vittorio Longhi* 67

## ▼ Approfondimenti

- Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide  
*di Giovanni B. Sgritta*

73

## ▼ Documentazione

- Il «decreto sicurezza»

87

### DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

### REDAZIONE

Sonia Cappelli

Via G. Paisiello 43

00198 Roma

Tel. (06) 855631

Fax (06) 85352749

E-mail:

comunicazione-informazione@inca.it

### PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Casa editrice Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

### ABBONAMENTI

annuo € 25,00 - estero € 50,00

una copia € 4,00

C/C post. n. 935015

intestato a Ediesse srl

Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma,

indicando la causale

di versamento «Notiziario Inca»

Spedizione in abbonamento  
postale 45% comma 20/b art. 2,  
legge 662/1996 Filiale di Roma  
iscritto al n. 363/83 del Registro  
delle pubblicazioni periodiche  
del Tribunale di Roma  
il 22.12.1983

Progetto grafico: Antonella Lupi  
Stampa: Tipografia O.GRA.RO. srl  
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

CHIUSO IN TIPOGRAFIA  
LUGLIO 2009



Migrazioni

Decreto sicurezza





# Lettera del Presidente della Repubblica

*Il Presidente della Repubblica*

Roma, 15 luglio 2009

*Gentile Presidente,*

ho oggi promulgato la legge recante "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza" approvata il 2 luglio scorso.

Ho ritenuto di non poter sospendere in modo particolare la entrata in vigore di norme - ampiamente condivise in sede parlamentare - che rafforzano il contrasto alle varie forme di criminalità organizzata sia intervenendo sul trattamento penitenziario da riservare ai detenuti più pericolosi (art. 2 commi 25 e 26) sia introducendo più efficaci controlli e sanzioni per le condotte di infiltrazione mafiosa nelle istituzioni e nella economia legale (art. 2 commi 2, 20, 22, 29-30).

Non posso tuttavia fare a meno di porre alla vostra attenzione perplessità e preoccupazioni che, per diverse ragioni, la lettura del testo ha in me suscitato.

Il provvedimento trae origine dal disegno di legge presentato dal Governo in Senato il 3 giugno 2008, dopo che, per l'assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza oltre che per la natura dei temi trattati, si era convenuto che alcune sue significative disposizioni non potevano essere inserite nel decreto legge - sempre in tema di sicurezza - emanato qualche giorno prima (decreto legge 23 maggio 2008, n. 92). Gli originari 20 articoli del disegno di legge divennero però ben 66 nel testo licenziato dall'Assemblea del Senato il 5 febbraio 2009 venendo poi accorpati in 3 attraverso la presentazione di "maxi-emendamenti" sui quali il Governo appose la questione di fiducia alla Camera: fiducia ottenuta il 14 maggio 2009 e poi nuovamente apposta al Senato sul medesimo testo per la definitiva approvazione del 2 luglio.

I tre articoli della legge si compongono ora, rispettivamente, di 32, 30 e 66 commi. Con essi si apportano modifiche o integrazioni a 43 disposizioni del codice penale, a 38 disposizioni del testo unico sulla immigrazione, a 16 disposizioni dell'ordinamento penitenziario e ad oltre circa 100 disposizioni inserite nel codice di procedura penale, nel codice civile e in 30 testi normativi complementari o speciali.

A spiegare il ricorso a una sola legge per modificare o introdurre disposizioni inserite in molti disparati corpi legislativi, tra i quali anche codici fondamentali, è stata la convinzione che esse attenessero tutte al tema della "sicurezza pubblica" nella sua accezione più ampia, funzionale all'intento di migliorare la qualità della vita dei cittadini rimuovendo situazioni di degrado, disagio e illegalità avvertite da tempo.

Dal carattere così generale e onnicomprensivo della nozione di sicurezza posta a base della legge, discendono la disomogeneità e la estemporaneità di numerose sue previsioni che privano il provvedimento di quelle caratteristiche di sistematicità e organicità che avrebbero invece dovuto caratterizzarlo.

In altre occasioni, ho rilevato pubblicamente (rivolgendomi alle "alte cariche dello Stato", a partire dal dicembre 2006), come provvedimenti eterogenei nei contenuti e frutto di un clima di concitazione e di vera e propria congestione sfuggano alla comprensione della opinione pubblica e rendano sempre più difficile il rapporto tra il cittadino e la legge. Ritengo doveroso ribadire oggi che è indispensabile porre termine a simili "prassi", specie quando si legifera su temi che – come accade per diverse norme di questo provvedimento – riguardano diritti costituzionalmente garantiti e coinvolgono aspetti qualificanti della convivenza civile e della coesione sociale. E' in giuoco la qualità e sostenibilità del nostro modo di legiferare.

D'altronde è stato un organismo svincolato da ogni posizione di parte – il Comitato per la legislazione della Camera – a segnalare concordemente, nell'esaminare il disegno di legge in questione, nella seduta del 29 aprile 2009, che alcune disposizioni non rispondevano alle esigenze di "semplificazione della legislazione"; altre non erano conformi alle esigenze di "coerente utilizzo delle fonti"; altre adottavano "espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico – giuridico di non immediata comprensione" o si sovrapponevano ad altre già vigenti; altre, ancora, erano carenti sotto il profilo "della chiarezza e della proprietà della formulazione" (il richiamo è da intendersi ora all'art. 1 comma 28, all'art.3 commi 56 e 58, all'art. 2 comma 25 lett. f) n. 3 e, infine, all'art. 3 commi 3,6 e 14). Ma tali stringenti osservazioni sono cadute nel vuoto.

In proposito, mi limito ad aggiungere che solo in casi eccezionali può tornarsi a legiferare sull'identico tema dopo brevissimo tempo ampliando l'area di applicabilità di istituti processuali, modificando fattispecie criminose o collocando altrove le stesse previsioni (come invece accade tra l'altro, per le disposizioni dell'art. 1 commi 2-5,14,26 e per quelle dell'art. 2 commi 21-22 e 27); così come appare contraria ai principi cardine di una corretta tecnica legislativa la circostanza che la modifica della stessa norma e dello stesso comma (art. 16 comma 1 del d.lgs. 286/1998) venga effettuata (come qui accade) in due diverse parti dello stesso provvedimento (art. 1 comma 16 lett. b) e art. 1 comma 22 lett. o).

La formulazione, la struttura e i contenuti delle norme debbono poter essere "riconosciuti" (*Corte costituzionale n. 364 del 1988*) sia da chi ne è il destinatario sia da chi deve darvi applicazione. Il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti ai criteri

di stabilità e certezza della legislazione: anche per le difficoltà e le controversie che ne nascono in sede di applicazione.

\* \* \*

Sulla base di quanto esposto, aggiungo di aver ravvisato nella legge anche altre previsioni che mi sono apparse – sempre a titolo esemplificativo – di rilevante criticità e sulle quali auspico una rinnovata riflessione, che consenta di approfondire la loro coerenza con i principi dell'ordinamento e di superare futuri o già evidenziati equivoci interpretativi e problemi applicativi.

Mi riferisco alle disposizioni che hanno introdotto il reato di immigrazione clandestina (art. 1 commi 16 e 17). Esso punisce non il solo ingresso, ma anche il trattenimento nel territorio dello Stato. La norma è perciò applicabile a tutti i cittadini extracomunitari illegalmente presenti nel territorio dello Stato al momento della entrata in vigore della legge. Il dettato normativo non consente interpretazioni diverse: allo stato, esso apre la strada a effetti difficilmente prevedibili.

In particolare, suscita in me forti perplessità la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non preveda la esimente della permanenza determinata da "giustificato motivo". La Corte costituzionale (*sentenze n. 5/2004 e n. 22/2007*) ha sottolineato il rilievo che la esimente può avere ai fini della "tenuta costituzionale" di disposizioni del genere di quella ora introdotta.

L'attribuzione della contravvenzione di immigrazione clandestina alla cognizione del giudice di pace non mi pare poi in linea con la natura conciliativa di questi e disegna nel contempo, per il reato in questione, un "sottosistema" sanzionatorio non coerente con i principi generali dell'ordinamento e meno garantista di quello previsto per delitti di trattenimento abusivo sottoposti alla cognizione del tribunale. Per il nuovo reato la pena inflitta non può essere condizionalmente sospesa o "patteggiata", mentre la eventuale condanna non può essere appellata.

Le modifiche apportate dall'art. 1 comma 22 lett. *m*) in materia di espulsione del cittadino extracomunitario irregolare, determinano – a ragione di un difettoso coordinamento normativo – il contraddittorio e paradossale effetto di non rendere più punibile (o al più punibile solo con un'ammenda) la condotta del cittadino extracomunitario che fa rientro in Italia pur dopo essere stato materialmente espulso. La condotta era precedentemente punita con la reclusione da uno a cinque anni.

L'art.1 comma 11 introduce una fattispecie di tipo concessorio per l'acquisto della cittadinanza da parte di chi è straniero e contrae matrimonio con chi è italiano. La norma non individua però i criteri in base ai quali la concessione è data o negata e affida qualsiasi determinazione alla più ampia discrezionalità degli organi competenti.

\*\*\*

Tra le modifiche apportate al codice penale, si osserva in particolare che l'art. 3 comma 27 vieta di effettuare il giudizio di equivalenza o prevalenza tra alcune circostanze aggravanti del reato di rapina ed eventuali circostanze attenuanti. Le aggravanti del reato di rapina sono le stesse previste per quello di estorsione che, rispetto al primo, è punito più gravemente. La norma che impedisce il bilanciamento delle aggravanti non è però richiamata per la estorsione, con la irragionevole conseguenza che, per il delitto più grave, è consentito "neutralizzare" l'aumento sanzionatorio derivante dalla presenza delle circostanze. In via generale, comunque, i ripetuti e recenti interventi legislativi che hanno derogato al principio della bilanciabilità tra aggravanti a effetto speciale e attenuanti (art. 69 c.p.), sembrano ormai imporre una disciplina che regoli in modo uniforme l'intero sistema, razionalizzandolo e semplificandolo.

L'art. 1 comma 8, che ha reintrodotto il delitto di oltraggio stabilisce una singolare causa di estinzione del reato collegata al risarcimento del danno. La causa di estinzione è concettualmente incompatibile con i delitti che, come l'oltraggio, rientrano tra quelli contro la pubblica amministrazione.

\*\*\*

Ai commi da 40 a 44, l'art. 3 stabilisce che i sindaci possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini per segnalare alle forze di polizia anche locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Essendo affidata non alla legge ma a un successivo decreto del Ministro dell'interno la determinazione degli "ambiti operativi" di tali disposizioni, appare urgente la definizione di detto decreto in termini di rigorosa aderenza ai limiti segnati in legge relativamente al carattere delle associazioni e al compito ad esse attribuito. Da ciò dipenderà la riduzione al minimo di allarmi e tensioni nell'applicazione della normativa in questione, anche sotto il profilo dell'aggravio che possa derivarne per gli uffici giudiziari.

Anche in rapporto all'innovazione sancita nei commi 40-44 dell'art. 3, va considerato il comma 32 dello stesso articolo, secondo il quale spetterà al Ministro dell'Interno stabilire "le caratteristiche tecniche degli strumenti di autodifesa", con particolare riferimento alla nebulizzazione di un determinato principio attivo naturale, ovvero all'uso di uno spray al

peperoncino. Il rischio da scongiurare è che si favorisca la delinquenza di strada o comunque si indebolisca la prescrizione che le associazioni, di cui al comma 40, debbano essere formate da "cittadini non armati". Peraltro è da rilevarsi che, stando ai principi affermati dalla giurisprudenza, il porto dello spray potrebbe restare sempre vietato a norma dell'art. 4 della legge 110/1975.

\* \* \*

Al Presidente della Repubblica non spetta pronunciarsi e intervenire sull'indirizzo politico e sui contenuti essenziali di questa come di ogni legge approvata dal Parlamento: essi appartengono alla responsabilità esclusiva del governo e della maggioranza parlamentare. Il Presidente della Repubblica non può invece restare indifferente dinanzi a dubbi di irragionevolezza e di insostenibilità che un provvedimento di rilevante complessità ed evidente delicatezza solleva per taluni aspetti, specie sul piano giuridico. Di qui le preoccupazioni e sollecitazioni contenute nella mia presente lettera, e rivolte all'attenzione di questo governo nello stesso spirito in cui mi sono rivolto - dinanzi a distorsioni nel modo di legiferare, ad esempio in materia di bilancio dello Stato - al precedente governo, e nello stesso spirito in cui auspico ne tengano conto tutte le forze politiche che si candidino a governare il paese.

*Con viva cordiale*

*Giorgio Napolitano*

on. Silvio Berlusconi  
Presidente del Consiglio dei Ministri  
Palazzo Chigi - ROMA

on. Roberto Maroni  
Ministro dell'Interno  
Viminale - ROMA

on. Angelino Alfano  
Ministro della Giustizia  
Via Arenula, 70 - ROMA

*At. Presidenza della Repubblica*

11

notiziarioinca



## La legge razzista del governo

di **Enrico Moroni\***



*Ennio Calabria*  
Studio per pescatore  
1991  
Tecnica mista su cartoncino  
cm. 76x57  
Direzione Nazionale INCA

\* Coordinatore Uffici immigrazione di INCA CGIL

**I**n materia di immigrazione, la recente legge sulla sicurezza, approvata dal Parlamento e promulgata dal Presidente della Repubblica, rappresenta l'atto discriminatorio più alto di questo governo dal suo insediamento. Il provvedimento rappresenta, forse per la prima volta nella storia repubblicana dal dopoguerra ad oggi, un imbarbarimento della civiltà giuridica di questo paese.

Va a colpire persone provenienti da altri paesi in modo feroce delegittimando ogni loro aspettativa di vita migliore e mortificando diritti universali sui quali si fonda la nostra democrazia. D'altra parte la lettera con la quale il Presidente della Repubblica ha accompagnato la promulgazione della legge è estremamente significativa al riguardo. In uno dei passaggi della missiva, si legge: «...La formulazione, la struttura e i contenuti delle norme debbono poter essere riconosciuti (Corte Costituzionale n. 364 del 1988) sia da chi ne è il destinatario sia da chi deve darvi applicazione. Il nostro ordinamento giuridico risulta seriamente incrinato da norme oscuramente formulate, contraddittorie, di dubbia interpretazione o non rispondenti ai criteri di stabilità e certezza della legislazione: anche per le difficoltà e le controversie che ne nascono in sede di applicazione».

Con l'introduzione del reato di clandestinità si chiarisce di fatto che non viene punito il solo ingresso degli stranieri in Italia, ma anche la permanenza nel nostro territorio. Quindi, la legge sarà applicata in forma estensiva non solo ai cittadini che sono entrati nel nostro paese dopo la sua approvazione, ma anche ai cittadini già presenti irregolarmente. Tutto ciò avrà effetti diffi-

cilmente prevedibili, con forti rischi di acuire lo scontro sociale tra poveri, ma nello stesso tempo di ridurre in schiavitù migliaia di lavoratori e lavoratrici, sottoposti al mercato nero delle braccia.

In questo contesto, la discussione in atto sulla sanatoria riguardante soltanto le badanti finisce per essere addirittura riduttiva, perché non comprende il numero dei tanti immigrati che lavorano nei diversi comparti produttivi, industriali, agricoli e più in generale nei servizi. Se si fa una sanatoria, deve riguardare tutti e non soltanto una parte di queste persone.

È non può essere effettuata solo dai datori di lavoro, ma – a nostro avviso – anche dai singoli cittadini. In questo passaggio, infatti, la legge è contraddittoria. È assai strano che non possa essere il singolo soggetto lavoratore o lavoratrice a chiedere l'autorizzazione, nonostante subisca il ricatto del lavoro nero. Se ciò avvenisse, è evidente che la legge rischia di configurarsi come incostituzionale.

Ma c'è dell'altro. Da una prima lettura, la legge contiene diversi nodi, altrettanto importanti, da sciogliere, quali la reale fattibilità del programma di integrazione che dovrà essere predisposto di concerto tra i Ministeri degli Interni e della Pubblica Istruzione; la sbandierata «facoltà/obbligatorietà» di denuncia da parte dei pubblici ufficiali degli irregolari, l'accesso ai documenti amministrativi, ivi compreso l'interrogativo sulla possibile registrazione anagrafica delle nascite, da parte di madri straniere irregolari; infine, l'enorme aumento dei costi per ottenere i titoli di permesso di soggiorno. Su tutte queste problematiche, sulle quali il Patronato si riserva di effettuare un'analisi più dettagliata, l'ufficio legale dell'INCA, insieme alla CGIL, intende dare maggiori informazioni per tutelare gli interessi delle migliaia di stranieri che si rivolgono a noi con fiducia.

Diviene quindi importante molto presto che CGIL e INCA, nelle diverse realtà territoriali, svolgano riunioni con le strutture abilitate alla tutela individuale e con le stesse categorie, non solo per informare nel merito delle questioni, ma anche per organizzare delle vere e proprie task force dei nostri legali per realizzare una tutela individuale e legale la più efficiente possibile, consapevoli che i temi in discussione hanno carattere trasversale e che quindi vanno trovate modalità di lavoro e di solidarietà tra le strutture.

Allo stesso tempo chiederemo ai nostri legali uno sforzo eccezionale di partecipazione militante su tali questioni, facendo leva anche sul patrimonio di sentenze favorevoli alle persone immigrate che abbiamo potuto registrare. A questo riguardo, è utile ricordare che proprio in questi mesi abbiamo ottenuto dei riconoscimenti importanti sul piano giudiziario: la sentenza prima del TAR del Lazio e poi del Consiglio di Stato che ha sospeso la norma del decreto flussi 2008, relativamente all'obbligo per i datori di lavoro stranieri di possedere la Carta di Soggiorno per regolarizzare la propria manodopera; diverse cause sul ricongiungimento familiare; oppure il pronunciamento contro l'esclusione dal bonus bebè per le famiglie straniere senza carta di soggiorno e l'ultimo, in ordine di tempo, la decisione del TAR Lombardia per il riconoscimento del bonus famiglia anche a coloro che hanno solo il permesso di soggiorno e non la carta. Per non parlare delle altre cause che stiamo avviando contro i ritardi della pub-

blica amministrazione relativamente ai rilasci e ai rinnovi dei titoli di soggiorno, nonché sulle questioni riguardanti l' idoneità degli alloggi.

Questi successi ci devono far accelerare in tutti i territori l'individuazione, nell'ambito della tutela individuale, di esperti di diritto sull'immigrazione. Ciò consentirà di far emergere le contraddizioni legislative, offrendo contestualmente alla magistratura la possibilità anche di far conoscere un profilo più alto e più vicino ai cittadini stranieri, senza distinzioni di razza e di patria, rispetto a quello mostrato finora dall'attuale maggioranza del Parlamento.

D'altra parte, bisogna avere l'assoluta consapevolezza che l'immigrazione non è un fatto straordinario ma, come afferma un rapporto della Banca mondiale presentato al CNEL, è un fenomeno strutturale, costruito sui semplici dati. Lo sviluppo demografico porterà in Europa 40 milioni di immigrati entro il 2050, di cui circa 10/12 milioni in Italia. Quindi, diventa fondamentale per il sindacato concepire questo impegno come un'attività fondamentale che condiziona fortemente il profilo futuro del nostro agire, sul piano della tutela individuale e collettiva. Affrontare questa sfida significa quindi partecipare all'emancipazione culturale del nostro paese, di cui sentiamo un gran bisogno, per contrastare una deriva involutiva che, se dovesse radicalizzarsi, rischia di portarci fuori dalla storia evolutiva dell'uomo.



## Il reato di immigrazione clandestina: in cosa consiste e come difendersi

di **Luca Santini**\*



*Ennio Calabria*  
Studio per un «Ricordo di Moore»  
a Firenze  
1977  
Olio su tela  
cm. 60x80  
*Camera del Lavoro di Napoli*

**I**l voto al Senato sul pacchetto sicurezza ha concluso definitivamente l'iter parlamentare del disegno di legge S773-bis, licenziato dal governo nel maggio 2008. Dopo la firma del Capo dello Stato, avvenuta il 15 luglio scorso, decorsi quindici giorni dalla pubblicazione del testo sulla Gazzetta Ufficiale, le norme approvate diventeranno efficaci.

Molte disposizioni della legge sull'immigrazione e in generale molti aspetti dello status degli immigrati presenti nel nostro paese risulteranno modificati dall'entrata in vigore della nuova legge. Tra le tante novità, quella che appare sin d'ora più gravida di conseguenze, per l'effetto dirompente che potrebbe produrre, è senza dubbio quella che attiene all'introduzione del reato di immigrazione clandestina. In seno alle comunità di stranieri e all'interno delle famiglie italiane e non, che si avvalgono della collaborazione di dipendenti immigrati (spesso e forzatamente in condizioni di irregolarità), si sta creando un forte stato di disagio e di preoccupazione, per le implicazioni negative che le nuove misure restrittive potrebbero produrre. Si rende necessario quindi un primo chiarimento sugli aspetti più problematici connessi all'introduzione del nuovo reato, legato alla semplice presenza irregolare sul suolo nazionale dei lavoratori stranieri.

**In cosa consiste il reato di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato»?**

È punita la condotta dello straniero extracomunitario o dell'apolide che fa ingresso in Italia in modo irregolare, senza pre-

\* Legale INCA CGIL

sentarsi ai valichi di frontiera, oppure senza il possesso di un visto d'ingresso nei casi in cui ciò sia necessario, oppure con il possesso di un visto d'ingresso falso e/o illegittimamente acquisito. È inoltre punita la condotta di chi, pur avendo fatto ingresso regolare in Italia, è poi rimasto oltre i termini consentiti, oppure, in caso di soggiorno di breve durata per turismo o simili, abbia ommesso di rendere la dichiarazione di presenza entro otto giorni dall'ingresso. Sono punite quindi due condotte distinte: una a consumazione immediata, che consiste nell'aver valicato la frontiera irregolarmente, l'altra invece a effetto permanente, che consiste nel soggiornare in Italia senza averne titolo. Lo straniero che venisse trovato in una di queste due condizioni sarebbe denunciato al giudice di pace penale e rischierebbe una pena pecuniaria oscillante tra i 5.000 e i 10.000 euro.

### **Ci sono delle norme procedurali speciali?**

Il procedimento penale è destinato a svolgersi in stretta connessione con il procedimento amministrativo finalizzato ad ottenere l'espulsione dello straniero. Infatti, le forze dell'ordine sono chiamate, da un lato, a redigere l'informativa di reato e a denunciare lo straniero all'autorità giudiziaria, dall'altro ad avviare le procedure amministrative di espulsione.

Qualora questa seconda procedura giungesse a conclusione prima della celebrazione del processo, le forze dell'ordine ne dovrebbero dare comunicazione immediata al giudice di pace, il quale, preso atto che lo straniero è stato allontanato dal territorio nazionale, chiuderebbe il procedimento penale pronunciando sentenza di non luogo a procedere. Se invece l'espulsione non venisse eseguita il procedimento penale seguirebbe il suo corso fino all'emissione della sentenza di merito, di condanna ovvero di assoluzione.

All'interno del pacchetto sicurezza sono contenute anche nelle nuove norme per regolare lo svolgimento dei processi innanzi al giudice di pace penale, che paiono destinate a trovare applicazione anche e soprattutto nella celebrazione dei giudizi relativi ai reati di ingresso e permanenza irregolare sul territorio dello Stato. Sono previsti, in buona sostanza, due riti speciali atti ad abbreviare sensibilmente i tempi di definizione dei processi; in alcuni casi individuati dalla legge la persona denunciata può essere invitata a presentarsi innanzi al giudice per essere sottoposta a giudizio, entro quindici giorni dalla notizia di reato; nei casi di maggiore urgenza può addirittura essere citata a comparire per la prima udienza utile.

### **Il nuovo reato è da intendersi retroattivo?**

L'art. 25 della Costituzione prevede che «nessuno può essere punito, se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Si tratta del principio cosiddetto di «irretroattività della legge penale», posto a tutela della libertà del cittadino dai possibili arbitri del potere legislativo. Ciò significa che pacificamente non potranno essere puniti gli ingressi irregolari sul suolo nazionale, effettuati anteriormente all'entrata in vigore della nuova

legge. Ben più complessa è la situazione per quanto riguarda la condotta di natura permanente, parimenti punibile, rappresentata dal perdurante soggiorno illegale sul territorio dello Stato. Per quanto una lettura attenta del dettato costituzionale imponga di guardare al momento iniziale della condotta (con ciò ritenendo non punibili i soggiorni irregolari iniziati prima della novella legislativa), non mancano pronunce giurisdizionali che, in caso di reati permanenti svoltisi sotto l'imperio di due leggi diverse, hanno dato rilievo solo alla parte di condotta realizzata sotto la vigenza della nuova legge, anche se più severa rispetto a quella precedente. Ciò è avvenuto, ad esempio, a seguito dell'istituzione nel 1982 del reato di associazione per delinquere di stampo mafioso, che ha comportato un sensibile aumento delle pene, rispetto a quelle originariamente previste per il reato di associazione a delinquere «semplice»; in questi casi la Corte di Cassazione ha ripetutamente affermato che, qualora la permanenza del delitto associativo anteriormente iniziato si sia protratta dopo l'entrata in vigore della nuova legge, assume rilievo ai fini del trattamento sanzionatorio solo la parte di condotta successiva, risultando integrati tutti gli elementi essenziali del reato.

Occorrerà verificare sul campo se questi orientamenti così rigorosi saranno confermati dalla giurisprudenza anche in relazione alla fattispecie di reato qui in discussione. Ciò che con assoluta certezza si può sin d'ora affermare è che sono completamente destituite di fondamento le rassicurazioni fornite da vari ministri circa la non retroattività della nuova fattispecie penale, perché a questa difficile valutazione sarà chiamata la giurisprudenza in piena autonomia, nel bene e nel male, rispetto al potere esecutivo.

#### **Cosa rischia il datore di lavoro?**

L'assunzione di manodopera straniera in condizioni di irregolarità è già oggi una condotta illecita, indipendentemente dall'introduzione o meno del nuovo reato di «ingresso o soggiorno irregolare sul territorio nazionale». Un eventuale accertamento del rapporto lavorativo «in nero» esporrebbe quindi il datore di lavoro alle conseguenze ordinarie, di tipo amministrativo, fiscale e addirittura penale. La nuova incriminazione prevista dal pacchetto sicurezza non incide su questo quadro normativo preesistente.

#### **Cosa rischia il padrone di casa?**

La locazione di immobile a cittadino extracomunitario in condizioni di irregolarità non è di per sé reato. Solo quando la cessione dell'immobile comporta per il proprietario un profitto ingiusto (ad esempio per la percezione di somme largamente eccedenti gli standard di mercato) potrebbe essere instaurato un procedimento penale e, in caso di condanna, potrebbe addirittura essere disposta la confisca della casa. Laddove non vi sia un «profitto ingiusto» il locatore è tenuto soltanto a comunicare all'autorità di polizia la presenza di cittadini extracomunitari, regolari e non, entro 48 ore dalla cessione dell'immobile.

**Si può ipotizzare d'ora in avanti il reato di favoreggiamento per chi fa lavorare o dà alloggio agli stranieri irregolari?**

In tema di immigrazione esistono due tipologie di reati di favoreggiamento: una prima tipologia è quella prevista dal testo unico delle leggi sull'immigrazione, che attiene ai casi di chi si adopera per l'ingresso in Italia degli stranieri irregolari, ovvero ne agevola la presenza in Italia, traendo un profitto illecito dalla condizione di clandestinità di questi: è sin troppo evidente che le normali relazioni delle famiglie e dei datori di lavori con gli stranieri, ancorché in condizioni di irregolarità, nulla hanno a che vedere con queste gravi ipotesi delittuose, destinate piuttosto a colpire le associazioni criminali e i trafficanti d'uomini. Esiste poi una figura ordinaria di favoreggiamento, quella prevista dall'art. 378 del codice penale, che punisce chi aiuta un soggetto colpevole di un reato ad eludere le investigazioni dell'Autorità o a sottrarsi alle ricerche di questa. Anche in questo caso è richiesta dunque al soggetto attivo, ai fini dell'integrazione del reato di favoreggiamento, una condotta partecipe e collaborativa, atta a sviare o a impedire le indagini: pertanto il semplice dare alloggio o lavoro ad immigrato non è sufficiente ad integrare il reato di favoreggiamento.

**Esiste un obbligo di denunciare lo straniero in condizione di irregolarità?**

Un obbligo di denuncia degli stranieri irregolari (e dunque, per ciò stesso, probabili autori di un reato) è ipotizzabile soltanto in capo ai pubblici ufficiali e agli incaricati di un pubblico servizio. Si ricorda peraltro che l'obbligo di denuncia sorge soltanto quando la notizia di reato si presenti completa di tutte le linee essenziali, in base a elementi sufficientemente affidabili.

Comunque, per quanto è qui di interesse, giova chiarire che l'operatore del sindacato o del Patronato è un soggetto privato a tutti gli effetti, cui non grava quindi in alcun caso un obbligo di denuncia. Non sono inoltre concepibili, in conseguenza dell'introduzione del nuovo reato, limitazioni al diritto degli stranieri di associarsi, di affiliarsi e tesserarsi a un sindacato, di agire in giudizio, di manifestare in pubblico la propria opinione.

Salute  
e sicurezza

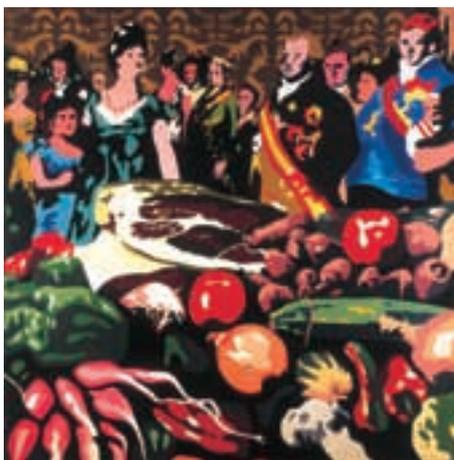
Malattie professionali





## I tumori da amianto in Italia: quali politiche di indennizzo

di **Enzo Merler\***



*Equipo Crónica*  
(Manuel Valdes e Rapael Solbes)  
Variante de «La famiglia di Carlo IV»  
1967  
Acrilico su tavola  
cm. 122x122  
Camera del Lavoro di Milano

\* Registro regionale veneto dei casi di mesotelioma. Servizio per la Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, AULSS 16, Padova

### ▼ Una sintesi delle conoscenze e delle nuove acquisizioni

I dati disponibili e quanto sta avvenendo in altri paesi europei suggeriscono una riflessione sulle politiche di indennizzo dei tumori da amianto in Italia.

La revisione della letteratura scientifica operata dal gruppo di ricercatori convocato a marzo 2009 dalla IARC (Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro) per la redazione della Monografia relativa ad alcuni metalli, arsenico, polvere e fibre, per quanto riguarda l'amianto ha concluso – oltre a riaffermare che le diverse fibre di amianto sono certamente cancerogene per l'uomo – che esiste evidenza sufficiente per ritenere che l'esposizione alle diverse fibre di amianto sia causa certa di un aumento di mesoteliomi, tumori del polmone, laringe e dell'ovaio nelle donne.

Questa conclusione suggerisce che le politiche di indennizzo e risarcimento dovrebbero tener conto della capacità delle fibre di amianto di aumentare la frequenza per un insieme di organi bersaglio.

Le informazioni accumulate sull'associazione tra fibre di amianto e i due tumori dell'apparato respiratorio, mesoteliomi e tumori del polmone, sono di tale ampiezza e solidità da poter essere usati come un tracciante della qualità dei sistemi di indennizzo e risarcimento.

Su queste due neoplasie si può quindi misurare la qualità delle politiche di indennizzo e risarcimento.

L'esposizione ad amianto – in particolare quelle avvenute nei luoghi di lavoro che si sono caratterizzate per intensità, continuità nel tempo, assenza di sistemi di protezione – sta tuttora provocando e continuerà a provocare in Italia per altri anni un numero rilevante di tumori.

Per due di questi tumori, mesoteliomi e tumori del polmone, disponiamo di informazioni adeguate per affermare che tutte le diverse fibre di amianto usate commercialmente sono causa di tutti i diversi tipi istologici di tumore dei due organi; l'insorgenza si manifesta a distanza di anni dall'inizio dell'esposizione, è funzione della dose cumulata cioè della intensità e della durata dell'esposizione, il rischio cresce per molti anni all'aumentare dell'età.

Per i mesoteliomi altre solide informazioni indicano che non esiste una soglia al di sotto della quale l'esposizione sia priva di rischio di sviluppare questo tumore, mentre è chiara la presenza di una relazione dose-risposta, cioè di un aumento della frequenza del tumore all'aumentare della dose accumulata dal soggetto; il rischio è maggiore se l'esposizione è stata a fibre che includano quelle anfiboliche rispetto ad esplosioni che abbiano riguardato il solo crisotilo.

Se l'esposizione ad un certo momento cessa o si è ridotta drasticamente, l'aumento del rischio all'aumentare dell'età invece di continuare si stabilizza o flette mano a mano che passano gli anni rispetto al momento di inizio dell'esposizione.

A completamento di quanto indicato su livelli di rischio differenziati per fibra, è bene ricordare che l'esposizione a solo crisotilo è evenienza abbastanza infrequente, almeno in Italia, essendo relativamente poche le attività produttive o la produzione di manufatti che comportavano l'uso esclusivo di crisotilo. È stato invece molto comune l'utilizzo, contemporaneo o meno tra loro e contemporaneo al crisotilo, di mescole di diverse fibre di amianto anfiboliche che includevano amosite e crocidolite.

Per fare degli esempi sulla situazione italiana, tra le fibre anfiboliche amosite è stata diffusamente usata nelle coppelle o altri materiali utilizzati per impedire la dispersione di calore quindi a rivestimento di condotte e tubi, oppure amosite è stata utilizzata a spruzzo in edifici o sulle paratie delle navi; crocidolite è stata usata sotto forma di cuscini o simili per isolare caldaie di ampie dimensioni come quelle di navi o nelle centrali ENEL ed è stata la fibra che le Ferrovie dello Stato hanno imposto venisse usata a spruzzo nella coibentazione di carrozze e motrici di tutto il parco ferroviario italiano.

Infine, il crisotilo «puro» resta una specie di entità metafisica: tra il crisotilo commercializzato risulterebbe puro solo quello estratto da alcune miniere dello Zimbabwe, mentre il crisotilo canadese – maggiormente importato e usato in Italia – è inquinato da tremolite (e quindi da fibre anfiboliche) ed in aggiunta nei luoghi di estrazione e nei polmoni dei minatori di crisotilo canadese risultano presenti inquinamenti da crocidolite.

È noto infine che l'esposizione a più di un cancerogeno contemporaneamente, in particolare ad amianto e fumo, per quanto riguarda i tumori del polmone, o l'esposizione congiunta a ad amianto e fumo o alcool, per quanto riguarda tu-

mori del laringe, aumentano il rischio neoplastico del singolo agente, in maniera che è probabilmente più che additiva e da diversi ricercatori considerata moltiplicativa.

### ▼ **Le politiche di indennizzo in Italia dei tumori da amianto**

La copertura assicurativa obbligatoria in Italia per i rischi lavorativi si traduce nella possibilità di un indennizzo per i soggetti colpiti da una malattia invalidante correlata al lavoro svolto.

L'assicurazione è gestita dall'INAIL, istituto al quale spetta di ottenere dai datori di lavoro il pagamento del premio assicurativo e al quale compete rispondere in maniera motivata alle domande di indennizzo.

Se la persona colpita da malattia ritiene che questa sia insorta come conseguenza di condotte illecite presenti nell'ambiente di lavoro può sostenere questa tesi indipendentemente dalla domanda di indennizzo, avviando un procedimento civile o chiedendo una valutazione penale. L'esito in questo caso non sarà un indennizzo ma un risarcimento (come sarà ripreso di seguito).

La legislazione sull'indennizzo ha avuto in Italia una svolta nel 1994, quando (finalmente!) i mesoteliomi di tutte le sedi e i tumori polmonari insorti in esposti ad amianto sono stati inclusi nella lista delle malattie professionali indennizzabili, eliminando al soggetto di dover «dimostrare» la presenza della malattia e dell'esposizione e la loro associazione causale, compito che è passato d'ufficio all'istituto assicuratore.

Un successivo rilevante cambiamento è avvenuto nel 2000 quando, oltre all'indennizzo del danno derivante dalla incapacità al lavoro che la malattia provoca, la legislazione italiana ha imposto all'Istituto assicuratore di indennizzare anche il danno all'integrità psicofisica della persona colpita (per la quale non veniva in precedenza neppure chiesta copertura assicurativa).

Dopo il cambiamento del 1994 si è iniziato ad osservare in Italia un aumento degli indennizzi per mesotelioma insorti per esposizioni lavorative. Negli ultimi dati disponibili questi si attestano intorno ai 500-550 indennizzi per mesotelioma per anno.

Da quando sono disponibili le informazioni non solo sugli indennizzi ammessi al pagamento ma anche sulle domande di indennizzo, l'aumento dei riconoscimenti per mesotelioma è conseguenza di un aumento di domande, non solo di un restringimento della forbice tra domande e indennizzi (che risulta in Italia tra le più elevate nel quadro europeo relativo agli indennizzi per malattie e tumori e professionali).

Si tratta di una affermazione di una qualche importanza: una ragione sostenuta a lungo tempo a sostegno della pochezza degli indennizzi INAIL riconosciuti consisteva nell'affermare che mancavano le richieste (denunce di malattia professionale) non la disponibilità al risarcimento.

È ben vero che si può considerare ancora presente in ambito medico una informazione inadeguata sui diritti e verso le malattie professionali, che si sostanzia da un lato nel non saper riconoscere la presenza di malattie causate dal lavoro e dall'altro nel non compiere gli atti che spettano ai medici per avviare una pratica assicurativa (compilare una «denuncia» di malattia professionale), assegnandosi il compito di deciderne o meno della presenza invece di considerare che spetta all'Istituto esprimere un giudizio sulla presenza o meno della malattia ed al medico di «denunciare» una malattia certa o sospetta.

Le informazioni di fonte INAIL consentono di affermare che il numero di indennizzi concessi in Italia per tumore del polmone in esposti ad amianto sono estremamente modeste di numero, nell'ordine di una o qualche decina per anno.

La modesta dimensione degli indennizzi per tumore del polmone in Italia sembra derivare da spinte contrapposte. Da un lato l'istituto assicuratore agisce con una politica di contrasto, che definisce una propria interpretazione del dettato legislativo: i tumori polmonari in esposti ad amianto verranno sì ammessi all'indennizzo, come dice la legge, ma con una autonoma scelta limitativa, solamente se la persona affetta da tumore non risulti essere stata esposta, al di fuori dell'ambiente di lavoro, ad altri cancerogeni, più precisamente se non risulti essere stato un fumatore.

Il testo della legge non indica limitazioni o specificazioni, ma l'interpretazione garantisce un risultato: eliminare dall'indennizzo in un sol colpo quasi tutto l'insieme dei tumori polmonari che insorgono in esposti ad amianto.

Dagli studi epidemiologici risulta, infatti, che pochi sono i tumori del polmone che insorgono in coloro che sono stati esposti ad amianto ma non erano fumatori, mentre la grande maggioranza dei tumori del polmone insorgono in soggetti che sono sia stati esposti ad amianto che fumatori, come risultato dell'effetto sinergico tra i due fattori.

Si è, però, fatta spazio tra i funzionari INAIL successivamente una spinta diversa, basata sulla comprensione che esistano motivazioni che limitano una politica così restrittiva. È ben vero che l'amianto è un agente cancerogeno in quanto tale ed aumenta la frequenza di tumori del polmone e che il tumore del polmone può insorgere per effetto della sola esposizione ad amianto, ma la presenza di un effetto sinergico tra amianto e fumo non può essere ignorata ed è tale da concentrare il rischio in coloro che hanno subito entrambe le esposizioni. Dato che l'esposizione ad amianto ha «interessato» soprattutto gli esposti per lavoro e tra questi gli operai «comuni» di genere maschile piuttosto che impiegati di banca o quadri dirigenziali, ha «interessato» proprio la popolazione in cui si è concentrata e si concentra ancora l'abitudine al fumo di tabacco. Fa fede di questo diverso atteggiamento una circolare interna del direttore generale dell'istituto che sollecita le sedi INAIL ad ammettere all'indennizzo in tumori del polmone considerando l'avvenuta esposizione ad amianto.

Una politica diversa dall'interpretazione restrittiva dell'INAIL e un approccio diverso sul nesso causale è rilevabile nella legislazione e nelle politiche assicurative di altri paesi, e tra questi di diversi istituti assicurativi europei: è vero, vi so-

no paesi in cui risultano introdotte specificazioni limitative, spesso in linea con la storia assicurativa di quel paese (senza voler considerare che le limitazioni potrebbero derivare da preoccupazioni sul numero delle malattie da indennizzare). Ecco allora l'indicazione che l'esposizione ad amianto debba essere stata importante per durata nel tempo o per lavoro svolto e quindi per intensità; la definizione di finestre temporali in cui si debba avanzare domanda di indennizzo; la definizione che l'indennizzo in un fumatore non potrà essere del 100% ma inferiore percentualmente a seconda del peso del fattore extralavorativo (per intensità del fumo, durata). L'indennizzo di un tumore del polmone insorto in un esposto ad amianto, che abbia o non abbia fumato, è ammesso e la quantità degli indennizzi riconosciuti in altri paesi europei dimostra che svengono seguite politiche, ritenute legittime ed appropriate, diverse da quella italiana.

Operativamente l'aver incluso le due malattie nella liste delle malattie professionali comporta che ogni sede INAIL è diventata autonoma nel giudizio. Non è più necessario, come per le malattie non incluse nella lista ma per le quali può essere dimostrata l'associazione con un'esposizione lavorativa, che la singola pratica pervenga per un parere alla sede regionale.

L'aspetto positivo è la potenziale velocità.

L'aspetto negativo è la possibile lontananza delle persone che giudicano dalle conoscenze adeguate e da un inquadramento ampio.

Ne deriva una maggiore potenziale difficoltà ad una quantificazione o corretta gestione «statistica», aspetto di maggiore sostanza, una parcellizzazione dei giudizi.

### ▼ Il risarcimento

Il risarcimento è quello che potrebbe risultare dalla individuazione di responsabilità civili o penali e quindi dalla decisione di un magistrato che la malattia sia derivata da una condotta illecita, traducendo questa responsabilità in un valore patrimoniale volto a risarcire i diversi aspetti del danno.

Ne consegue che l'entità del risarcimento risulta maggiore rispetto agli indennizzi e può riguardare patologie «benigne» come le placche pleuriche.

Per ottenere questo riconoscimento occorre affrontare un processo, sia questo civile o penale; occorre che l'impresa o azienda, nel procedimento civile, o il responsabile della condotta, nel provvedimento penale, che ha causato il danno sia solvibile. Risulta difficile al momento una comprensione di quale sia la dimensione delle richieste di risarcimento civile avanzate in Italia per malattie da amianto e quante ne siano state elargite; altrettanto difficile risulta attualmente la quantificazione dei procedimenti penale ed il loro esito. Sono in corso iniziative che potranno portare ad una migliore comprensione.

Secondo diversi magistrati si starebbe assistendo in Italia ad un paradosso, con procedimenti civili, per i quali non è richiesto di dover individuare responsabilità penali, che esitano in mancati risarcimenti nonostante venga documentata

la presenza di esposizione e di misure igienistiche inadeguate, tanto da affermare che vincere una causa civile può essere ancora più difficile della dimostrazione di responsabilità penali.

### ▼ La rete italiana di rilevazione dei mesoteliomi

In Italia è presente una rilevazione sistematica e continuativa dei mesoteliomi che opera attraverso registri regionali (che la legislazione chiama «Centri operativi regionali», COR), attivi in tutte le regioni ad eccezione di due aree (provincia di Bolzano, Molise). La rete attuale copre quindi quasi il 99% della popolazione italiana.

La rete dei COR è stata attivata come conseguenza della traduzione legislativa della direttiva europea 477 del 1983. È stato istituito un Registro nazionale dei mesoteliomi (ReNaM) che ha sede presso l'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL), organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale. Il ReNaM in collaborazione con i COR ha definito modalità di rilevazione, definizione e approfondimento dei casi di mesotelioma, favorendo quindi che a livello nazionale si lavori sulla base di linee guida predefinite.

L'approfondimento significa che per ciascun singolo caso sono ricercate, anche con interviste dirette alla persona o ai suoi familiari svolte utilizzando un questionario predefinito, informazioni sulla possibile pregressa esposizione ad amianto, sia questa avvenuta a causa del lavoro o per esposizioni ad amianto domestiche o ambientali.

Terminata questa ricostruzione è espresso un giudizio di probabilità dell'esposizione, riassunta come certa, probabile o possibile, e per categorizzazione (lavorativa, domestica, ambientale, per hobby).

Di questi registri regionali, tuttavia, una parte lavorano in condizioni di difficoltà (Sardegna, Calabria, Umbria). Di quelli operativi alcuni sono collocati istituzionalmente all'interno del Servizio sanitario (Emilia-Romagna, Veneto), mentre diversi sono collocati in strutture di ricerca (università, istituti tumori, altro). Di questi ultimi diversi lavorano con un rapporto costante con le strutture come i Servizi per la prevenzione nei luoghi di lavoro.

Alcuni Registri hanno attivato una sorveglianza dei mesoteliomi e trasmesso le informazioni all'ISPESL per tutti i casi individuati e per quelli indagati insorti nel periodo dal 1993 in avanti (ed anche prima), mentre altri, aspetto conseguente alla legislazione italiana, hanno monitorato la patologia e trasmesso le informazioni al ReNaM dal 2000 in avanti.

Cosa comporta questa rete? Perché conta relativamente agli aspetti assicurativi o di indennizzo?

Una rete attiva di rilevamento e approfondimento dei mesoteliomi significa che in Italia, in questo momento, in una parte importante di aree italiane per territorio e popolazione, per oltre l'80% di entrambi, ogni nuovo caso di mesotelioma che insorge è individuato e quasi sempre indagato. La persona colpita o i

■ suoi familiari vengono informati di quanto rilevato. Certamente, in una serie ampia di regioni e situazioni, i casi di mesotelioma ritenuti associati casualmente ad esposizioni lavorative sono trattati con gli obblighi che la legge prevede per quanto riguarda la comunicazione alle strutture dove è presente personale che ha compiti di ufficiale di Polizia giudiziaria, come personale dei Servizi per la Prevenzione igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro (SPISAL o dizioni simili) delle Aziende sanitarie locali, che interagiscono quindi con le Procure della Repubblica. Le strutture di diagnosi e cura o il personale degli SPISAL, nel caso di malattia sospetta o certa come professionale, avviano le procedure perché l'Istituto assicuratore esprima un giudizio di merito.

Per indicare la dimensione attuale della sorveglianza, si consideri che i COR hanno trasmesso al ReNaM le informazioni su circa 9000 casi di mesotelioma identificati, dei quali è stata approfondita la possibile pregressa esposizione ad amianto per circa 6500.

In Italia si verificano ogni anno circa 1200 decessi per tumore primitivo pleurico; a questi vanno aggiunti i decessi per tumore peritoneali, più difficili da conoscere come entità, ma che sono nell'ordine di almeno un centinaio per anno. Si comprende più facilmente, quindi, perché l'Istituto assicuratore, a partire dal 1994, abbia discusso di un numero progressivamente maggiore di casi di mesotelioma.

I risultati raggiunti dal ReNaM devono essere considerati per un altro aspetto. Sono stati pubblicati da parte del ReNaM già due volumi sull'attività svolta. Un terzo rapporto è previsto venga pubblicato entro la fine del 2009. I diversi COR hanno pubblicato numerose riflessioni sulla casistica da loro rilevata e approfondita. Entrambe le strutture (ReNaM e COR) hanno pubblicato approfondimenti e riflessioni nella letteratura scientifica internazionale e nazionale.

Il ReNaM nel suo insieme e nelle sue dimensioni territoriali è diventato quindi uno strumento indispensabile per comprendere l'epidemiologia del mesotelioma in Italia e quindi anche gli aspetti che riguardano le caratteristiche dell'esposizione lavorativa ad amianto che è avvenuta in Italia.

Per fare un paragone con un'altra rilevazione presente in Italia ma non confrontabile per quanto riguarda gli stanziamenti per la ricerca, la comprensione epidemiologica dell'AIDS non è immaginabile se non sulla base della rilevazione e dei risultati che vengono comunicati dall'Istituto superiore di sanità.

In una recente pubblicazione sul mesotelioma tra gli edili in Veneto sono stati presi in considerazione domande e riconoscimenti assicurativi per malattia professionale. Quest'esperienza sembra meritare qualche commento.

In Veneto, come a livello italiano nei dati ReNaM, il settore lavorativo che produce più mesoteliomi è il lavoro in edilizia.

Le domande di riconoscimento del mesotelioma come malattia professionale in coloro che sono stati edili sono inferiori al totale dei casi avvenuti per ragioni che non possono essere indagate sui dati raccolti: una parte degli indennizzi è chiesta in vita, ma l'indennizzo, se la persona decede, viene assegnato solo se esistono eredi (moglie e figli entro una certa età).

Le domande in vita risultano risolte dall'Istituto assicuratore in tempi relativamente brevi, circa 6 mesi, ma con una percentuale importante di rifiuti (intorno al 30%). Se la domanda è avanzata dopo la morte del soggetto, dai suoi eredi, il livello di rigetto da parte dell'Istituto assicuratore aumenta fortemente (circa il 75%) ed i tempi di risposta si dilatano (intorno ai 20 mesi). Pochi sono i parenti che, di fronte al primo rigetto dell'INAIL, si oppongono e proseguono l'iter amministrativo, con il risultato di ridurre la percentuale di risposte positive totali.

Gli altri aspetti che interessa sottolineare in questo contesto dei dati ReNam sono i seguenti.

È dimostrato nell'esperienza dei COR che una identificazione positiva della pregressa esposizione ad amianto è più probabile che risulti se è stato possibile raccogliere informazioni direttamente dal soggetto. Purtroppo il mesotelioma risulta causare il decesso delle persone colpite in un tempo medio di 8-9 mesi dalla diagnosi, mesi in cui possono essere presenti condizioni di salute gravemente compromesse, conseguenti a trattamenti farmacologici o chirurgici di grande impegno e alla gravità della malattia. Per queste ed altre ragioni gli aspetti legati all'indennizzo possono non costituire una priorità per quella persona o per i suoi familiari.

La comprensione della pregressa esposizione può essere difficile da ricostruire: la latenza (periodo in anni tra inizio dell'esposizione ad amianto ed insorgenza della malattia) media rilevata in Italia per i mesoteliomi è intorno ai 45 anni. Le situazioni produttive che hanno causato l'esposizione possono non essere più presenti da tempo. Assume rilevanza quindi avere conoscenze a priori, derivanti da quanto già rilevato e noto, sia per quanto riguarda le singole situazioni produttive, cioè le aziende di un territorio, sia per quanto riguarda i settori produttivi. Diviene rilevante collocare il singolo caso in un contesto, quello dei casi già insorti ed indagati, per attività economica, settore produttivo, singola azienda. Sono informazioni che oggi possiedono e presentano i COR ed il ReNaM, non l'istituto assicuratore.

Non può essere «preteso» per la concessione di un indennizzo che la persona affetta da mesotelioma «dimostri» di aver usato amianto o prodotti a base di amianto: anche in questo caso questa pretesa è al di fuori di quello che il dettato legislativo indica, essendo il mesotelioma stato incluso nella lista delle malattie professionali.

Si consideri, come ulteriore esempio, che una cifra vicina al 5% dei casi di mesotelioma che osserviamo oggi in Italia riguarda soggetti che sono stati migranti per lavoro all'estero dove risultano aver avuto esposizioni professionali: la ricostruzione della esposizione per loro può presentare problematiche ancora più complesse, ma hanno diritto alla stessa tutela.

Infine i dati nazionali – con variazioni ampie tra le singole regioni – suggeriscono che una cifra vicina al 10% dei casi di mesotelioma insorge soprattutto nel genere femminile, non a causa di esposizioni lavorative ma a causa di pregresse esposizioni familiari, per esempio derivanti dall'aver convissuto con una

persona esposta ad amianto sul lavoro, o a causa dell'aver abitato in luoghi che erano inquinati da fibre di amianto. L'esempio più estremo di cause ambientali dei mesoteliomi è osservato per aver abitato in luoghi dove erano insediate aziende del cemento-amianto, come è avvenuto a Casale Monferrato (per l'azienda Eternit) o a Bari (per l'azienda Fibronit). Essendo legati ad inquinamenti ambientali, le esposizioni possono essere iniziate fin dalla nascita dei soggetti colpiti, il che significa che portano spesso al decesso in età ancora più anticipata.

Se in generale in Italia i soggetti colpiti da mesotelioma, benché il mesotelioma sia più frequente nelle età più avanzate, anticipano il decesso di circa 10 anni rispetto all'attesa di vita, questa anticipazione è ancora maggiore per i soggetti colpiti da mesotelioma per inquinamenti da amianto domestici o ambientali. Ne deriva il sovertimento umano ed economico di interi nuclei familiari. Questi casi di mesotelioma non dispongono oggi di alcuna tutela assicurativa e di alcuna forma di indennizzo.

### ▼ **Tumori polmonari in esposti ad amianto**

In relazione a quanto indicato nella premessa, a differenza del mesotelioma (per il quale ci attendiamo una frazione di casi determinata non da esposizioni lavorative, ma da esposizioni domestiche o ambientali) per i tumori del polmone ci aspettiamo che sia la popolazione degli esposti ad amianto a causa del lavoro quella in cui è rilevabile e presente un eccesso di malattia.

A fronte della pochezza degli indennizzi per tumore del polmone in esposti ad amianto per lavoro, non si conosce con completezza quale sia l'entità delle domande e quale sia quindi la proporzione di rigettati sul totale delle domande di indennizzo.

La dimensione degli indennizzi contrasta con i dati epidemiologici. Questi sono costituiti dal risultato di diversi filoni di ricerca.

In Italia in anni passati – ma uno studio assolutamente recente è stato condotto in Lombardia – sono stati svolti studi caso-controllo di popolazione sui tumori polmonari insorti nella popolazione generale maschile di alcune aree territoriali, con l'obiettivo di quantificare quale fosse il rischio attribuibile (e quindi la percentuale potenzialmente prevenibile) dei tumori polmonari causati da esposizioni a cancerogeni utilizzati nei luoghi di lavoro.

Alcuni di questi esercizi hanno presentato valori per singola sostanza di uso industriale e tra queste quale sia la percentuale di tumori potenzialmente prevenibile se non fosse stata presente esposizione lavorativa ad amianto. Lo studio svolto in Lombardia calcola che il 17% dei tumori polmonari insorti in uomini residenti in circa 200 comuni lombardi insorti tra il 2002 ed il 2005 non sarebbe insorto se non fossero stati esposti ad amianto. I casi di tumore del polmone che insorgono ogni anno nella sola Lombardia attribuibili all'amianto sono circa 800.

Un secondo insieme di studi riguarda la valutazione della mortalità, più raramente dell'incidenza, di tumori polmonari in insiemi (coorti) di esposti ad amianto in alcune lavorazioni, come la cantieristica navale, le industrie del cemento-amianto, coibentatori, altro.

Questi studi permettono anche il confronto tra casi o decessi per tumore primitivo pleurico e peritoneale rispetto a casi e decesso per tumore polmonare.

In diversi di questi studi, quasi sempre positivi per presenza di mesoteliomi, sono stati rilevati tumori del polmone, in numerose occasioni in eccesso rispetto all'atteso, calcolato sulla frequenza della malattia nella popolazione generale di uguale età, genere e periodo. È frequente osservare in questi studi che il numero di decessi per tumore polmonare risulta maggiore del numero di mesoteliomi. L'eccesso è, invece, la quantificazione della maggiore frequenza di tumori rispetto all'atteso.

La legislazione che ha accompagnato la fuoriuscita dell'Italia dall'amianto ha portato ad un insieme di soggetti (dapprima circa 250.000, la seconda volta circa 600.000) viventi che hanno richiesto all'INPS una maggiorazione pensionistica affermando di essere stati esposti per amianto sul lavoro. Questo insieme contiene certamente sottogruppi ad elevato rischio di tumore del polmone.

Infine, è stata di recente pubblicata da parte di ricercatori dell'ISPESL una stima del numero atteso di tumori polmonari attribuibili oggi all'esposizione ad amianto, derivata da un parallelo con la frequenza di tumori primitivi pleurici nelle stesse aree territoriali. La stima indica un rapporto vicino ad 1:1 tra le due patologie, quindi indica in circa 1200 i casi di tumore del polmone che insorgono ogni anno in Italia a causa dell'esposizione lavorativa ad amianto.

Questa valutazione è utile per comprendere due aspetti. Indica la distanza che esiste tra riconoscimenti assicurativi e stima a livello nazionale, che è di molte centinaia di mancati indennizzi. Il rapporto 1:1 si sposterà verso valori più elevati o inferiori a seconda dell'area territoriale, in relazione al tipo di attività produttiva ed utilizzo di amianto e prodotti a base di amianto.

Stanno passando molti anni dalla fine dell'esposizione ad amianto e ci si deve attendere una progressiva attenuazione del gettito di tumori polmonari causati dall'amianto nelle popolazioni lavorative esposte. Il gettito di tumori polmonari presenta una curva di decremento anticipata e più rapida rispetto a quella dei mesoteliomi.

Il mancato riconoscimento assicurativo negli anni passati della grande maggioranza dei tumori polmonari insorti in esposti ha portato all'esclusione dall'indennizzo di un numero più consistente di tumori del polmone rispetto a quelli che comparativamente si ripresenteranno nel futuro.

Non esiste in Italia una rilevazione sistematica dei tumori del polmone di cui faccia parte integrante l'approfondimento dei rischi lavorativi e quindi l'identificazione dei possibili casi di origine professionale.

In alcuni ambiti territoriali o da parte di alcuni gruppi di lavoro sono presenti, piuttosto, alcune attività per i casi di tumore del polmone ospedalizzati o dia-

gnosticati con l'approfondimento dei rischi lavorativi pregressi e sono svolte attività di sorveglianza su esposti ad amianto (coorti lavorative, studi trasversali sulla capacità diagnostica di tecniche di immagine, osservazione nel tempo di eventi in soggetti che hanno presentato domanda di prepensionamento).

In aggiunta è stato sviluppato un modello di studio caso-controllo denominato OCCAM, che consiste nel calcolo del rischio relativo per aver lavorato in alcuni settori produttivi, valutato sui casi ospedalizzati secondo i record ospedalieri (Schede di dimissione ospedaliera) o sui casi di tumore del polmone censiti da alcuni Registri tumori, o sulla mortalità: la storia di lavoro è quella ricostruita attraverso la memorizzazione INPS, disponibile per gli anni dal 1974 in avanti. Lo studio ha finora riguardato alcune realtà, considera i casi di tumore avvenuti in anni passati, non porta necessariamente a possibili ricadute assicurative per i casi inclusi nello studio ed ha quindi finalità di tipo «esplorativo».

In ogni caso, le eventuali domande di riconoscimento di malattia professionale che sono esitate da queste attività si possono essere scontrate con le politiche di riconoscimento dell'Istituto assicuratore che abbiamo in precedenza descritto.

### ▼ **Asbestosi polmonare e placche pleuriche**

Benché non sia al centro dell'interesse di questo testo non è possibile non accennare al fatto che l'esposizione ad amianto può essere causa di una fibrosi interstiziale polmonare (asbestosi) o portare allo sviluppo di placche pleuriche. L'asbestosi polmonare è una grave malattia, che causa deficit funzionali progressivamente più gravi in relazione alla potenzialmente inarrestabile sostituzione del parenchima polmonare con un tessuto fibrotico.

La malattia veniva osservata frequentemente nel passato tra le persone fortemente esposte ad amianto per lavoro.

La riduzione dei livelli di esposizione, conseguente dapprima ai cambiamenti tecnologici ed ad interventi e poi al bando dell'amianto, hanno reso questa malattia sempre meno frequente.

In ogni caso, nel corso degli ultimi decenni sta scomparendo in Italia la mortalità per asbestosi insieme alla scomparsa dell'insorgenza di nuovi casi.

Diversa è, invece, la situazione per quanto riguarda le placche pleuriche: si tratta di ispessimenti fibrosi della pleura, il foglietto di rivestimento dei polmoni. Le esposizioni presenti nel passato nei luoghi di lavoro portavano non infrequentemente alla comparsa di placche di importante estensione, accompagnate da deficit funzionali respiratori. Poiché questa patologia, a differenza dell'asbestosi, è meno dose-dipendente, non è assolutamente scomparsa di scena, tanto che in gruppi di ex esposti oggi viventi, come possono essere gli addetti di alcuni cantieri navali o gli addetti ad aziende del cemento-amianto o alla produzione e ristrutturazione di carrozze ferroviarie, placche pleuriche vengono osservate in percentuali consistenti di soggetti, cioè in percentuali che variano tra il 10% e il 40%.

Nella maggior parte dei casi dei tratta di placche di estensione limitata, che non si accompagnano ad alcun deficit funzionale polmonare.

Dal punto di vista assicurativo, l'asbestosi parenchimale è malattia riconosciuta in Italia fin dal 1946.

Le placche pleuriche sono ammesse all'indennizzo ma se è assente un danno funzionale respiratorio, l'Istituto assicuratore compensa il danno biologico per qualche punto percentuale, cioè senza rendita economica.

### ▼ Il rinnovamento del quadro risarcitorio in altri paesi

In diversi paesi, e tra questi in alcuni paesi dell'Unione Europea, la dimensione delle malattie causate dall'amianto ed i problemi che queste sollevano per i singoli e per il loro nucleo familiare hanno già comportato una ridefinizione del sistema di indennizzo o una riconsiderazione è in corso. Risultano attuate decisioni diversificate.

Oltre a politiche governative rinnovate, si deve considerare che in questi anni, per effetto di alcuni procedimenti giudiziari, singole aziende hanno attivato Fondi per indennizzi o risarcimenti, che qui non commenteremo: ci si riferisce ad esempio al procedimento giudiziario inglese relativo alla richiesta di risarcimento verso l'azienda CAPE per 7000 soggetti colpiti da malattie da amianto derivanti dal lavoro minerario in Sud Africa; e alla istituzione di un fondo della Eternit svizzera a cui potrebbero accedere i 2500 soggetti inclusi nel procedimento penale della Procura di Torino per aver lavorato in loro stabilimenti italiani del cemento-amianto.

Per quanto riguarda il Regno Unito è stato affermato che un testo di modifica sarà stato presentato al Parlamento questo autunno; non si ritiene di poter entrare nel merito di una discussione che riguarda contenuti in parte non disponibili. In Giappone è stata approvata nel 2006 una legge che istituisce un fondo per le vittime dell'amianto, che sta portando ad un numero totalmente diverso di indennizzi rispetto al passato. La legge riguarda tumore del polmone e mesotelioma non coperti dall'assicurazione sul lavoro, rivolta espressamente anche ai soggetti affetti da mesotelioma «per i quali l'origine dell'esposizione ad amianto non è stata rintracciata». La situazione in quel paese merita un accenno. In Giappone la comprensione della dimensione delle malattie da amianto è recente, rimasta sottotraccia per molti anni, non ostante fosse emerso che consumi importanti di amianto erano stati presenti nel settore delle costruzioni navali e del cemento-amianto. In quel paese sono stati pubblicati di recente sia valutazioni dell'andamento dei mesoteliomi, sia studi epidemiologici sulla grave situazione che è stata determinata da un'azienda di produzione di cemento-amianto nei lavoratori di quell'azienda e nella popolazione circostante la fabbrica. Come successo in diverse altre situazioni, la percezione del danno ha fatto sorgere una diversa sensibilità, ed organizzazioni e associazioni di tutela che hanno favorito una diversa percezione del problema.

Si conoscono nel dettaglio e nei risultati le decisioni prese in alcuni paesi europei che si caratterizzano per un sistema assicurativo sulle malattie da lavoro simile al nostro e che hanno avviato una riflessione e deciso alcuni orientamenti sulle malattie da amianto in anni recenti.

In Olanda nel 2000 è stato creato per legge un «Istituto per le vittime dell'amianto» rivolto esclusivamente ai mesoteliomi di origine professionale, al quale possono rivolgersi i malati. Personale dell'istituto verifica la diagnosi, raccoglie informazioni sull'esposizione e, se l'esposizione è confermata, concede un indennizzo. Nel caso consideri presente una responsabilità del datore di lavoro, agisce da intermediario con il risultato che, se la responsabilità è ammessa, il malato riceva una ulteriore somma, anche questa di entità predefinita. Il nuovo quadro istituzionale ha portato ad un aumento di domande e di indennizzi (circa 370 per anno su circa 400 casi di mesotelioma che insorgono nella popolazione), alla definizione in tempi brevi delle domande, alla riduzione delle cause civili. Per converso, ha reso l'istituto la struttura responsabile della mediazione, che è ritenuta essere incline al punto di vista dei datori di lavoro. È chiaro da quanto detto che la trasformazione attiene solamente ai mesoteliomi di origine lavorativa.

Nel 2000 è stata approvata in Francia una legge che istituisce un «Fondo per le vittime dell'amianto» che è rivolto alle persone che sul territorio francese hanno subito danni derivanti da esposizione diretta. Il budget varia in relazione alla consistenza delle domande di indennizzo e si aggira ora sui 300 milioni di euro per anno. Il finanziamento è coperto in parte dalle casse malattie (e quindi dalle aziende) in parte dallo Stato. Per alcune malattie (mesotelioma, asbestosi, placche pleuriche) le persone ammalate devono solo presentare domanda e documentazione medica adeguata, poiché tutti i casi sono indennizzati, essendo ritenuti per definizione associati ad esposizioni ad amianto. Per altre patologie (tumori del polmone, altri tumori) è una commissione medica a valutare la presenza di una associazione causale caso per caso, sulla base di una raccolta di documentazione e di un giudizio. L'indennizzo è concesso alla persona o ai suoi eredi, comprensivi dei nipoti. La legge impone tempi predefiniti per arrivare ad una decisione amministrativa. Questo indennizzo non esclude che la persona o i suoi parenti possano agire verso responsabilità civili o penali. L'ammontare dell'indennizzo è graduato, in funzione della gravità della malattia, ben più consistente per malattia mortale, e dell'età al decesso. Le domande sono state di circa 20.000 per anno, maggiori di consistenza nei primi anni.

### ▼ **Risarcimento**

In questo testo non si è fatto cenno al risarcimento per malattie da amianto. Il risarcimento riguarda la compensazione economica per l'insieme dei danni che una malattia causa: non solo l'incapacità al lavoro e, se presente, la morte anticipata, ma la sofferenza fisica e psichica propria e dei congiunti, o altro.

Si tratta quindi di valutazioni economiche che si sostanziano in valori in genere maggiori rispetto a quelli relativi all'indennizzo della riduzione della capacità di lavoro o al danno biologico.

Tra le malattie da amianto finora considerate, il diverso modo di considerare le conseguenze comporta che il risarcimento abbia significato, in diverse situazioni, un risarcimento economico anche per le placche pleuriche non accompagnate da deficit funzionali.

È già stato detto che il risarcimento in Italia consegue all'esito positivo di procedimenti civili o penali.

## ▼ Conclusioni

Ad aprile 2009 si è svolto a Padova un convegno, organizzato dalla Fondazione vittime dell'amianto Bepi Ferro Onlus, dal titolo «Fondo per il risarcimento delle vittime dell'amianto: opportunità, necessità, prospettive» finalizzato alla discussione della necessità di un Fondo per le vittime e di valutazione della nuova legge italiana che lo istituisce. Il convegno si è svolto con il patrocinio dell'INCA nazionale e di altre istituzioni. Gli atti del convegno sono in pubblicazione. Il convegno si è concluso con una comunicato stampa di illustrazione dei contenuti emersi, che è riportato in appendice.

La legge di bilancio italiana, finanziaria 2008, ha istituito in Italia un Fondo per le vittime dell'amianto, definito un ammontare per alcuni anni (tre quarti a carico dello Stato, un quarto a carico delle imprese attraverso addizionali sui premi assicurativi). L'organizzazione del Fondo deve essere definita da un decreto che doveva essere emanato entro 90 giorni.

Il convegno ha espresso considerazioni positive sulla istituzione del Fondo ma critiche su diversi aspetti, come si può leggere nel comunicato.

La discussione e le critiche si spera favoriscano di fare un passo in avanti e non due indietro.

## ▼ Bibliografia

Le affermazioni contenute in questo testo sono supportate da riferimenti bibliografici, che non sono riportati ma possono essere richiesti all'autore

## ▼ Allegato

### *Comunicato a conclusione del Convegno*

I partecipanti al convegno svoltosi a Padova il 10 aprile 2009, promosso dalla Fondazione Vittime dell'amianto «Bepi Ferro» onlus, dal titolo il «Fondo per le vittime dell'amianto: opportunità, necessità e prospettive» sintetizzano i risultati ed indicano alcune necessità.

Il convegno si è svolto sotto il patrocinio dell'Istituto superiore per la sicurezza sul lavoro (ISPESL), Istituto nazionale confederale di assistenza (INCA), Carovana lavoro sicuro, Azienda sanitaria locale di Padova, Comune di Padova.

Al convegno hanno partecipato circa 300 persone, provenienti da istituzioni di ricerca, o rappresentate da operatori del Servizio sanitario nazionale, degli istituti di tutela assicurativa, giuristi e magistrati, con la presenza di una importante componente di persone che hanno nel passato lavorato o sono state esposte ad amianto.

Il convegno si è caratterizzato per una serie di relazioni, svolte dai ricercatori più autorevoli del settore, che hanno favorito una comprensione della dimensione numerica dei tumori da amianto che si verificano oggi nella popolazione italiana, con contributi specifici che hanno riguardato i risultati della rete nazionale di sorveglianza dei mesoteliomi maligni, ed una stima della dimensione dei tumori polmonari in esposti ad amianto.

Per quanto riguarda i mesoteliomi, sono state presentate valutazioni sulla dimensione dei mesoteliomi che insorgono oggi a livello nazionale per effetto delle pregresse esposizioni lavorative e una dimensione dei mesoteliomi causati da amianto, ma per effetto di esposizioni familiari, domestiche o ambientali. È oggi presente una sorveglianza epidemiologica che copre 19 delle 21 regioni italiane e che consente di identificare e approfondire per quanto riguarda la pregressa esposizione ad amianto, i circa 1200 casi di mesotelioma che insorgono attualmente in Italia.

La frazione identificata come dovuta ad esposizioni lavorative è vicina all'80% negli uomini, inferiore delle donne. Una cifra vicina al 10% dei mesoteliomi risulta associata solamente ad esposizioni non lavorative, ma ambientali e domestiche e colpisce soprattutto le donne. Questa frazione è particolarmente elevata in situazioni locali, per l'effetto determinato da aziende del cemento-amianto, come esemplificano le situazioni di Casale Monferrato (Alessandria), Bari, Broni (Pavia) e i numerosi poli di insediamento della cantieristica navale e della decoimbenza delle carrozze ferroviarie. Per altro la situazione presente a Casale Monferrato e il contributo che la popolazione e le forme organizzative locali hanno dato per l'ampliamento delle tutele e il sostegno alle persone colpite

sono state oggetto di ampia presentazione. La situazione di Casale Monferrato è particolarmente utile per considerare l'ampiezza delle problematiche che le istituzioni nazionali, regionali e locali sono chiamate a svolgere per situazioni che necessitano di politiche che affrontino l'offerta di diagnosi e cura, il sostegno alle persone colpite e alle loro famiglie, il controllo delle attività a rischio, il risanamento ambientale, il finanziamento alla ricerca.

È stato riferito che la consistenza numerica dei tumori del polmone che insorgono attualmente in Italia per effetto di pregresse esposizioni lavorative ad amianto dovrebbe essere simile a quella dei mesoteliomi, quindi di circa 1200 nuovi casi all'anno, con variazioni che dipendono dalla gravità delle diverse pregresse esposizioni lavorative.

È stato inoltre affrontato, con dati che hanno preso come osservazione i paesi della Comunità europea, il funzionamento del sistema del risarcimento assicurativo per quanto riguarda le malattie da amianto che insorgono nelle persone che sono state esposte per lavoro.

Su questo aspetto colpisce la differenza esistente tra i diversi paesi della UE e l'Italia: benché formalmente in Italia il mesotelioma ed il tumore del polmone possano essere risarciti come malattia professionale se insorti in un lavoratore esposto ad amianto, nei fatti i riconoscimenti riguardano, quasi ovunque, esclusivamente i mesoteliomi.

Non dispongono di alcuna forma di sostegno, risarcimento e assistenza le persone che si ammalano di mesotelioma per esposizioni non lavorative.

Per attività produttive cessate da tempo è frequente l'impossibilità della magistratura di valutare responsabilità civili o penali.

Entrambi questi tumori, mesoteliomi e tumori del polmone, causano una morte anticipata rispetto all'attesa di vita presente in Italia, se aggiungiamo i casi di mesotelioma che insorgono per esposizioni domestiche ed ambientali, più frequenti nelle donne, si osserva che i tempi sono ancora più anticipati, con il risultato di determinare situazioni di grave disagio sociale.

Particolare importanza ha avuto al convegno la riflessione sull'applicazione di un Fondo per le vittime dell'amianto, operante per legge in Francia dal 2000 ed attivo dal 2002.

Il Fondo francese si caratterizza per essere indipendente ed aggiuntivo rispetto agli indennizzi per causa lavorativa; copre le diverse malattie da amianto, includendo mesoteliomi, tumori del polmone, asbestosi e placche pleuriche.

Il risarcimento alla persona o agli eredi (coniuge, figli, nipoti) è assegnato a tutti i casi di asbestosi, mesotelioma e placche pleuriche una volta verificata l'esistenza della malattia. Il risarcimento relativo a tumori del polmone o di altre sedi è invece assegnato sulla base della presenza di un nesso causale giudicato in quel soggetto presente, valutato da un gruppo di esperti. La procedura del risarcimento ha tempi ben definiti e certi (massimo 6 mesi dalla richiesta).

Il risarcimento alla persona o agli eredi (coniuge, figli, nipoti) varia come entità in funzione: dell'età (più giovane è la persona colpita più alto è il risarcimento); dei danni subiti (maggiore per le malattie che, come nel caso dei tumori, porta-

no alla morte). Il costo del fondo è coperto al 90% dalle casse mutue, per il rimanente dallo Stato francese. La somma messa a disposizione del Fondo in Francia è di circa 500 milioni di euro per anno.

Una ampia tavola rotonda, alla quale hanno partecipato diverse e autorevoli figure, ha permesso di collocare la discussione sul Fondo nel contesto della situazione italiana.

Vi è la richiesta unanime di dare attuazione rapida alla legislazione che in Italia istituisce il Fondo Vittime dell'amianto, come prevede la legge 24 dicembre 2007, n. 244, procedendo all'approvazione del regolamento. Il ritardo di un anno nell'emanazione del regolamento rispetto alla data prevista dalla succitata legge rappresenta uno sfornamento temporale censurabile.

La dotazione del Fondo appare assolutamente inadeguata viste le dimensioni degli aventi diritto, sia per le limitate risorse messe a disposizione che per i limitati ambiti di intervento; nella discussione è stata sottolineata l'importanza di finanziare il Fondo attraverso l'istituzione di un contributo da parte delle aziende da sommare a quanto stanziato dallo Stato.

Rispetto all'attuale impostazione i partecipanti al convegno rimarcano che il target del Fondo debba essere rappresentato da coloro che hanno contratto malattie correlate con l'asbesto, includendo evidentemente anche coloro che si ammalano per esposizioni non professionali, slegando i criteri del Fondo da quelli utilizzati dall'Istituto assicuratore per le malattie professionali, e dai benefici previdenziali.

Il risarcimento è opportuno che sia graduato per malattia e debba essere erogato in primo luogo ai soggetti, o loro eredi, affetti da malattie che portano al decesso, come il mesotelioma ed i tumori polmonari asbesto-correlati.

Padova, 15 aprile 2009



## La storia di Eugenio 1 *Una sentenza favorevole*

di **Lisa Bartoli\***



*Ervardo Fioravanti*  
Ritorno dal comizio  
1957  
Olio su masonite  
cm. 50,3×69,8  
Direzione Nazionale FLAI

\* Responsabile Ufficio stampa  
INCA CGIL nazionale

**È** difficile immaginare che il morbo di Parkinson sia una malattia riconducibile al lavoro. Nell'immaginario collettivo si tende ad attribuirlo alle difficoltà fisiologiche dell'età. Eppure accade. Ed è ciò che è già successo a Eugenio, operaio specializzato della ex Alenia di Nerviano (oggi Selex Galileo) che si è ammalato, quando ancora non aveva compiuto cinquant'anni, proprio a causa di un lavoro che lui stesso aveva considerato con orgoglio la sua più importante occasione professionale: collaborare alla realizzazione di un razzo aerospaziale europeo. La sua storia, raccontata da Giampiero Rossi in un libro dell'INCA sulle malattie professionali di prossima pubblicazione, rappresenta uno spaccato di una realtà sottovalutata sulla quale pesano le incognite di una giustizia spesso tardiva e di un comportamento da parte degli enti previdenziali che sembrerebbero più orientati a contenere i costi di un risarcimento o di un indennizzo piuttosto che a tutelare gli interessi dei lavoratori. Eugenio dovrà lottare per nove lunghi anni prima di vedersi riconoscere diritti e tutele.

Il suo lavoro consisteva nel lavare tutti i pezzi delle undici valvole necessarie a regolare il flusso di carburante per il missile, utilizzando una vasca, detta sgrassatrice, posta in un piccolo locale, 9 metri per 2,70 di altezza, detto «lo stanzino», attiguo alla cosiddetta «camera grigia», dove oltre all'impianto per la pulizia delle valvole spaziali c'erano vari attrezzi e due grandi frigoriferi industriali che riducevano ulteriormente il volume d'aria in quel buco. Ogni mese, per tre giorni consecutivi, Eugenio doveva riempirla con 20 litri di Freon R113 (il gas utilizza-

to come fluido per i frigoriferi). Un derivato del metano e dell'etano considerato tra i responsabili del famigerato buco dell'ozono. L'operazione di pulizia avveniva portando a ebollizione a 48 gradi il gas liquido, con grande dispersione di vapori abbattuti con una serpentina alimentata ad acqua. Eugenio doveva immergere ogni singola componente meccanica nel solvente e lasciarvela per una decina di minuti. Poi recuperava i cestelli e lasciava i pezzi per altri cinque minuti nella cosiddetta zona vapori. Eugenio era l'unico addetto a questa mansione. Controindicazioni? «Al massimo ti si seccheranno un po' le mani», gli era stato detto. Tant'è che nemmeno gli avevano offerto protezioni di alcun genere, né maschere, né guanti, né aspiratori di fumi. Il primo giramento di testa avvenne nel marzo 1993, ma come succede spesso non gli attribuì molta importanza. Continuò a lavorare. Un secondo drammatico episodio avvenne l'anno successivo. Ma il suo atteggiamento non cambiò, anche se dal '94 in poi gli episodi cominciarono a intensificarsi e ad essere accompagnati da un senso di affaticamento costante sia nel lavoro che nella vita privata. Nel '96 si aggiungono altri sintomi, quali disturbi del sonno, difficoltà nei movimenti della mano destra e un certo trascinarsi del piede corrispondente. Nel '97 le sue condizioni di salute si aggravano e sfociano in frequenti attacchi di panico e in un inevitabile stato di depressione generale. Il medico aziendale gli suggerisce di rivolgersi a uno psichiatra. Cosa che lui fece, ma per sentirsi dire che: «È strano, lei è depresso, ma non manifesta un pensiero depresso...». Infatti, ciò che stava spegnendo Eugenio non era affatto un esaurimento nervoso, ma come sarebbe emerso successivamente un avvelenamento da metanolo. Tornò nel giro di un anno al lavoro, ma non era più lo stesso. Tra i farmaci antidepressivi e l'insonnia sempre più grave si trascinò alla mobilità prima e al prepensionamento dopo. Solo nel 2000 l'Ospedale San Raffaele di Milano emette la diagnosi: Morbo di Parkinson. Una malattia degenerativa del cervello che colpisce le cellule produttrici della dopamina, la sostanza che i neuroni utilizzano per comunicare tra loro. Quindi fondamentale per il controllo dei movimenti. A domanda diretta di Eugenio, l'origine professionale di questa malattia fu subito esclusa dai medici del nosocomio. Ma lui non si arrende, nonostante la sua vita sia oramai scandita da dosi massicce di farmaci, da una insonnia insopportabile. La sua voce si affievolisce giorno dopo giorno. Vuole vederci chiaro; tanto più che consultando diversi esperti scopre che l'origine del Morbo di Parkinson può essere effettivamente ricondotta all'esposizione prolungata a solventi derivati da idrocarburi, così quindi anche al Freon R113.

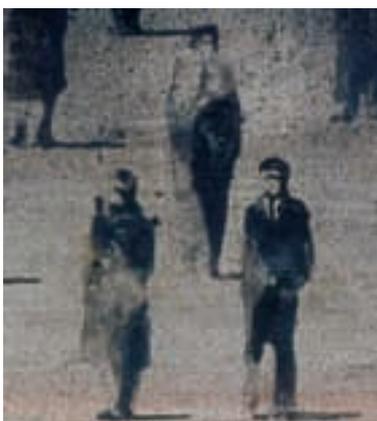
È a questo punto che si rivolge all'INCA, grazie a un sindacalista dell'ITALTEL. La domanda inoltrata dal Patronato all'INAIL per ottenere un indennizzo viene respinta. Segue, quindi, un ricorso legale, perché si fa sempre più forte la convinzione che ci sia un nesso tra il Morbo di Parkinson e le sostanze inalate in quello stanzino. Il punto di partenza scientifico è questo: il Parkinson può comparire dopo traumi alla testa, esposizione a sostanze tossiche o arteriosclerosi celebrale, ma è possibile anche una predisposizione genetica. Quest'ultima ipotesi, però, viene esclusa subito nel 2004 dal Centro Parkinson degli istituti

clinici di perfezionamento di Milano. Eugenio è ancora lontano dalla soluzione. La sentenza di primo grado respinge l'ipotesi dell'origine lavorativa della sua malattia, nonostante nel frattempo sia emersa una novità importante che avrebbe dovuto suggerire al giudice maggiore prudenza. Infatti, dalla documentazione sanitaria prodotta dallo stesso INAIL risulta chiaro che le sostanze tossiche inalate erano più di una e tra queste c'era anche il metanolo (una sostanza ritenuta notoriamente neurotossica, in grado di provocare disturbi al sistema nervoso). A questo punto, Eugenio, sostenuto dai legali del Patronato, si sarebbe aspettato che il Tribunale facesse eseguire un'analisi sul complesso del composto, non limitandosi al solo Freon R113. Ma per la giustizia non è possibile: «La richiesta di estensione della perizia a queste nuove sostanze – recita la sentenza – ha presupposti fattuali diversi da quelli esposti in ricorso». Niente da fare per Eugenio: si riparte con un ricorso in appello. Il secondo pronunciamento è del settembre 2006, ma il segno è identico, anche se cambia il cavillo processuale. Alcuni passaggi di questo nuovo pronunciamento lasciano piuttosto sconcertati, afferma Giampiero Rossi nel suo libro. «L'INAIL era informato circa l'uso di altre sostanze, ma non aveva l'onere di prendere posizione». Peraltro, a giudizio della Corte d'Appello avrebbe dovuto attivarsi il lavoratore per conoscere l'esatta composizione delle sostanze. Per ottenere giustizia, l'INCA promuove una nuova azione legale per chiedere un'analisi scientifica più dettagliata sull'intero composto micidiale ad esclusione del Freon R113 ormai già giudicato. L'ultima sentenza arriva solo due mesi fa e questa volta l'uscita dal labirinto della giustizia è stata individuata. La decisione dell'INAIL di rinunciare a un nuovo ricorso è stata accolta positivamente dall'INCA che ancora una volta grazie al suo impegno è riuscita ad affermare un principio di giustizia sociale indispensabile anche per far crescere una nuova cultura della sicurezza nei posti di lavoro.



## La storia di Eugenio 2 *Le ragioni vincenti*

di **Vanni Galli\***



*Juan Genovés*  
L'attesa  
1965  
Olio su tela  
cm. 120x110  
FIOM di Milano

**I**l presidente dell'INAIL, nel Rapporto annuale, ha sottolineato la volontà dell'Istituto di ripensare l'attività per «rispondere in maniera sempre più efficace e puntuale alle esigenze dei lavoratori e delle imprese». Bene, perché fin qui abbiamo notato un comportamento sensibile agli interessi delle imprese ma restrittivo verso quelli dei lavoratori. Solo in un caso su tre viene riconosciuta l'origine professionale della malattia: una posizione manifestata in sede amministrativa come in collegiale medica ed in causa, con opposizioni formulate anche in contrasto con evidenze scientifiche consolidate e con posizioni espresse da importanti organismi (Registro dei mesoteliomi, Centro del Parkinson, Clinica del lavoro...) come se il ruolo dell'Istituto non fosse quello di tutelare i suoi assicurati ma di contenere i costi. Orientamento peraltro confermato dai tanti dinieghi alla richiesta di concessione dei presidi terapeutici (collari, busti, cannule...) durante i periodi coperti da indennità temporanea, i quali, oltretutto, diventano più brevi di quanto non avvenisse precedentemente. Ma ancor di più colpisce l'intendimento che affiora, tra ammissioni e smentite, nelle politiche gestionali dell'Istituto che vedrebbe collegare incentivi retributivi a obiettivi di casi respinti. Per questo ci auguriamo che le parole del presidente modifichino i comportamenti dell'Istituto: non chiediamo una gestione disinvolta delle risorse ma una maggiore propensione a tutelare coloro che sono stati colpiti nella loro integrità psicofisica e a riconoscere i nuovi rischi professionali. Denunciare e riconoscere il rischio è il modo più efficace per indurre le aziende e la società ad adottare com-

\* Coordinatore regionale  
INCA CGIL Lombardia

portamenti più orientati alla prevenzione, adeguando tecnologie, organizzazione del lavoro e legislazione.

Sono stati due gli elementi che ci hanno consentito di far valere le ragioni di Eugenio – spiega il direttore INCA di Legnano, Luca Chiarei –: la determinazione che lui e la sua famiglia hanno mostrato in ogni momento e l'azione fortemente sinergica sviluppata dal nostro personale amministrativo, dal nostro consulente medico e dal nostro legale. Abbiamo ritenuto sin dal primo momento che il caso di questo lavoratore meritasse il massimo sostegno; per la gravità del danno inferto alla sua salute, ancora in giovane età, e per l'importanza dell'azienda presso cui lavorava e dalla quale occorreva pretendere maggiore responsabilità verso i suoi dipendenti. E ci siamo mossi senza mai dimenticare che lo scopo del nostro lavoro non era quello di disquisire su specifiche sostanze, di fare giurisprudenza o, ancora, di arricchire la letteratura scientifica, ma era ed è quello di ottenere il risarcimento del danno subito dal lavoratore, stabilire le responsabilità aziendali e promuovere la prevenzione del danno alla salute.

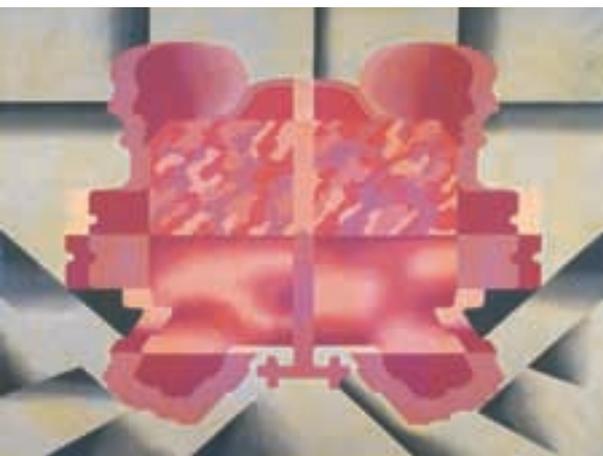
Oggi possiamo dire di essere sulla buona strada: la sentenza dello scorso maggio, alla quale siamo arrivati grazie al prezioso lavoro del nostro legale, Roberta Palotti, ha riconosciuto l'origine professionale del morbo di Parkinson che ha colpito Eugenio, ha condannato l'INAIL al pagamento della rendita, ha denunciato le responsabilità dell'azienda e può favorire l'azione rivendicativa sindacale sul tema della salute e della sicurezza dei lavoratori. Potremmo dover di nuovo combattere contro l'Istituto, ma siamo pronti ad affrontare altre cause, così come abbiamo fatto ora per Eugenio. Ed è il consulente medico dell'INCA di Legnano, Adalberto Ferioli, a spiegare perché non sia così remota questa ipotesi. «Da quando è emerso l'impiego del metanolo due medici legali, un tossicologo, un neurologo e un medico del lavoro, in qualità di consulente tecnico d'ufficio (CTU), nel corso degli ultimi quattro anni, hanno concordemente concluso sul ruolo, quanto meno concausale, di questo solvente nella genesi del morbo di Parkinson di cui soffre Eugenio: l'INAIL ha sempre opposto una fortissima resistenza. Non è un comportamento inusuale: in altre occasioni abbiamo dovuto ricorrere, a volte fino in giudizio, per casi di mesotelioma da esposizione ad amianto, a fronte di diagnosi di certezza circa la patologia e l'esposizione espressi dal Registro mesoteliomi della Lombardia e respinti dall'Istituto. Nel dicembre scorso abbiamo vinto una causa che riguardava un lavoratore affetto da carcinoma polmonare, esposto a fumi contenenti cromo e nichel (noti cancerogeni polmonari) durante la sua attività di saldatore di acciai speciali. È recente una sentenza in appello che riconosce l'origine professionale di un carcinoma della laringe in un lavoratore esposto ad amianto. L'INAIL, in tutti questi casi, non ha mai offerto né cercato collaborazione, ma si è sempre opposto». Se fin qui abbiamo visto la determinazione e la qualità dell'azione del Patronato INCA, testimonianza concreta di cosa significhi per la CGIL la tutela individuale dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, ascoltare Luigi Soresini, segretario della FIOM di Legnano, ci consente di cogliere il collegamento tra tutela individuale e tutela collettiva.

Il grande lavoro svolto dall'INCA a tutela dei diritti di Eugenio, che svolgeva la sua attività nello stabilimento di Nerviano, in un locale di solo 24 metri cubi senza sistemi di aspirazione, le evidenze e gli argomenti che faceva emergere, hanno indotto la FIOM di Legnano a svolgere una ricerca nella ex Alenia, oggi Selex Galileo: un gruppo industriale interamente controllato da Finmeccanica, con numerosi insediamenti produttivi e oltre 2500 dipendenti. «La ricerca dimostra – denuncia Soresini – come nel gruppo si usava e si continua a usare il Freon R113 e il Freon Smtp: infatti, se queste sostanze non sono più presenti nella fabbrica di Nerviano, non sono del tutto state eliminate in altre sedi, in particolare nello stabilimento di Pomezia. Dimostra anche che i lavoratori coinvolti non sono sufficientemente informati dei rischi collegati al loro utilizzo e ci induce a considerare ancora inadeguati i dispositivi di sicurezza, il che appare tanto più ingiustificato se si considera che Selex Galileo è un grande gruppo industriale, seriamente impegnato nella ricerca e dotato di tecnologie e risorse economiche importanti. Eppure sulle schede tossicologiche non emerge con chiarezza il tipo di rischio evidenziato dalle numerose perizie tecniche e le cappe di aspirazione adottate sono spesso insufficienti e inadeguate. Né risulta che l'azienda abbia cercato prodotti alternativi più sicuri». «Il lavoro dell'INCA e il sacrificio di Eugenio – continua Soresini – ci spingono ad agire con maggior determinazione sul terreno della prevenzione, delle modifiche organizzative e tecnologiche per tutelare di più e meglio la sicurezza e la salute dei lavoratori». Il segretario generale della Camera del lavoro territoriale di Legnano, Primo Minelli, può legittimamente dirsi soddisfatto per questa vicenda nella quale «la Cgil dimostra come tutela collettiva e individuale, struttura di rappresentanza e sistema dei servizi, siano espressione di una missione comune; tutelare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici; missione nella quale dirigenti di categoria e dirigenti e operatori dei servizi sono ugualmente importanti».



## La storia di Eugenio 3 *Le fasi processuali*

di **Roberta Palotti\*** e **Adalberto Ferioli\*\***



*Luis Gordillo*  
Automobilista gris-malva  
1969-70  
Acrilico su tela  
cm. 97x130,5  
Direzione Nazionale CGIL

\* Legale INCA CGIL Legnano  
\*\* Consulente medico  
INCA CGIL Legnano e Varese

**I**l signor Eugenio, dipendente della ex Alenia di Nerviano (oggi Selex Galileo), dal giugno 1991 al dicembre 1998, pulisce valvole per motori aerospaziali, usando, come riferitogli dal datore di lavoro, il Freon R113. Lavora in un piccolo locale, senza sistemi di aspirazione, in violazione della normativa. Non viene sottoposto agli esami previsti per chi utilizza solventi. Nel 1997, a soli 49 anni, accusa i primi sintomi, tre anni dopo scopre la causa: «morbo di Parkinson», ipotizzato di origine professionale dal Centro per la malattia di Parkinson di Milano.

Il morbo di Parkinson è una patologia degenerativa del sistema nervoso centrale la cui origine è ancora ampiamente discussa. Esistono dati che mettono in evidenza una familiarità della patologia a indicare, almeno per alcuni casi, una predisposizione genetica. Esistono d'altra parte evidenze consolidate sul ruolo causale di sostanze chimiche di uso industriale/agricolo, quali il manganese e le sue leghe, i derivati dell'acido carbammico e tiocarbammico. Attraverso l'INCA, nel luglio 2000, Eugenio chiede all'INAIL, in via amministrativa, il riconoscimento della malattia professionale, proprio in riferimento ai dati pubblicati dal centro di Milano che mostravano una associazione statisticamente significativa tra morbo di Parkinson ed esposizione alla «famiglia dei Freon». Nel caso del Freon R113, inoltre, esistevano studi clinici e sperimentali che confermavano la sua neurotossicità per il sistema nervoso centrale: infine, la storia della malattia che, con la sua insorgenza in età precoce e con sintomi che si erano progressiva-

mente aggravati con il progredire del tempo di esposizione, rappresentava un elemento non secondario a sostegno dell'esistenza del nesso di causa. Tutto ciò non basta all'INAIL per accogliere l'istanza di Eugenio, neppure in sede di collegiale medica.

L'INCA avvia il contenzioso giudiziario durante il quale l'Istituto deposita il documento di valutazione dei rischi, da cui emerge che il composto utilizzato non era semplicemente il Freon R113, ma una miscela ancor più micidiale denominata Freon SMTP, contenente sostanze tossiche, metanolo ed epossipropano, e nocive, Freon R113, dicloroetilene e nitrometano.

La «scoperta» della presenza del metanolo rafforza ulteriormente le ragioni di Eugenio perché le conoscenze sulla neurotossicità di questa sostanza sono molto estese ed esistono evidenze, ormai certe, sul rapporto causale tra esposizione a metanolo e insorgenza del morbo. Ad esempio, la sedicesima edizione (2005) del Trattato di Medicina Interna più prestigioso a livello internazionale, Harrison's – Principles of Internal Medicine, inserisce il metanolo tra le sostanze note per causare il morbo di Parkinson nell'uomo.

Quindi, all'atto del diniego amministrativo o quantomeno all'atto dell'introduzione del giudizio avanti il Tribunale, l'INAIL è perfettamente al corrente dell'esatta composizione della miscela utilizzata dal lavoratore, anche della presenza del metanolo. Ciononostante l'Istituto non ritiene di doverlo comunicare né al lavoratore, né al consulente medico di parte che assisteva il lavoratore, né al Patronato e nemmeno di rivedere la propria posizione di rifiuto.

Nonostante le reiterate richieste svolte nell'ambito del procedimento, il giudice, per una pretesa violazione del contraddittorio, limita l'oggetto del giudizio alla sola influenza del Freon R113 nella determinazione della tecnopatia lamentata, giungendo poi a negare la sussistenza del nesso causale tra il morbo e l'attività svolta (il tutto limitatamente ed espressamente al solo Freon R113). Ma se un contraddittorio era stato violato non era certo in danno all'INAIL, perfettamente a conoscenza di tutti gli elementi utili alla definizione della vicenda, bensì in danno del lavoratore.

La CTU (Consulenza tecnica d'ufficio), svolta da un esperto di prima nomina (specializzanda), che si avvarrà poi di un neurologo che nemmeno visiterà Eugenio, limitata al solo Freon R113, è negativa.

Negativa sarà anche la sentenza di primo grado. Per mettere al riparo il lavoratore da ulteriori questioni procedurali e processuali, l'INCA presenta all'INAIL, nel gennaio 2004, una integrazione alla prima domanda amministrativa del luglio 2000, rappresentando all'Istituto che il lavoratore era stato esposto ad altre sostanze nocive (circostanza perfettamente nota all'INAIL). Inoltre propone appello avverso la sentenza negativa e promuove un nuovo giudizio di primo grado per ottenere il riconoscimento della malattia professionale sulla base della miscela Freon SMTP e in particolare di tutte le altre sostanze ad esclusione del Freon R113, già oggetto del precedente giudizio.

Delle tre procedure seguite, quella in via amministrativa all'INAIL ha esito negativo: la richiesta, inizialmente, non viene presa in esame dall'Istituto stante la

pendenza della causa e nonostante i solleciti del Patronato (febbraio e aprile 2004). La domanda amministrativa viene infine definita dall'INAIL con comunicazione datata settembre 2004 (successiva al deposito della sentenza negativa di primo grado) con la seguente motivazione: «In sede giudiziale viene confermato il precedente provvedimento». Ma se la precedente posizione negativa dell'INAIL era stata assunta sulla base del solo Freon R113 e non sulla miscela Freon SMTP come può l'Istituto ritenere confermato in sede giudiziale il precedente provvedimento negativo?

Anche il giudizio di appello avverso la sentenza negativa di primo grado ha esito negativo. La Corte d'Appello ritiene infatti giuridicamente corretta l'esclusione delle altre sostanze della miscela dall'indagine giudiziaria avendo ritenuto il lavoratore colpevole (!!!) di non essersi attivato per conoscere l'esatta composizione della sostanza utilizzata. Infine, il nuovo giudizio di primo grado, diretto ad accertare l'origine professionale della malattia sulla scorta delle altre sostanze componenti la miscela Freon SMTP, ad esclusione del Freon R113, ha vita difficile. Il giudice al quale viene assegnata la causa viene destinato temporaneamente ad altro incarico. La causa rimane in stand by per un anno fino a quando non viene riassegnata al nuovo giudice il quale, dopo un rinvio in attesa della sentenza della Corte d'Appello (che avrebbe reso non necessario il giudizio di primo grado ove accolto), dispone la Consulenza tecnica d'ufficio (CTU). L'esito della CTU è positivo (e lapidario contro il datore di lavoro colpevole di non aver adottato nemmeno le cautele minime per la tutela della salute dei lavoratori), accertando sia l'origine professionale sia il diritto alla costituzione della rendita. Nel corso delle operazioni peritali il CTU riesce anche a quantificare i litri di sostanza utilizzata: 7.104 litri, tra il 1990 e il 1998. Sebbene la perizia, come detto, sia lapidaria e cristallina, non lasciando adito a dubbio alcuno, il giudice ordina alle parti il deposito di memorie in ordine al nesso di causa sul quale ovviamente si era espresso il CTU. Alla successiva udienza il giudice dispone un'ulteriore consulenza tecnica d'ufficio sul nesso di causa, dando per assodati e non contestati i risultati della CTU precedente quanto a modalità lavorative ed esposizione alla sostanza. L'incarico viene assegnato nel gennaio 2008. Poi il giudice viene trasferito e la causa riassegnata. I CTU, nonostante numerosi solleciti, non depositano la perizia.

Dopo varie traversie, il giudice rinvia la causa all'udienza del 13-5-2009, rappresentando ai CTU che, in caso di mancato deposito della perizia entro il 6-4-2009, avrebbe revocato l'incarico. L'elaborato peritale che conferma il giudizio della precedente CTU, datato 26-3-2009, viene depositato presso la cancelleria del tribunale il 10-05-2009, ovvero tre giorni prima dell'udienza nel corso della quale l'INAIL chiede rinvio per esame. Richiesta che viene accolta dal giudice e alla quale la difesa del ricorrente non si oppone stante la brevità. Il 20-05-2009 in sede di discussione, il legale dell'INAIL, su segnalazione del proprio perito di parte, adombra generici dubbi sulla correttezza procedurale seguita dai CTU senza peraltro precisarne i contenuti. La causa

viene finalmente definita con sentenza di accoglimento nella quale il giudice accerta l'origine professionale della malattia «morbo di Parkinson» contratta da Eugenio a causa e in occasione dell'attività lavorativa svolta con l'utilizzo del metanolo contenuto nella miscela Freon Stmp.

## Nessuna denuncia, eppur ci sono *Malattie professionali nel calzaturiero*

di **Gabriele Norcia\*** e **Valerio Zanellato\*\***



Tommaso Cascella  
Millenovecentouno  
1992  
*Tecnica mista su tavola, cm. 177x95*  
*Camera del Lavoro di Reggio Emilia*

\* Consulenza medico-legale  
INCA CGIL nazionale  
\*\* Area tutela del danno  
alla persona INCA CGIL nazionale

In Italia assistiamo da alcuni anni, ormai, ad una diminuzione considerevole delle denunce di malattie professionali, in assoluta controtendenza rispetto a quanto avviene nel resto d'Europa. Basti pensare che in Francia nel 2007 sono state riconosciute ben 34.267 casi per le sole patologie muscolo-scheletriche (patologie del rachide, vibrazioni, tunnel carpale, ecc.), mentre all'INAIL pervengono mediamente 24.000 denunce l'anno (tutte le patologie) e ne vengono riconosciute circa 5.000.

Si fa un bel parlare di diminuzione dei rischi, di prevenzione ormai attuata, di produzioni sempre meno nocive e così via, fatto è che i numeri non convincono, se consideriamo, ad esempio, il dato sulle neoplasie professionali. Nel nostro paese si calcola ci siano ogni anno circa 4 milioni di esposti a cancerogeni di varia natura, con una media di 150.000 decessi per tumore. Stime desunte dai più autorevoli studi internazionali attribuiscono una quota variabile tra il 4 e il 10% ad esposizione professionale, dunque ci si dovrebbe attendere tra i 6000 e i 15.000 decessi annui per tumori di sicura origine lavorativa, mentre l'INAIL ne riconosce circa un migliaio l'anno.

È evidente che il nostro sistema di tutela presenta delle zone d'ombra che lo rendono sempre più inefficace. A tal proposito è assai interessante il dato fornito dall'INAIL sulla provenienza delle denunce, cioè sui soggetti che individuano la malattia professionale, attivando il meccanismo di tutela. Ebbene; dai numeri forniti dall'Istituto assicuratore risulta che solo una quota trascurabile delle denunce deriva dai medici competenti,

cioè da quei soggetti che stanno in azienda, deputati alla sorveglianza sanitaria che, per definizione, hanno il compito di monitorare la salute dei lavoratori e individuare gli eventuali fattori di rischio presenti sui luoghi di lavoro. Così come assai poco significativa è la quota di denunce che deriva dai sanitari del servizio pubblico che assistono i propri pazienti evidentemente senza porsi il problema di raccogliere una seria anamnesi lavorativa.

Infine esiste il sospetto, per non dire la certezza, che la diminuzione delle denunce e dei riconoscimenti delle malattie da lavoro abbia anche altre motivazioni che si chiamano, ad esempio, ricatto lavorativo, paura di licenziamento, sfiducia nelle istituzioni (servizi di prevenzione, sanità pubblica, INAIL, ecc.).

Rispetto a questa situazione l'INCA, in collaborazione con la FILTEA, la FILT e la FIOM nazionali, ha voluto validare un modello, chiamiamolo pure una buona pratica, per l'emersione nel territorio delle patologie da lavoro.

A distanza ormai di quasi 3 anni di impegno i 3 progetti (Fermo, Napoli, Melfi) si stanno avviando a conclusione e a Fermo (novella provincia, ex Ascoli), noto distretto del calzaturiero (Tod's, Hogan, Della Valle) siamo ormai alle battute conclusive di un percorso che ha coinvolto massicciamente l'INCA, i delegati, la Camera del lavoro e la Categoria.

Nel complesso calzaturiero sono state distribuite diverse centinaia di questionari tra i lavoratori, per lo più dipendenti di aziende artigianali di piccole e medie dimensioni, oltre che della grande industria, e, in circa il 10% dei casi, il lavoro è svolto a domicilio con macchine di proprietà delle stesse operaie. Il questionario andava ad indagare le possibili patologie e/o disturbi che le lavoratrici, i lavoratori, potevano ricondurre all'attività lavorativa.

Sui primi 300 questionari già esaminati, ne sono stati selezionati più di un terzo (120) perché presentavano un quadro descrittivo che deponesse per una ragionevole o elevata probabilità di malattia professionale. I disturbi lamentati riguardano prevalentemente il sistema polso-mano, spalla e rachide lombosacrale.

Complessivamente, quindi, dei 300 questionari raccolti ne sono stati selezionati più di un terzo e per circa 50 lavoratrici/tori, sottoposti ad accertamenti medico-legali, sono state segnalate all'INAIL sospette patologie di origine professionale.

Stando ai dati nudi e crudi, ad un primo giudizio, si potrebbe dire che l'attività di prevenzione nel distretto del Fermano sia totalmente fallita. Si registra un'elevata incidenza di malattie strettamente correlate al lavoro che presentano un alto grado di prevedibilità e sarebbero per lo più eludibili dalla semplice applicazione di banali norme di prevenzione. Insieme alla gravità del fallimento della prevenzione, risulta evidente una pesante inefficacia del meccanismo di tutela previsto dalla legge, dal momento che prima del nostro progetto mai nessuno aveva pensato di denunciare anche solo una malattia professionale in molte delle aziende del distretto. Il dato risulta ancor più inquietante in quanto la gran parte dei lavoratori visitati per i quali è stata inoltrata la denuncia di malattia professionale tabellata è stata curata per le medesime malattie in strutture

pubbliche, da sanitari che evidentemente hanno ignorato totalmente l'obbligo di denuncia e segnalazione attribuito loro dalla legge.

Siamo convinti che, visti i primi risultati assai incoraggianti, l'esito finale dei progetti sarà coerente con gli obiettivi dichiarati e, anzi, probabilmente supererà ogni nostra più rosea aspettativa. L'augurio è che questo lavoro contribuisca ad aprire una strada nuova nel campo della tutela delle malattie professionali perché due dei principi fondamentali della Costituzione, il diritto alla salute e il diritto al lavoro, siano sempre meno incompatibili tra loro nel nostro paese.



# Welfare state in Europa





# Welfare state in Europa

## Volevamo lavoratori, abbiamo ricevuto esseri umani...

di **Paola Cammilli**\*



*Giuseppe Migneco*  
Mondine  
1952  
Olio su tela  
cm. 90x70  
Direzione Nazionale CGIL  
«particolare»

\* Stagiaire presso l'Osservatorio INCA CGIL per le politiche sociali in Europa. [www.osservatorioinca.org](http://www.osservatorioinca.org)

L'Europa è uscita dai palazzi per dare voce, o semplicemente ascoltare, le considerazioni, giuste o sbagliate che siano, della base della popolazione? Si sono mossi su questa scia la consultazione dei cittadini europei avvenuta i primi di maggio, che ha raccolto 150 delegati provenienti da ogni parte d'Europa, il dibattito serale di ECAS (European Citizen Action Service) dell'11 maggio e l'evento ad esso collegato del 12 maggio, nonché l'incontro promosso il 26 maggio dalla Commissione europea nel quadro del progetto URBACT<sup>1</sup> (Connecting Cities - Building Success) dal titolo «Migranti: promuovere l'inclusione durante la recessione», grazie al quale una rete di città europee ha avuto la possibilità di presentare i propri progetti di integrazione dei flussi di lavoratori provenienti da altre parti d'Europa. «Volevamo lavoratori, abbiamo ricevuto esseri umani»<sup>2</sup>: sembra essere questo il motivo di sottofondo che attraversa trasversalmente i due eventi organizzati l'11 e il 12 maggio 2009 a Bruxelles da ECAS dal titolo «Chi è responsabile nei confronti dei migranti intra-europei più vulnerabili e quali sono gli effetti della crisi economica su questi ultimi?», nel quadro del progetto europeo «One-stop mobility shop». Tale progetto è stato

<sup>1</sup> Maggiori informazioni in riferimento ai progetti e alle organizzazioni partecipanti su: <http://urbact.eu/thematic-poles/growth-and-job-creation/thematic-networks/opencities/presentation.htm> [www.ecas-citizens.eu/content/view/127/202/](http://www.ecas-citizens.eu/content/view/127/202/) [www.initicities.eu/en/news/](http://www.initicities.eu/en/news/).

<sup>2</sup> Max Frisch, scrittore svizzero, riferendosi ai «Guest Worker Programmes» europei degli anni '60.

lanciato da ECAS stessa e perseguito in partenariato con un network composto da altre quattro organizzazioni non governative dislocate in altrettanti parti d'Europa, Parigi, Londra, Dungannon (Irlanda) e Bruxelles, appunto. Esso mira a creare, appoggiandosi a movimenti organizzati sul territorio, una serie di punti di raccolta nelle città europee, dove le stesse organizzazioni possano fornire supporto, assistenza e servizi ai «migranti europei» che si trovano a fronteggiare situazioni di difficoltà una volta giunti nel paese di destinazione.

«*One-stop mobility shop*» si basa su un principio tripartito, il cosiddetto ABC del progetto:

- ▶ Laddove «A» (*Assistance*) significa creare un punto che fornisca assistenza alle richieste, personali e specifiche, dei lavoratori migranti e delle loro famiglie che molto spesso si interfacciano con un sistema di informazione non accessibile, burocratizzato e frammentato. e politiche sociali in Europa.
- ▶ «B» (*Building Bridges*) si concentra sulla necessità di supportare la cooperazione tra un vasta platea di soggetti erogatori di servizi, autorità locali o altri corpi statali, partner sociali e organizzazioni di migranti che collaborano sulla base di tematiche settoriali.
- ▶ Infine, «C» (*Cooperation*) crea un collegamento tra «A» e «B» e i paesi di origine del migrante.

Questa necessità nasce dalla consapevolezza, sviluppata grazie all'osservazione del fenomeno, che la migrazione intra-europea sia per la maggior parte a breve termine e circolare, da qui il bisogno di collegare i servizi nei paesi di origine con i programmi di integrazione nei paesi ospitanti, e infine assistere i lavoratori per un reinserimento nel proprio paese qualora optassero per un ritorno.

Hanno partecipato ai dibattiti diversi «panel» di economisti, politici, rappresentanti sindacali e della società civile organizzata e non, senza tralasciare ampi spazi per le discussioni con il pubblico più vasto.

Ciò che è evidente fin dal primo momento è che nessuno tra i partecipanti a questi incontri ha sottovalutato la dimensione legale e legislativa della questione: tutti sono infatti consapevoli del fatto che l'Europa, soprattutto in vista delle sfide apportate dal progressivo allargamento dei suoi confini, ma iniziando dal primo Trattato istitutivo della Comunità, abbia fatto molto per rimuovere gli ostacoli al godimento di uno dei quattro diritti fondamentali, quello alla mobilità. Nonostante tale consapevolezza, risulta però ugualmente allarmante il monito proveniente da organizzazioni non governative operanti al livello di base, ossia con i migranti stessi: i diritti dei trattati vengono reiteratamente negati, ovviamente in maniera indiretta; ma si può parlare di «negazione dei diritti» quando non esiste alcuna effrazione formale ai codici ed alla legislazione? Partendo dal principio, o dalla fine, dato che la persona sembra talvolta essere l'ultimo anello della catena decisionale e legislativa, le organizzazioni che si sono impegnate nell'integrazione della mano d'opera proveniente soprattutto dai paesi dell'Europa centro-orientale dopo il 2004 lamentano la mancanza di una «rete di salvataggio» per le persone più vulnerabili. Questo deriva dall'esistenza, come spesso accade, di un grande peccato originale: la di-

stanza tra la legge e la realtà. Se a ciò si aggiunge anche il fatto che molte delle politiche d'integrazione sono dirette a migranti provenienti da paesi terzi diviene ulteriormente più semplice spiegarsi come la mobilità intra-europea sia spesso un diritto disegnato sulla carta e celebrato con l'adozione del principio della «cittadinanza europea».

Occorre forse qua fare un passo indietro. La mobilità del lavoro costituisce da qualche anno una delle sfide più pungenti per quanto concerne la configurazione spaziale assunta dai diritti di cittadinanza nel corso del Novecento e rivela tutti i limiti di un percorso storico sul quale non è stata forse posta una sufficiente riflessione. Le migrazioni sono fenomeni che più ci dovrebbero costringere a ripensare al binomio «protezione sociale/diritti di cittadinanza». È attualmente in corso di discussione internamente alle istituzioni europee il dibattito che vede come protagonisti i diritti legati alla mobilità e quelli invece afferenti alla cittadinanza.

L'acquisito diritto di cittadinanza europea prevede che ogni cittadino sia trattato in maniera eguale, senza alcun tipo di discriminazione, su qualsiasi base essa si possa fondare, in qualsiasi parte del territorio europeo. La questione dunque è: cosa accade quando le persone che si muovono all'interno dell'Unione europea si trovano ad affrontare situazioni in cui non possono godere dei benefici sociali minimi?

La protezione sociale, nonostante il coordinamento messo in campo a livello comunitario dagli anni '70, è ampiamente sotto il controllo degli Stati membri, anche perché è tra le spese di bilancio che più gravano su ogni singolo Stato. È quindi essenziale per un lavoratore, che decide di spostarsi per ragioni spesso legate alla possibilità occupazionale e alla capacità salariale, avere facile accesso ad informazioni di base sul sistema di protezione sociale del paese che lo andrà ad ospitare. Per problemi relativi alla lingua, alla scarsa cooperazione decentrata tra autorità locali, alla disinformazione, ecc., ciò non sempre avviene. Succede così che paesi come l'Irlanda o l'Inghilterra, che insieme alla Svezia sono stati i primi a rimuovere totalmente gli ostacoli alla mobilità fin dal 2004, la Svezia non avendo avuto però la stessa capacità attrattiva di manodopera in comparazione con i primi due, hanno sperimentato un afflusso di grandi dimensioni di lavoratori provenienti dai paesi di nuova integrazione.

Per un particolare concorso di responsabilità o fatalità, i migranti recenti sono spesso meno integrati da un punto di vista socio-economico, per ragioni di lingua, di scarsa informazione relativa al mercato del lavoro locale, per un servizio di *housing* spesso legato alla presenza di un lavoro subordinato, con la conseguenza che, una volta perso il lavoro, l'effetto domino successivo prevede la perdita della casa e con essa, spesso, lo status di «residente». Cosa accade infatti in quei paesi dove il requisito principale per poter godere dei benefici della protezione sociale, qualora non si raggiunga una soglia di reddito minimo, è lo status di «residente»? O quando pur avendo i requisiti per poter godere dei benefici, spesso per problemi di lingua, non li si conoscono e non si sa quindi come raggiungerli?

È da questa scarsa consapevolezza che nascono talvolta situazioni di sfruttamento della mano d'opera, ed il fatto di essere spesso comunità altamente volatili, in condizioni di stanziamento temporaneo, non costituisce un incentivo all'apprendimento della lingua straniera. Gli esempi sopracitati non costituiscono che una piccola dimostrazione di quanto capacità linguistiche e godimento dei benefici sociali siano fattori altamente correlati.

Lungamente, nei Trattati, la libertà di circolazione è stata preservata come un diritto dei lavoratori, tralasciando le successive integrazioni di figure come pensionati o studenti. Cosa accade quando si applicano accordi transitori nei confronti di lavoratori provenienti da nuovi Stati membri che possono incorrere nel rischio di indigenza e vulnerabilità in maniera maggiore rispetto agli autoctoni, ma che a differenza possono godere dei benefici derivanti non soltanto dagli schemi di protezione sociale, ma soprattutto dalla presenza di una rete di legami familiari e sociali che agevola ogni passaggio transitorio nel ciclo della vita? È possibile, generalizzando, affermare che le barriere persistenti alla mobilità dei lavoratori, siano esse legali, amministrative o sociali, tendano a creare cittadini di prima e di seconda classe?

È dimostrato che numerosi siano stati i benefici macro-economici apportati dalla mobilità aggiuntiva creata dall'allargamento<sup>3</sup>, come ad esempio una complessiva crescita del PIL attorno allo 0,2%. Ma è d'altro canto ugualmente vero che l'apertura di questi paesi alla libera circolazione ha prodotto un aumento sfrenato delle importazioni di capitali da parte dei paesi dell'Europa centro-orientale. Stime<sup>4</sup> prevedono che, a causa della recente crisi che ha avuto origine nei mercati finanziari, un così alto livello di dipendenza da capitali stranieri da parte dei paesi di nuova integrazione porterà ad un ritardo nella crescita del volume nazionale di PIL superiore di 15 o 20 anni rispetto alle stime precedenti all'ottobre del 2008.

Questo fattore è altamente legato alla mobilità se si considera che molti lavoratori decidono di spostarsi per il cosiddetto *pull-effect*, che fa riferimento non

---

<sup>3</sup> Tra gli studi che attestano gli effetti positivi delle migrazioni sul mercato del lavoro e sulle variabili macro-economiche cito per la loro rilevanza: Bems R. e Schellekens P. (2008), «Macroeconomics of Migration in New Member States», *IMF Working Paper*, WP/08/264; Boeri T. e Brücker H. (2001), «Eastern Enlargement and EU-Labour Markets: Perceptions, Challenges and Opportunities», *World Economics*, 2:1; «European Migration, Why are Europeans so tough on migrants?» (2005), *Economic Policy*, pp. 629-703, CEPR, CES, MSH; Münz R. (2008), «Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe», *Social Protection and Labor Discussion Paper*, World Bank, n. 0807; Münz R., Straubhaar T., Vadean F. e Vadean N. (2006), «The costs and benefits of European Immigration», *HWWI Policy Report*, n. 3; Recchi E., Tambini D., Baldoni E., Williams D., Surak K. e Favell A. (2003) «Intra-Eu Migration: A Socio-Demographic Overview», *PIONEUR Working Paper*, n. 3.

<sup>4</sup> Alla proiezione di questi scenari è dedicato il paragrafo 5 «Growth and Employment Scenarios» di: Ahearne A., Brücker H., Darvas Z. e von Weizsäcker J. (2009), «Cyclical dimensions of labour mobility after EU enlargement», *Bruegel Paper*, preparato per la conferenza «Eu Enlargement – 5 years after» organizzata dalla Presidenza ceca a Praga, marzo 2009.

tanto alla peggiore condizione economica in cui versa il proprio paese d'origine quanto alla migliore situazione che dimostrano i paesi limitrofi. Queste stime fanno così presupporre che il fenomeno della mobilità sia destinato a crescere sicuramente nel lungo periodo, e che nel breve periodo sia una questione che dovrebbe essere gestita tramite un dialogo multilivello tra movimenti di attivisti alla base, autorità pubbliche decentrate, Stato membro ricevente e Stato membro d'origine e Unione europea.

La gestione dei flussi migratori in periodo di crisi è certamente un argomento di non facile trattazione in quanto questi lavoratori possono essere sia tra i primi a perdere il lavoro che tra i primi a riottenerlo, data la loro capacità o disponibilità ad accettare lavori che richiedono scarse qualifiche, molto spesso sottopagati, ma questo stesso fattore è collegato altresì a possibili tensioni che possono nascere laddove non si implementi una corretta politica d'integrazione. Riconoscendo le difficoltà che le maggiori amministrazioni locali possono riscontrare nello sviluppare tale tema a causa della volatilità delle comunità che si spostano in cerca di occupazione, forte è il richiamo ad una maggiore ricettività da parte delle istituzioni alle istanze perorate dalle organizzazioni che ogni giorno si battono contro un «sistema di servizi non disegnato per la diversità». È a questo proposito che è stata accolta favorevolmente l'affermazione di forte autocritica di Jérôme Vignon (Commissione europea) secondo il quale il problema del coordinamento della sicurezza sociale è stato, fino ad oggi, «trattato soltanto secondo la prospettiva che prevede la diminuzione degli ostacoli alla mobilità, senza però considerare che niente o poco sia stato fatto per creare situazioni favorevoli – attraverso politiche positive o proattive – per coloro che decidono di godere di tale diritto». È di significativa importanza il fatto che le organizzazioni di base o non governative, parte della società civile, si impegnino a riempire con gesti di volontariato e solidarietà le «zone grigie» situate tra la legislazione europea e quella nazionale. È altrettanto vero, però, che senza un'interlocuzione costante con le autorità pubbliche, la condizione di vita per il migrante non diverrà, nel breve periodo almeno, così agevole come l'Unione si è lungamente auspicata. Le parole conclusive di Vignon rimandano positivamente a quell'Ippocrate che riteneva che: «È partendo dalla necessità di osservare razionalmente il paziente, prendendo in debita considerazione l'aspetto ed i sintomi che si può procedere alla diagnosi, alla prognosi e alla terapia».



# Diritti e tutele nel mondo

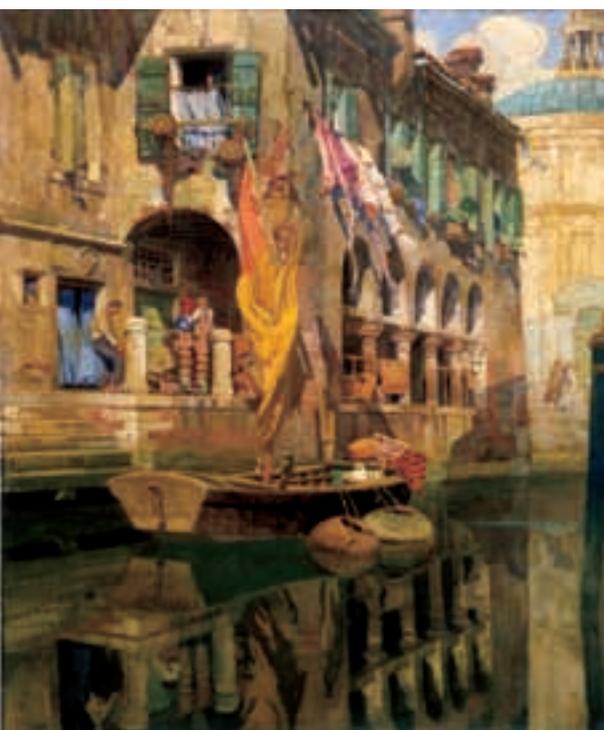




# Diritti e tutele nel mondo

## Amianto nel mondo: la faziosità degli Stati

di **Vittorio Longhi**\*



*Vettore Zanetti Zilla  
Casa di pescatori  
1930  
Olio su compensato  
cm. 128x108  
CGIL nazionale*

\* Giornalista e consulente ILO  
(International Labour Organisation)

L'Asia è il continente che importa la maggiore quantità di amianto al mondo, perciò il migliore mercato per i produttori di Russia, Canada, Cina e Brasile. Per questo motivo è il continente in cui appaiono più urgenti l'informazione e la sensibilizzazione sui rischi derivanti dall'utilizzo del minerale. Ad aprile si è tenuta la prima Conferenza asiatica sull'amianto, a Hong Kong, con l'obiettivo di limitarne l'utilizzo e arrivare presto a un bando completo in tutti i paesi della regione. Finora solo il Giappone ne ha vietato l'uso, ma ci sono voluti venti anni di pressione sul governo da parte di gruppi ambientalisti e del lavoro, che hanno anche organizzato il movimento delle vittime nei processi per i risarcimenti.

Oggi, il mercato dell'amianto in Asia cresce soprattutto in rapporto allo sviluppo dell'edilizia, effetto del boom economico e della rapida industrializzazione degli ultimi anni, soprattutto in Cina e India. Le imprese edili usano il crisotilo, il più estratto dei minerali dell'amianto insieme al cemento, nel 90 per cento delle costruzioni; la quota più alta al mondo, a cui è seconda solo l'Africa, ma con una densità di popolazione assai inferiore. Nonostante la Cina sia tra i primi cinque paesi produttori, la domanda di crisotilo per l'edilizia è altissima, circa 600 mila tonnellate l'anno, e soprattutto è in continua crescita, tanto che le risorse interne non bastano e si deve importare dalla Russia. Si stima che circa 100 mila lavoratori cinesi siano esposti direttamente alla fibra, di cui 24 mila solo nelle miniere. Altrettanto rischiosa è l'industria della demolizione navale. Con l'aumento dei costi per sostenere gli standard relativi ad ambiente, salute e

sicurezza, la demolizione navale si è sempre più spostata dall'Europa e dall'America Latina verso i cantieri di India, Bangladesh, Pakistan, Cina, Filippine e Vietnam, dove la tutela della salute dei lavoratori è notoriamente ignorata. Migliaia di operai lavorano per distruggere le vecchie imbarcazioni e ricavarne ritagli di metallo, senza alcuna protezione contro le tante sostanze tossiche che venivano utilizzate trenta o quaranta anni fa: non solo amianto, ma anche vernici con cadmio, ossido di piombo e anticorrosivo al cromato di zinco, tinture contro le incrostazioni fatte di mercurio e arsenico.

Uno dei maggiori problemi è la diagnostica e la prevenzione delle malattie derivanti da amianto, secondo quanto emerso alla Conferenza di Hong Kong, perché sono ancora pochi i medici in grado di diagnosticare correttamente malattie polmonari come la silicosi e l'asbestosi, spesso confuse con la tubercolosi. Ancora più difficile è trovare i tumori e in particolare i mesoteliomi provocati da inalazione di amianto; pertanto la maggior parte dei lavoratori colpiti, spesso ignari di essere stati esposti a sostanze letali, per ora è destinata ad ammalarsi e a morire nell'invisibilità. La Conferenza ha mobilitato medici del lavoro, accademici, attivisti di organizzazioni non governative e di organizzazioni sindacali per costruire la *Ban Asbestos Network of Asia*, una rete che si pone l'obiettivo di far bandire l'amianto in tutta la regione e di intervenire, intanto, sull'informazione, la prevenzione e la richiesta ai governi di adottare leggi severe sul rispetto degli standard minimi di salute e sicurezza.

Nonostante l'Organizzazione internazionale del lavoro e l'Organizzazione mondiale della sanità continuino a ricordare che ogni anno muoiono mediamente 100 mila persone e che 125 milioni sono esposti, avvertendo sulla nocività del minerale in tutte le sue forme e in ogni suo utilizzo, le lobby dell'amianto minimizzano e propongono un uso «sicuro» in condizioni di assoluto controllo. Un controllo che però è stato difficile in Europa prima che venisse bandito e che perciò sarebbe quasi impossibile in sistemi economici e sociali come quelli asiatici, in cui la tutela della salute dei lavoratori non è certo la priorità rispetto alla competitività sui costi. La Russia, che controlla il 40 per cento del mercato del crisotilo, risponde a ogni richiesta di bando negandone la pericolosità e screditando ogni posizione critica. Non ha avuto seguito, infatti, il primo forum internazionale sull'amianto tenuto a Mosca due anni fa, in cui si è tentato di sensibilizzare e proporre il divieto. La stessa Accademia russa delle scienze mediche continua a sostenere che non ci sono rischi reali, documentati da studi scientifici, per la maggior parte della popolazione, mentre le industrie minerarie usano l'ovvio argomento della perdita di posti di lavoro (500 mila, si stima) e del basso costo del materiale di costruzione nei paesi in via di sviluppo, primi importatori. Tuttavia, si sa che le nuove costruzioni in Russia non prevedono cemento amianto, perciò gran parte della produzione resta destinata all'esportazione.

Tra gli altri grandi produttori, il Brasile non ha vietato l'uso del minerale, anche se in diversi Stati non è consentito adoperarlo ed è forte il movimento sociale e sindacale di protesta e sensibilizzazione. Negli ultimi anni le vittime di amianto

hanno ricevuto risarcimenti milionari da parte delle multinazionali che lo producevano, tra cui la Eternit. È storica la vittoria degli operai dello stabilimento Eternit di Osasco, a cui la Corte civile brasiliana ha riconosciuto nel 2004 un indennizzo di circa 160 milioni di dollari per 2500 persone, mentre l'azienda non aveva proposto che poche migliaia.

Tuttavia è in Canada che si sta sviluppando il dibattito più forte sulla necessità e l'urgenza di imporre divieti. Il paese, secondo solo alla Russia, oggi esporta circa 200 mila tonnellate di crisotilo all'anno, il 90 per cento della produzione, nonostante si registri il 61 per cento delle malattie professionali mortali legate alla fibra. La contraddizione è tale che non si può più nascondere la copertura che le autorità scientifiche nazionali hanno dato finora alle lobby dell'amianto, come dimostrano le pressanti denunce di alcuni parlamentari. Tra questi, spicca Pat Martin, che prima di essere eletto tra i neodemocratici è stato a lungo sindacalista e prima ancora ha lavorato come minatore nello Yukon, uno dei principali siti canadesi di amianto.



# Approfondimenti





## Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide

di **Giovanni B. Sgritta\***



\* Professore di sociologia nella Facoltà di Scienze statistiche dell'Università di Roma. Si ringrazia l'Autore per la gentile concessione alla pubblicazione.

**T**ornerà la povertà con la crisi in atto o è già adesso un dato della realtà italiana? Questo articolo, dopo aver considerato la posizione dell'Italia nel panorama internazionale dal punto di vista dell'ineguaglianza di reddito, si sofferma su alcune peculiarità del «modello italiano di povertà». Principali caratteristiche di questo modello sono il divario fra le regioni del Nord e quelle del Sud, e il ruolo della famiglia nei processi di impoverimento. In effetti, i fattori che concorrono a elevare la povertà al Sud sono quelli che meno incidono su quella del Nord, e viceversa. Al Nord la povertà dipende soprattutto dalla «biografia lavorativa» delle persone povere, dal fatto cioè che i poveri, in gran parte anziani, vivano con pensioni modeste o perché non hanno mai lavorato (donne anziane sole) o perché non hanno una storia contributiva sufficientemente lunga da garantire loro negli anni della vecchiaia un trattamento dignitoso. Al Sud invece la povertà è un effetto perverso della «solidarietà familiare»: la famiglia, se da un lato agevola la redistribuzione delle risorse dall'altro agisce da «moltiplicatore» della scarsità di mezzi dell'unico percettore di reddito. In entrambi i casi, la povertà è insufficienza di mezzi. Ma mentre nel Mezzogiorno la scarsità di denaro si coniuga ad una relativa abbondanza di «carichi familiari», che contribuisce a aggravare la situazione economica del nucleo familiare, al Nord ad essa si associa una relativa penuria di risorse umane: cioè, i poveri, gli anziani poveri, le donne anziane povere, sono oltre che prive di mezzi anche sole. Lo scenario prossimo venturo della povertà non può che fuoriuscire da questo complesso di elementi, sul quale grava tuttavia l'assenza di un dispositivo non-discrezionale e non-

*contributivo di sostegno del reddito in grado di assicurare una protezione universalistica dal rischio di esclusione e povertà.*

## ▼ 1. Premessa

Il ritorno della povertà? Niente di più attuale. Il 2009 è partito, in Italia come altrove, all'insegna di una pesante crisi recessiva, certamente la più grave dal dopoguerra, e che molti pronosticano duratura; una crisi, che potrebbe avere conseguenze drammatiche sul tenore di vita della popolazione, ma di cui – a parte il collasso delle borse e i disastri che hanno cambiato radicalmente il volto della finanza globale – sappiamo ben poco. Troppo poco per azzardare sensate congetture su quanto potrebbe succedere nei prossimi mesi. Uno storico di Harvard, Niall Ferguson, in un'immaginaria retrospettiva della crisi, scrive che il 2009 [*sic*] «was the year when people finally gave up trying to predict the year ahead. It was the year when every forecast had to be revised [...]» (Ferguson, 2008). Anche «The Economist» si lancia in previsioni che «probably won't happen» («The Economist», 2008). D'altra parte, le stime ufficiali sulla povertà sono note a un anno di distanza da quando sono raccolti i dati, e quelle più recenti (2006-2007) sono ben lungi dal permettere di prevederne, nemmeno approssimativamente, l'evoluzione nel biennio a venire; a detta di molti il più critico. Intanto, la produzione industriale precipita, non solo negli Stati Uniti ma in tutto il mondo. Le banche lesinano i prestiti. La produttività ristagna e le imprese non investono. Gli analisti economici aggiornano *ad horas* situazioni di grave difficoltà in tutti i settori: imprese piccole e grandi, servizi finanziari e aziende manifatturiere continueranno a tagliare posti di lavoro ad un ritmo elevato. Se questo è il quadro, difficile scongiurare il pericolo di un diffuso malessere sociale per le condizioni di vita delle famiglie a più basso reddito e con figli; i giovani e i lavoratori precari sono già ora ai limiti della povertà.

In casa nostra, l'impatto della crisi sull'economia reale non è meno pesante. Navigano in cattive acque numerosi distretti industriali simbolo del «Made in Italy», e il Mezzogiorno continua ad essere un problema grande e serio, specie per il basso livello del capitale umano. Secondo fonti sindacali, nei prossimi due anni sarebbero a rischio nel settore manifatturiero e in quello delle costruzioni circa 900.000 posti di lavoro. Né le previsioni del mondo imprenditoriale sono improntate a miglior ottimismo. L'ufficio studi di Confindustria stima che, tra il secondo trimestre del 2008 e la seconda metà del 2009, si avrà una perdita di 600.000 posti di lavoro, per lo più concentrati nell'industria; nel 2009, per la prima volta dal 1994, la variazione annua dei posti di lavoro sarà negativa, con un calo dell'1,4%.

In queste condizioni, tentare di prevedere quanto potrà accadere sul fronte della povertà e su quello delle misure per combatterla è impresa quasi disperata. Semplicemente, non ne sappiamo abbastanza; troppe cose ignoriamo perché si possa anticipare l'evolversi della crisi e le informazioni che abbiamo sono spesso

■ incongrue e non coerenti: molte, come detto, le imprese in difficoltà, non poche hanno chiuso i battenti, molti lavoratori hanno perso il posto e non sanno se, come e quando riusciranno a trovarne un altro; cresce, sostiene l'Organizzazione mondiale del lavoro, l'ineguaglianza salariale e diminuisce il potere d'acquisto dei salari reali, specie in casa nostra (OIL, 2008a; OIL, 2008b). L'Istat, pur confermando la sostanziale stabilità del tasso di povertà tra il 2006 e il 2007, registra nondimeno la presenza di situazioni di disagio economico particolarmente marcate tra le famiglie con figli, i monogenitori, i giovani e gli anziani soli; e non solo nelle regioni meridionali, tradizionalmente le più esposte (ISTAT, 2008a; ISTAT, 2008b). Eppure, in un recente sondaggio (Demos, novembre 2008) nove italiani su dieci si sono dichiarati «molto» o «abbastanza» felici, pur dicendosi pessimisti sul futuro a breve dell'economia nazionale, il reddito e il lavoro personale (Diamanti, 2008). Strano paese, l'Italia: non facile da decifrare nemmeno nei periodi normali, figuriamoci in tempo di crisi. Stando così le cose, non resta che fare un passo indietro; fermarsi a ragionare sull'esistente per cercare di prospettare plausibili tendenze evolutive della crisi. Dopo tutto, eccezioni a parte, il futuro è figlio legittimo del passato e del presente. Solo attraverso le informazioni di cui disponiamo possiamo sperare di sbrogliare almeno in parte la matassa. Sicuramente non è molto, ma è quanto basta per cercare di fare chiarezza, da un lato, sul contesto economico e sul tessuto sociale nel quale piomba la crisi; dall'altro, sull'efficacia degli strumenti di politica sociale con i quali, salvo una inversione di rotta delle scelte di governo, ci si appresta ad affrontarla.

## ▼ 2. Ineguaglianza: il quadro internazionale

L'Italia non è un paese povero. La povertà l'ha conosciuta in passato, nell'immediato dopoguerra e almeno per tutti gli anni '50. Quella, sì, una miseria vera, dura, diffusa; un composto di fame, analfabetismo, disoccupazione, malattie, abitazioni improprie, insicurezza, abbandono, mendicizia, paura, ampiamente narrata nelle quattordici monografie di un'inchiesta parlamentare senza precedenti (Camera dei Deputati, 1953). Ma è ormai un ricordo sbiadito e lontano, che sopravvive solo nella memoria dei più vecchi. Quella miseria probabilmente non tornerà; o meglio, c'è da sperare che non ritorni, perché non ci sarebbero più le condizioni che consentirono allora a tante famiglie italiane di sopportarla e di superarla: le gravi ristrettezze subite negli anni di guerra, le ridotte aspettative, il carattere prevalentemente rurale e agricolo della popolazione, una contingenza demografica favorevole, la frugalità dei consumi, la voglia di ricostruire.

Il ricorso al confronto comparativo aiuta a ridurre il rischio di osservare i fatti di casa da una visuale troppo ristretta. Da questo punto di osservazione, il principale problema è l'equità nella distribuzione delle risorse. In chiaro: se sia vero che il ventaglio dell'ineguaglianza si è ampliato, e «i ricchi diventano sempre più

ricchi e i poveri sempre più poveri». L'OCSE, l'organizzazione che raggruppa i trenta paesi più industrializzati del mondo, nel suo ultimo Rapporto sostiene che l'ineguaglianza distributiva è cresciuta almeno a partire dalla metà degli anni '80 e probabilmente sin dalla metà del decennio precedente; in alcuni paesi, fra cui l'Italia, dal 2000 in poi (OECD, 2008). In questo periodo, i redditi del decile più alto della distribuzione sono aumentati molto più dei redditi medi e bassi. In effetti, alla metà degli anni 2000 l'Italia, con un indice di concentrazione di 0,35, occupava una delle prime posizioni nella classifica dei paesi in ordine di disuguaglianza. Peggio facevano solo Polonia, Usa, Portogallo, Turchia e Messico. Tutte le altre nazioni europee spuntavano posizioni migliori; ma è significativo che, nel rapporto tra i redditi del decile più ricco e del più povero, i paesi del Sud-Europa – Portogallo (6,05), Italia (4,31), Grecia (4,39) e Spagna (4,59) – presentavano valori superiori alla media OCSE (4,16).

Fuori squadra rispetto agli altri paesi è anche il rapporto tra i redditi di mercato e i redditi disponibili (al netto del prelievo fiscale e dei trasferimenti governativi). In compagnia del Giappone, l'Italia è il solo paese dell'area OCSE in cui l'ineguaglianza dei redditi di mercato sia cresciuta costantemente negli ultimi vent'anni. Tra il 1985 e il 1990, questa crescita è stata più che compensata dalla diminuzione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi disponibili, grazie ad un efficace intervento dello Stato attraverso la leva fiscale e i trasferimenti; tra il 2000 e il 2005, invece, mentre gli altri paesi facevano registrare un declino dell'ineguaglianza dei redditi di mercato, in Italia è proseguita la tendenza all'aumento ed è cresciuta parallelamente anche l'ineguaglianza dei redditi disponibili (*ivi*, p. 33, fig. 1.4). Il rapporto tra il reddito mediano e il reddito medio, mantenutosi sempre al di sotto dell'unità per tutto il periodo 1985-2005, indica che sono soprattutto le classi medie ad aver perso terreno (*ivi*, p. 29). Dal 1995 in avanti, in particolare, è aumentata in Italia l'ineguaglianza dei redditi da capitale e da lavoro autonomo.

La povertà (relativa) non è che una misura di ineguaglianza; l'una è calcolata rispetto ad una soglia prestabilita e riguarda solo un particolare segmento della distribuzione dei redditi o dei consumi, l'altra è riferita a tutta la distribuzione. Anche in questo caso, l'Italia occupa la parte alta della graduatoria, con un'incidenza della povertà relativa (misurata al 50% o al 60% del reddito familiare mediano equivalente) più elevata della media europea, e anche stavolta in linea con gli altri paesi del Sud-Europa; i soliti quattro «Pigs». Sulla negativa posizione italiana in graduatoria ha influito l'incremento della povertà (+4 punti percentuali) tra il 1985 e il 1995, meno che compensato dalla riduzione del decennio successivo (-3 punti percentuali). La dinamica della povertà non ha interessato tuttavia uniformemente i diversi gruppi sociali. Considerando le famiglie con capofamiglia in età da lavoro, coloro che vivono in famiglie in cui non lavora nessuno hanno livelli di povertà tre volte più elevati di quanti vivono in famiglie con un solo occupato e di ben dodici volte rispetto alle famiglie con due o più occupati. In Italia, nel 2005, l'incidenza della povertà delle famiglie con capofamiglia in età da lavoro è pari all'11%; sale al 36% quando non vi so-

no occupati, e scende all'1% quando ad essere occupati sono due persone. Tra i single, la variazione è altrettanto drammatica: 40% se non lavorano, 50% se sono occupati part-time e 4% se hanno un lavoro full-time. Nelle famiglie con due o più adulti, infine, l'incidenza della povertà è pari al 36% se nessuno è occupato, al 33% se svolgono un lavoro part-time e all'8% se almeno uno dei membri adulti ha un lavoro full-time. Il tasso di occupazione e l'incidenza della povertà stanno dunque fra loro in una relazione inversa: più è elevato il primo, minore è la seconda; e lo stesso vale nello specifico per il livello di povertà dei minori: maggiore è il tasso di occupazione delle madri, minore è l'incidenza di povertà dei figli. A questo riguardo, l'Italia condivide con Stati Uniti e Canada il primato negativo della più elevata incidenza della povertà delle famiglie (coppie) con figli in cui entrambi i genitori sono disoccupati (78%); incidenza che si riduce al 24% se lavora solo uno dei genitori e all'1% se lavorano entrambi. Quest'ultimo risultato mette tuttavia il nostro paese in una posizione di favore nel panorama internazionale; nel senso che sono ben pochi i paesi nei quali la proporzione delle famiglie povere in cui lavorano due o più membri adulti è altrettanto bassa come in Italia (*ivi*, p. 136, fig. 5.9).

Un altro aspetto che emerge dal Rapporto OCSE riguarda la frazione delle differenze relative dei redditi dei genitori ad una certa data che si trasmette ai figli. Maggiore è questa frazione, minore è la mobilità intergenerazionale del reddito e più una società è «ingessata»: l'ereditarietà delle condizioni di partenza viola palesemente il principio dell'eguaglianza di opportunità, e rende più difficile interrompere il ciclo della povertà e dell'ineguaglianza. Con la Gran Bretagna, l'Italia è il paese in cui l'elasticità è più elevata, pari a circa il 50%; cioè, quasi la metà della differenza relativa dei redditi di una generazione si trasmette, in media, alla successiva. Su questo fronte, l'Italia annovera due primati negativi: è il paese che coniuga la più elevata ineguaglianza nella distribuzione dei redditi alla più alta trasmissione di vantaggi e svantaggi nel corso delle generazioni, e quello nel quale alla più elevata elasticità nell'ereditarietà delle posizioni si somma un basso livello di redditività dei titoli di studio (*ivi*, p. 213, fig. 8.2). E poiché la povertà si accompagna di regola a minori investimenti in istruzione, più precarie condizioni abitative, cattiva alimentazione e cattiva salute, ne segue che tutto ciò si riflette inevitabilmente sul tenore di vita delle future generazioni.

L'ultima informazione che è utile riportare per chiudere questa panoramica riguarda le misure più efficaci per ridurre il rischio di povertà. Il Rapporto OCSE simula due scenari virtuali. Il primo, assume che tutti i paesi dell'area raggiungano lo stesso livello di riduzione della povertà del paese che realizza la terza migliore performance; il secondo, valuta l'impatto sul livello di povertà che si avrebbe in ciascun paese se *i*) la quota di famiglie in cui nessuno è occupato fosse pari a quella del paese che occupa la terzultima posizione in graduatoria e se *ii*) la quota di famiglie a doppio reddito fosse pari a quella del paese che occupa la terza migliore posizione. Per quanto arbitrari, i criteri utilizzati in questa simulazione consentono di evidenziare le politiche che, in ogni specifica realtà nazionale, consentirebbero di spuntare i maggiori vantaggi relativi. A

conti fatti, l'applicazione virtuale della *redistributive strategy* ridurrebbe in Italia l'incidenza della povertà delle famiglie dall'11% al 7%; un risultato indubbiamente rilevante, ma comunque in linea con la media OCSE-24. La *work strategy* sortirebbe invece un vantaggio decisamente più incisivo, in Italia più che nel resto dei paesi; in altri termini, se nel nostro paese vi fosse la stessa proporzione di famiglie a doppio reddito che prevale nel paese con la terza migliore performance, l'incidenza della povertà si ridurrebbe di oltre 4 punti percentuali, dall'11% al 6% (*ivi*, p. 305, fig. 11.4).

### ▼ 3. Povertà: *genus italicum*

Più a fondo il Rapporto OCSE non ci consente di andare. Restano fuori dal quadro alcuni dei caratteri peculiari, i più persistenti, dell'ine-guaglianza di reddito e della povertà all'italiana. Proprio quei caratteri che, nella malaugurata sorte di un avvistamento della spirale recessiva nel 2009 e nel 2010, forse oltre, potrebbero contribuire, rispetto ad altri paesi, a peggiorarne o a mitigarne gli effetti; dipende. Siamo sempre sul piano delle congetture, ma è pur vero che l'impatto della crisi dipenderà anche dalle caratteristiche che nei singoli contesti nazionali hanno le forme e le dinamiche della povertà, nonché dalla capacità dimostrata nel passato dalle politiche per contrastarle. Limiti di spazio impediscono di spingere l'analisi oltre un certo livello di approfondimento. Semplificando, oltre a ciò che è emerso dal Rapporto OCSE, i caratteri permanenti della povertà italiana si riducono fondamentalmente a due: il divario, incolmabile, crescente, fra le regioni del Nord e quelle meridionali e il ruolo strategico giocato dalla famiglia. Il resto fa da contorno o riflette dinamiche sopravvenute negli ultimi anni, a cui accenneremo fra breve.

Fa differenza se la povertà è misurata in termini di reddito disponibile piuttosto che attraverso la spesa per consumi; in una popolazione contraddistinta da un livello di invecchiamento demografico relativamente elevato, come l'Italia, quest'ultima tende per forza di cose a sovrastimare l'incidenza della povertà. L'ultima stima disponibile (2007), calcolata sulla spesa per consumi, conferma il forte squilibrio nella distribuzione della povertà fra il Nord e il Sud, dove vive il 65% delle famiglie povere e il 68,3% delle persone in povertà contro appena il 35,2% dei residenti in queste regioni. In termini di incidenza della povertà (relativa), rispetto a una soglia posta a 986 euro, nelle tre ripartizioni i dati sono i seguenti: 5,5% al Nord, 6,4% al Centro e 22,5% al Sud, non senza apprezzabili divari da regione a regione. Anche l'intensità – la gravità – della povertà è maggiore al Sud che nelle altre ripartizioni, sebbene tra il 2005 e il 2007 vi sia stato un aumento al Nord, una sostanziale tenuta al Centro e una riduzione al Sud (ISTAT, 2008a, p. 2).

Non cambia granché se dalla povertà relativa, che di fatto misura la disuguaglianza, si passa alla povertà assoluta, che verosimilmente riflette il vero zoccolo duro dell'indigenza economica. Nel 2002, ultimo anno nel quale la povertà è

stata stimata con questo criterio, l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie era al Sud (8,9%) più di cinque volte quella del Nord (1,7%) e quattro volte quella delle regioni del Centro (2,2%). Anche in questo caso, almeno per tutto il quinquennio 1997-2002, la povertà è rimasta sostanzialmente stabile (Freguja e Pannuzi, 2007, p. 35).

Stabile è anche, indipendentemente dal criterio di misura adoperato, il profilo delle famiglie povere. Da sempre, quelle più a rischio sono le famiglie numerose. Specie al Sud, l'incidenza della povertà (relativa) cresce costantemente all'aumentare del numero di componenti della famiglia; maggiore è il numero di componenti, più elevato è il divario tra l'incidenza della povertà fra le regioni del Nord e del Sud. Con cinque o più componenti, nel 2007 l'incidenza di povertà è pari al 12% al Nord e al Centro, ma vale ben il 32,9% nel Mezzogiorno. Per quanto importante, poiché consente di realizzare o meno delle economie di scala nelle spese, la dimensione non è tuttavia che una delle caratteristiche della famiglia; il rischio di povertà varia anche in relazione alla sua composizione. Cambia molto se la famiglia è composta solo di persone adulte e anziani, o se vi sono figli a carico. Sono in particolare i nuclei familiari con tre o più figli minorenni ad avere la più elevata incidenza di povertà. Al Nord, cresce dal 5,5% per tutte le famiglie al 16,4% per quelle con tre o più minori; al Sud, dal 22,5% al 36,7% (Istat, 2008a, p. 4). E poiché i due fattori si sommano, la situazione più sfavorevole riguarda proprio le famiglie con un maggior numero di figli a carico, residenti nelle regioni del Mezzogiorno, dove questa tipologia familiare è più diffusa.

Cambiando registro e passando dai consumi ai redditi, all'incirca la metà delle famiglie con tre o più figli in età minore appartiene al primo quintile (il 20% più povero) della distribuzione del reddito equivalente. Diverso è il caso delle famiglie composte di anziani. Nonostante che i tassi di povertà per gli anziani soli e per le coppie di anziani siano ancora tre volte più elevati rispetto a quelli dei single e delle coppie in cui il capofamiglia ha meno di 65 anni, le famiglie anziane che si trovano nel quinto inferiore della distribuzione dei redditi non superano il 17% (Freguja e Pannuzi, 2007, p. 47, tab. 10). Il dato risale al 2004; oggi la situazione potrebbe essere cambiata, ma probabilmente non di molto (considerato che a quella data il tenore di vita degli anziani aveva già scontato il peggioramento verificatosi rispetto agli anni precedenti l'introduzione dell'euro).

Ultimamente, tuttavia, vi sono stati cambiamenti anche apprezzabili nei tassi di povertà sia per quanto riguarda il territorio sia per le tipologie familiari. Colpisce, per esempio, la crescita della povertà relativa nelle regioni del Nord, in particolare per quanto riguarda le famiglie numerose (dall'8,2% al 16,4% per quelle con tre o più figli minori, dal 2006 al 2007), e il calo in quelle del Sud; e lo stesso, sia pure su valori più modesti, per le famiglie con anziani. Segno che il panorama della povertà sta lentamente mutando faccia; che alcune caratteristiche, un tempo presenti quasi soltanto al Sud, si stanno pian piano affacciando anche nelle regioni più ricche del paese. Sarebbe tuttavia azzardato spingersi oltre nella diagnosi. Restano invece sostanzialmente invariati i tratti tipici del

«modello italiano di povertà»<sup>1</sup>; un modello, che in breve prospetta due distinte immagini della povertà, una caratteristica del Mezzogiorno, l'altra prevalente nel resto d'Italia, soprattutto al Nord. Si tratta evidentemente di una grossolana semplificazione, ma che può servire a chiarire sia le cause del fenomeno sia la sua possibile evoluzione rispetto alla crisi attuale.

La principale causa di povertà è ovunque la mancanza di reddito. Ma il reddito delle famiglie che abitano nel Mezzogiorno è notevolmente più basso, da anni e anni pressappoco i tre quarti, di quello delle famiglie del Centro-Nord. Visto da un'altra angolatura, dal 35% al 45% delle famiglie residenti nelle regioni del Sud si collocano nel quinto dei redditi più bassi contro valori che oscillano dal 7% al 13% in quelle del Nord (Istat, 2008c, p. 233, tav. 4.28). La prima ragione di questa differenza sta nel diverso tasso di occupazione, totale e femminile soprattutto, delle due aree. Al Sud come al Nord, la stragrande maggioranza dei poveri è tale perché costretta a vivere con un solo reddito, da lavoro o da trasferimento. Ma nelle regioni del Sud-Italia la proporzione di famiglie con un solo percettore di reddito è notevolmente più elevata. Quasi la metà si trova in questa condizione, contro valori che non superano il 40% nelle altre regioni (Istat, 2006, p. 215, tav. 5.9). Inoltre, al Sud l'ampiezza della famiglia è maggiore che al Nord e al Centro ed è notevolmente più elevata la percentuale di coppie con figli (44% vs. 35%) (ISTAT, 2008c, p. 346, tav. A 21). Messe insieme, queste condizioni strutturali spiegano perché la povertà nelle regioni meridionali colpisce prevalentemente i minori<sup>2</sup>; possiamo perciò parlare di una povertà «familiare», paradossalmente «solidaristica», che deriva dal fatto che tutti i componenti, indipendentemente dalla loro capacità di guadagno (che al Sud è alquanto modesta), sono costretti a condividere *in solido* le precarie condizioni economiche della famiglia. Dunque, una povertà che si presenta come un effetto perverso della solidarietà familiare, che al tempo stesso ridistribuisce risorse e agisce da «moltiplicatore» delle difficoltà economiche o della scarsità di mezzi dell'unico percettore di reddito della famiglia: un reddito da lavoro, se occupato, o da trasferimento, se invalido o pensionato<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> L'espressione è di E. Morlicchio e E. Pugliese, *Il modello italiano di povertà*, in: A.M. Simonazzi, a cura di, *Lavoro e redditi in Italia*, numero monografico della rivista «Economia & Lavoro», No 2-3, 2005; si veda anche S. Paugam, *Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion en Europe*, «Études rurales», No 159-160, 2001.

<sup>2</sup> Secondo l'ultimo Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, «il 72% dei minori poveri vive nel Mezzogiorno, dove risiede "solamente" il 40% dei minori; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei minori, vive appena il 16,5% dei minori poveri». Cfr. Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2007*, Roma (mimeo) 2008, p. 53. Si veda anche L. Cannari e D. Franco, *La povertà tra i minorenni in Italia: dimensioni, caratteristiche, politiche*, Banca d'Italia, Temi di discussione del servizio studi, n. 294, 1997.

<sup>3</sup> Riprendo queste osservazioni da due precedenti lavori. Cfr. G.B. Sgritta, *Povertà e disuguaglianza economica in Italia: forme, luoghi ed età*, Tutela, n. 2-3, 1993; e G.B. Sgritta, *Poveri: i conti in tasca*, in G. Fofi e A. Leogrande, a cura di, *Nel Sud, senza bussola*, L'Ankora del Mediterraneo, Napoli, 2002.

In definitiva, i fattori che più concorrono a elevare la povertà al Sud sono quelli che meno incidono su quella del Nord, e viceversa. Al Nord è relativamente elevata tra i poveri la percentuale di coloro che si trovano nella condizione di pensionati o comunque sono anziani, soprattutto donne anziane sole, con basso livello di istruzione e senza una storia lavorativa alle spalle, ed è invece contenuta la quota dei bambini poveri, dei poveri «in seconda battuta», che al Sud è invece molto elevata. Al Nord la povertà dipende non tanto dalla famiglia quanto dalla «biografia lavorativa» delle persone povere, dal fatto cioè che i poveri, in gran parte anziani, vivano con pensioni modeste o perché non hanno mai lavorato, è il caso delle donne anziane sole, o perché se lo hanno fatto non hanno una storia contributiva sufficientemente lunga da garantire loro negli anni della vecchiaia un trattamento dignitoso. In entrambi i casi, al Sud come al Nord, la povertà è mancanza di risorse. Ma mentre nel Mezzogiorno la scarsità di denaro si coniuga ad una relativa abbondanza di «carichi familiari», che contribuisce ad aggravare la situazione economica del nucleo familiare, al Nord ad essa si associa, per soprammercato, una relativa penuria di risorse umane: cioè, i poveri, gli anziani poveri, le donne anziane povere, sono oltre che prive di mezzi anche sole. *Ça va sans dire*, che queste circostanze diventano particolarmente critiche quando si cumulano; quando cioè nella stessa famiglia, sulle stesse risorse, gravitano più generazioni, anziani pensionati e giovani-adulti con o senza figli. Le due debolezze, in questo caso, si sommano, aggravando il rischio di povertà. In effetti, l'incidenza della povertà delle persone anziane sole è diminuita nel corso degli anni, passando dal 16,3% del 1997 all'11,7% del 2005. Nello stesso periodo è invece aumentata di pari misura la povertà delle famiglie in cui, per la necessità di mettere in comune le risorse disponibili, l'anziano solo o la coppia anziana sono costretti a convivere con i figli disoccupati o con un'occupazione precaria (ISTAT, 2007, p. 308, tav. 5.42). E non sono pochi i giovani-adulti di 35-39 anni che continuano a coabitare con almeno un genitore; si tratta del 16,9% dei maschi e dell'8,6% delle donne (ISTAT, 2005, p. 245). Aumentano anche i 35-44enni che, con o senza un lavoro, condividono la medesima condizione di dipendenza.

#### ▼ 4. Nuovi scenari, vecchie politiche?

Lo scenario prossimo venturo della povertà non può che fuoriuscire da questo variegato complesso di elementi; il più preoccupante dei quali è senza dubbio l'elevato numero di famiglie che può contare su una sola fonte di reddito. Tanto al Sud come al Nord, un'eventuale impennata della disoccupazione darebbe un duro colpo al tenore di vita delle famiglie e farebbe aumentare sensibilmente il numero di poveri<sup>4</sup>. L'ultima indagine Istat su *Reddito e condizioni di vita ri-*

<sup>4</sup> Non è tuttavia scontato che le misure utilizzate siano in grado di registrare il peggioramento: riducendosi il valore mediano del reddito, l'incidenza della povertà relativa potrebbe paradossalmente restare invariata o persino diminuire, perché una quota minore di famiglie cadrebbe sotto la linea di povertà.

leva già un peggioramento, tra il 2006 e il 2007, del disagio economico delle famiglie, particolarmente accentuato nelle regioni del Mezzogiorno, dove oltre il 20% delle famiglie (15,4% in media nazionale) ha dichiarato di arrivare a fine mese con molta difficoltà e tra il 38% (Basilicata) e il 57% (Calabria) di non essere in grado di sostenere una spesa imprevista di 700 euro; se i dati sono attendibili, nell'arco di un solo anno quest'ultimo motivo di disagio è praticamente raddoppiato al Sud e più che triplicato al Nord (ISTAT, 2008b, p. 20). Qualora dovesse crescere la disoccupazione, come tutto lascia prevedere, il paese si troverebbe alquanto impreparato a affrontarla. In termini di risorse destinate alle politiche di sostegno al reddito nei casi di disoccupazione o alle politiche attive finalizzate alla formazione per il reinserimento nel mercato del lavoro l'Italia occupa in effetti l'ultimo posto tra i paesi UE-15, con appena il 2% della spesa per la protezione sociale; di gran lunga al di sotto della media UE è anche la percentuale di spesa destinata alla famiglia, alla casa e all'esclusione sociale: appena il 4,7% rispetto all'11,5% dell'UE-27, ma con punte di gran lunga più elevate in Danimarca, Francia e Germania (ISTAT, 2007, pp. 264-265).

Nel bene e nel male, le famiglie hanno finora sostanzialmente «tenuto», facendo da argine al disagio e alle sopravvenute difficoltà economiche. Ma l'hanno fatto, specie al Sud, a prezzo di molti, troppi, compromessi: esasperando la funzione solidaristica della famiglia, riducendo la fecondità, mantenendo sempre più a lungo i figli presso la casa dei genitori, facendo lievitare le convivenze, dilatando la sfera dell'illegalità, delegando l'assistenza degli anziani alla nuova figura della badante, allargando ulteriormente l'area del lavoro nero e della precarietà, lasciando andar via i giovani, indebolendo la coesione sociale. Insomma, facendo di necessità virtù e adattandosi alle circostanze. E tuttavia, se tutto ciò non è bastato a colmare il divario con le regioni del Nord, non è da escludere che povertà e malessere possano allargarsi a macchia d'olio nell'ipotesi di un aggravarsi della recessione. Al Sud è la tenuta della famiglia che fa problema, al Nord soprattutto la condizione degli anziani. La popolazione ultrasessantacinquenne è maggiormente concentrata nelle regioni del Nord-Ovest e del Centro Italia. Per effetto dell'elevata speranza di vita femminile, si tratta per lo più di donne; donne sole, nubili o vedove, avanti con l'età, che percepiscono trattamenti pensionistici assolutamente modesti, per le quali dunque il rischio di povertà e le privazioni, in particolare a partire dagli ultimi anni, si sono decisamente aggravati. Per la stragrande maggioranza degli anziani, in particolare per chi è in cattive condizioni di salute, l'aiuto fornito dall'apparato dei servizi è una goccia nel mare del bisogno, ed è pertanto costretto a rivolgersi a forme di assistenza privata a pagamento, il cui costo incide pesantemente sul magro importo della pensione. Non abbiamo dati specifici per il Nord, ma già ora il 40% degli anziani soli ritiene di non poter affrontare una spesa inattesa di 700 euro e il 14,6% non ha avuto soldi per sostenere le spese mediche (Istat, 2008b, p. 19).

Se a ciò si aggiunge la possibilità tutt'altro che remota di una perdita del lavoro da parte delle fasce d'età centrali, i 30-50enni, il rischio di una estensione del-

l'area della povertà e del disagio sarebbe allora inevitabile. In uno scenario siffatto, servirebbe un piano d'intervento immediato e incisivo. E qui le cose si complicano. Le politiche a sostegno delle famiglie sono in Italia a dir poco deficitarie. Le solidarietà familiari hanno sostanzialmente svolto una funzione vicaria rispetto all'intervento della mano pubblica. Pressappoco il 90% del nostro welfare è legato a due sole voci di bilancio, le pensioni e la sanità. Gli «ammortizzatori sociali», che dovrebbero rappresentare l'asse portante dell'azione pubblica a fronte della crisi che stanno vivendo le famiglie e gli strati più deboli della popolazione, sono manifestamente inadeguati. Il vero e proprio ammortizzatore, come abbiamo visto, resta la famiglia. Da entrambi i punti di vista, sostegno del reddito e aiuti alle famiglie, l'Italia resta un paese anomalo; un paese, in cui non è davvero pensabile che si possano assegnare «alle famiglie e agli altri corpi intermedi nuove e maggiori responsabilità a tutela dei più deboli e bisognosi»<sup>5</sup>.

Un settore in cui il sistema italiano di welfare è particolarmente fragile è quello della povertà. L'Italia non ha mai avuto una vera e propria politica contro la povertà, tanto meno programmi integrati capaci di fronteggiare il fenomeno dell'esclusione sociale nella sua estensione. Vi sono una pluralità di misure d'intervento a sostegno di individui e famiglie prive di beni basilari come un reddito minimo, un lavoro retribuito, una casa, l'assistenza sanitaria, la scuola e quant'altro. Ma si tratta quasi sempre di misure di natura temporanea e, soprattutto, selettive, categoriali e assistenziali e, per giunta, implicite<sup>6</sup>; dunque, insufficienti se nei prossimi mesi la platea dei soggetti colpiti dalla crisi dovesse affollarsi. Manca in Italia, unico paese in Europa, un dispositivo non discrezionale e non contributivo di sostegno del reddito in grado di assicurare a chi perde il lavoro e non è in grado di trovarne un altro, ma soprattutto a chi non ha ancora iniziato a lavorare e a chi per i più diversi motivi è privo di un reddito, una protezione universalistica dal rischio di esclusione e povertà.

Le misure varate dal governo in risposta alle prime avvisaglie della crisi sono per lo più provvedimenti d'emergenza, tentativi di fronteggiare le situazioni di maggiore criticità delle fasce più indigenti della popolazione, ma con ben poche possibilità di riuscire a scongiurare la «piena» nel caso in cui il fiume della recessione dovesse superare il livello di guardia. Alcuni provvedimenti sono ancora all'esame del Parlamento, sicché non è dato sapere se vi saranno modifiche, in quale direzione e di quale entità. Per ora, sul tavolo degli incentivi introdotti dalla manovra anti-crisi si contano la *Carta acquisti* (l. 133/08), 40 euro al mese destinati ai pensionati con più di 65 anni e ai genitori di bambini di età non superiore a 3 anni che posseggono determinati requisiti di eleggibilità: po-

<sup>5</sup> Proprio questa è invece la tesi sostenuta dal «Libro Verde» del governo sul futuro del modello sociale. Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *La vita buona nella società attiva*, Roma, 25 luglio 2008, p. 15.

<sup>6</sup> Questa la tesi sostenuta da N. Negri e C. Saraceno, *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna, 1996.

co, meglio di niente ma restano fuori in troppi e forse i più indigenti; il *Bonus straordinario per le famiglie* (d.l. 185/2008), con un importo variabile, a seconda della condizione reddituale e familiare di chi lo richiede, da 200 a 1.000 euro su base annua; la misura che fissa un tetto agli interessi sui mutui a tasso variabile (d.l. 185/08); nonché gli *sconti fiscali* per le spese dei figli che frequentano l'asilo nido (massimo 120 euro) e per gli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico (massimo 47 euro) entrambi previsti dalla Finanziaria per il 2009. Per avere diritto ai benefici si deve essere cittadini italiani e residenti in Italia. Per la sola *Carta acquisti*, si stima che le persone interessate dovrebbero essere circa 1.300.000. A questi e altri provvedimenti si aggiunge l'aumento della cassa integrazione per i lavoratori che hanno perso il posto. Sicché, in complesso, la manovra ammonta a circa 3,6 miliardi, più altri due miliardi destinati alle imprese. Il governo non ha invece accolto la proposta dell'opposizione e di parte dei sindacati di detassare salari e pensioni al di sotto di una certa soglia, motivando il rifiuto con lo stato dei conti pubblici.

L'entità del debito pubblico italiano è, in effetti, tale da non consentire molti spazi di manovra. L'ultimo dato sul fabbisogno del settore statale, ovvero il saldo fra le entrate e le uscite, rileva un «buco» di 52,9 miliardi di euro, praticamente il doppio di quello dello scorso anno: un andamento sul quale ha certamente inciso la frenata dell'economia e la crescita negativa del prodotto interno lordo. Ma non c'è dubbio che sulle capacità future del governo di fronteggiare la crisi peseranno sia l'abolizione dell'imposta sulla prima casa, sia il salvataggio dell'Alitalia, i cui oneri sono stimati rispettivamente in 1.903 e 3.300 milioni di euro. Con la Finanziaria per il 2008, il precedente governo aveva già introdotto un aumento delle detrazioni per la prima casa fino al 40%, che era andato a beneficio soprattutto dei decili più alti della distribuzione del reddito: meno del 36% a chi percepiva redditi inferiori alla mediana. La soppressione dell'imposta approvata dal Parlamento ad inizio legislatura non ha modificato lo squilibrio nella ripartizione degli sgravi; di fatto, ha finito per avvantaggiare soprattutto i contribuenti che si collocano nei decili ricchi: l'80% in quello più alto e solo il 25% del più basso, con un valore medio dello sgravio pari a 24 euro per gli individui che occupano il decile inferiore e a 162 per quelli del superiore<sup>7</sup>. Tutto considerato, assai poco, quasi niente; ma con una sottrazione di risorse che si sarebbero potute impiegare con maggior profitto in interventi di contrasto alla povertà nell'attuale congiuntura.

Delle misure varate dal presente governo è impossibile adesso tentare di valutare l'efficacia. Alcune debbono ancora essere approvate e al momento non si conosce nemmeno il numero dei reali beneficiari, né tanto meno è noto quali sorprese ci riserverà la crisi. Una serie di indicazioni possiamo nondimeno trarre, a futura memoria, dall'impatto sul profilo della disuguaglianza e della povertà rilevato a seguito delle riforme varate dal precedente governo nella legislatura

<sup>7</sup> Devo alla cortesia del prof. Massimo Baldini dell'Università di Modena i dati qui riportati.

2006-2008. Anche in quel caso si trattava di riforme spesso poco coordinate fra loro e soprattutto non dotate di quell'ammontare di risorse indispensabile per ridurre in misura significativa la povertà del reddito nel nostro paese. A conti fatti, l'effetto redistributivo che quelle riforme hanno consentito di realizzare è stato alquanto modesto. Di poco esse hanno ridotto sia la diffusione sia l'intensità della povertà. L'effetto più rilevante ha riguardato le fasce d'età più anziane, in tutte e tre le ripartizioni territoriali. Molto poco o quasi niente le fasce più giovani e gli adulti. Di tutte le misure di policy che allora furono adottate, quelle che hanno inciso maggiormente sull'indice di diffusione della povertà – linea al 60% della mediana – sono state innanzitutto il bonus per gli incapienti (una misura *una tantum*) e la detrazione per l'affitto, quindi le modifiche dell'IRPEF introdotte dalla Finanziaria per il 2007 e il sostegno al costo dei figli (in particolare la detrazione a favore delle famiglie con almeno quattro figli) previsto dalle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 (Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, 2008, p. 108). Le condizioni sono cambiate e forse cambieranno ancora, ma è una lezione che sarebbe opportuno tenere presente. Che cosa accadrà nel 2009, nessuno lo sa naturalmente. Ma non c'è bisogno della palla di vetro per immaginare che, di fronte ad un inasprimento della crisi – Patto europeo di stabilità permettendo – gli interventi di politica economica e sociale che il governo si vedrebbe costretto ad adottare non si discosterebbero di molto dalle proposte dei partiti di opposizione e delle parti sociali. Anche perché non vi sarebbero alternative e, come ha detto Obama nel discorso inaugurale della campagna presidenziale, «necessity is the mother of invention». Ma non è questo il punto. Il punto è che, date le circostanze, si tratterebbe pur sempre di misure dettate dall'emergenza. E sarebbe di nuovo un'occasione mancata per fare finalmente quelle riforme di cui il paese ha bisogno e di cui si discute da tempo immemorabile. Se così fosse, ancora una volta, soprattutto in questo frangente, non si riuscirebbe a metter mano ad un'efficace politica di lotta alla povertà e alla disuguaglianza e ad un serio e coerente programma di sostegno economico e di servizi per le famiglie. Sicché, il vero rischio è che, messa alle spalle la crisi, il dopo avrà lo stesso volto del prima.

### ▼ Riferimenti bibliografici

- Camera dei Deputati, 1953, Atti della Commissione parlamentare di *Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, 14 voll.
- Cannari L. e Franco D., 1997, *La povertà tra i minorenni in Italia: dimensioni, caratteristiche, politiche*, Banca d'Italia, Temi di discussione del servizio studi n. 294.
- Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, 2008, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2007*, Roma (mimeo).
- Diamanti I., 2008, *Essere felici in tempo di crisi*, «la Repubblica», 28 dicembre.
- «The Economist», 2008, *The World in 2009*, 19 novembre.

- Ferguson N., 2008, *An imaginary retrospective of 2009*, «Financial Times», 27 dicembre.
- Freguja C. e Pannuzi N., 2007, *La povertà in Italia: che cosa sappiamo dalle varie fonti?*, in Brandolini A. e Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- ISTAT, 2005, *La situazione del Paese nel 2004*, ISTAT, Roma.
- ISTAT, 2006, *La situazione del Paese nel 2005*, ISTAT, Roma.
- ISTAT, 2007, *La situazione del Paese nel 2006*, ISTAT, Roma.
- ISTAT, 2008a, *La povertà relativa in Italia nel 2007*, Statistiche in breve, ISTAT, Roma.
- ISTAT, 2008b, *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia, Anni 2006-2007*, Statistiche in breve, Istat, Roma.
- ISTAT, 2008c, *La situazione del Paese nel 2007*, ISTAT, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008, *La vita buona nella società attiva*, Roma.
- Morlicchio E., Pugliese E., 2005, *Il modello italiano di povertà*, in Simonazzi A.M. (a cura di), *Lavoro e redditi in Italia*, numero monografico della rivista «Economia & Lavoro», n. 2-3.
- Negri N. e Saraceno C., 1996, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- OECD, 2008, *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Parigi.
- OIL, 2008a, *World of Work Report 2008. Income Inequality in the Age of Financial Globalisation*, Ginevra.
- OIL, 2008b, *Global Wage Report 2008/09. Minimum Wages and Collective Bargaining: Towards Policy Coherence*, Ginevra.
- Paugam S., 2001, *Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion en Europe*, «Études rurales», vol. 159-160, n. 3-4, pp. 73-95.
- Sgritta G.B., 1993, *Povertà e disuguaglianza economica in Italia: forme, luoghi ed età*, «Tutela», n. 2-3, pp. 30-42.
- Sgritta G.B., 2002, *Poveri: i conti in tasca*, in Fofi G. e Leogrande A. (a cura di), *Nel Sud, senza bussola*, L'Anchoredel Mediterraneo, Napoli.



# Documentazione

## Il «decreto sicurezza»

*Ndr.: il presente testo è quello licenziato dal Parlamento prima della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale avvenuta il 24 luglio 2009.*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

*Attesto che il Senato della Repubblica,  
il 2 luglio 2009, ha approvato il seguente disegno di legge,  
d'iniziativa del Governo, già approvato dal Senato e modifi-  
cato dalla Camera dei deputati:*

## Disposizioni in materia di sicurezza pubblica

### Art. 1.

1. La disposizione di cui all'articolo 61, numero 11-*bis*), del codice penale si intende riferita ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi.

2. All'articolo 235 del codice penale, il secondo comma è abrogato.

3. Il secondo periodo del primo comma dell'articolo 312 del codice penale è soppresso.

4. Dopo l'articolo 183 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sono inseriti i seguenti:

«Art. 183-*bis*. - (*Esecuzione della misura di sicurezza dell'espulsione del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea e dell'apolide*). - 1. L'espulsione del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea e dell'apolide dal territorio

dello Stato è eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Art. 183-*ter*. - (*Esecuzione della misura di sicurezza dell'allontanamento del cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea*). - 1. L'allontanamento del cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea è disposto in conformità ai criteri e con le modalità fissati dall'articolo 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30».

5. All'articolo 416, sesto comma, del codice penale, le parole: «600, 601 e 602» sono sostituite dalle seguenti: «600, 601 e 602, nonché all'articolo 12, comma 3-*bis*, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

6. All'articolo 376, primo comma, del codice penale, dopo le parole: «e 373» sono inserite le seguenti: «, nonchè dall'articolo 378».

7. All'articolo 61 del codice penale, il numero 5) è sostituito dal seguente:

«5) l'averne profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa;».

8. All'articolo 342 del codice penale è premesso il seguente:

*Art. 341-bis. - (Oltraggio a pubblico ufficiale).* - Chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni è punito con la reclusione fino a tre anni.

La pena è aumentata se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato. Se la verità del fatto è provata o se per esso l'ufficiale a cui il fatto è attribuito è condannato dopo l'attribuzione del fatto medesimo, l'autore dell'offesa non è punibile.

Ove l'imputato, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento di esso sia nei confronti della persona offesa sia nei confronti dell'ente di appartenenza della medesima, il reato è estinto».

9. Nel libro II, titolo III, capo III, del codice penale, dopo l'articolo 393 è aggiunto il seguente:

*Art. 393-bis. - (Causa di non punibilità).* - Non si applicano le disposizioni degli articoli 336, 337, 338, 339, 341-bis, 342 e 343 quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero il pubblico impiegato abbia dato causa al fatto preveduto negli stessi articoli, eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni».

10. L'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288, è abrogato.

11. L'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituito dal seguente:

*Art. 5. - 1.* Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi.

2. I termini di cui al comma 1 sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

12. Dopo l'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è inserito il seguente:

*«Art. 9-bis. - 1.* Ai fini dell'elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza, all'istanza o dichiarazione dell'interessato deve essere comunque allegata la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge.

2. Le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono soggette al pagamento di un contributo di importo pari a 200 euro.

3. Il gettito derivante dal contributo di cui al comma 2 è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato allo stato di previsione del Ministero dell'interno che lo destina, per la metà, al finanziamento di progetti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione diretti alla collaborazione internazionale e alla cooperazione e assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione anche attraverso la partecipazione a programmi finanziati dall'Unione europea e,

per l'altra metà, alla copertura degli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti ai procedimenti di competenza del medesimo Dipartimento in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza».

13. All'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Entro cinque giorni dal deposito del ricorso, il tribunale, con decreto apposto in calce allo stesso, fissa l'udienza in camera di consiglio. Il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza sono notificati all'interessato e al Ministero dell'interno, presso la Commissione nazionale ovvero presso la competente Commissione territoriale, e sono comunicati al pubblico ministero»;

b) i commi 9, 10 e 11 sono sostituiti dai seguenti:

«9. Il Ministero dell'interno, limitatamente al giudizio di primo grado, può stare in giudizio avvalendosi direttamente di un rappresentante designato dalla Commissione nazionale o territoriale che ha adottato l'atto impugnato. La Commissione interessata può in ogni caso depositare alla prima udienza utile tutti gli atti e la documentazione che ritiene necessari ai fini dell'istruttoria. Si applica, in quanto compatibile, l'articolo 417-bis, secondo comma, del codice di procedura civile.

10. Il tribunale, sentite le parti e assunti tutti i mezzi di prova necessari, entro tre mesi dalla presentazione del ricorso decide con sentenza con cui rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria; la sentenza è notificata al ricorrente e al Ministero dell'interno, presso la Commissione nazionale ovvero presso la competente Commissione territoriale, ed è comunicata al pubblico ministero.

11. Avverso la sentenza pronunciata ai sensi del comma 10 il ricorrente, il Ministero dell'interno e il pubblico ministero possono proporre reclamo alla corte d'appello, con ricorso da depositare presso la cancelleria della corte d'appello, a pena di decadenza, entro dieci giorni dalla notificazione o comunicazione della sentenza»;

c) il comma 14 è sostituito dal seguente:

«14. Avverso la sentenza pronunciata dalla corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione. Il ricorso deve essere proposto, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla notificazione della sentenza. Esso è notificato alle parti assieme al decreto di fissazione dell'udienza in camera di consiglio, a cura della cancelleria. La Corte di cassazione si pronuncia in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 375 del codice di procedura civile».

14. All'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, il primo periodo del comma 5-bis è sostituito dal seguente: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero che sia privo di titolo di soggiorno al momento della stipula o del rinnovo del contratto di locazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni».

15. All'articolo 116, primo comma, del codice civile, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonchè un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

16. Al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998,

n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 10 è inserito il seguente:

«Art. 10-bis. - (*Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato*). - 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro. Al reato di cui al presente comma non si applica l'articolo 162 del codice penale.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 1.

3. Al procedimento penale per il reato di cui al comma 1 si applicano le disposizioni di cui agli articoli 20-bis, 20-ter e 32-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

4. Ai fini dell'esecuzione dell'espulsione dello straniero denunciato ai sensi del comma 1 non è richiesto il rilascio del nulla osta di cui all'articolo 13, comma 3, da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del medesimo reato. Il questore comunica l'avvenuta esecuzione dell'espulsione ovvero del respingimento di cui all'articolo 10, comma 2, all'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato.

5. Il giudice, acquisita la notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'articolo 10, comma 2, pronuncia sentenza di non luogo a procedere. Se lo straniero rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dall'articolo 13, comma 14, si applica l'articolo 345 del codice di procedura penale.

6. Nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, il procedimento è sospeso. Acquisita

la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 6, del presente testo unico, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere»;

b) all'articolo 16, comma 1, le parole: «nè le cause ostative» sono sostituite dalle seguenti: «ovvero nel pronunciare sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 10-bis, qualora non ricorrano le cause ostative».

17. Al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4, comma 2, dopo la lettera s) è aggiunta la seguente:

«x-bis) articolo 10-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»;

b) dopo l'articolo 20 sono inseriti i seguenti:

«Art. 20-bis. - (*Presentazione immediata a giudizio dell'imputato in casi particolari*). - 1. Per i reati procedibili d'ufficio, in caso di flagranza di reato ovvero quando la prova è evidente, la polizia giudiziaria chiede al pubblico ministero l'autorizzazione a presentare immediatamente l'imputato a giudizio dinanzi al giudice di pace.

2. La richiesta di cui al comma 1, depositata presso la segreteria del pubblico ministero, contiene:

a) le generalità dell'imputato e del suo difensore, ove nominato;

b) l'indicazione delle persone offese dal reato;

c) la descrizione, in forma chiara e precisa, del fatto che si addebita all'imputato, con l'indicazione degli articoli di legge che si assumono violati;

d) l'indicazione delle fonti di prova a sostegno della richiesta, nonché le generalità dei testimoni e dei consulenti tecnici, con espressa indicazione delle circostanze su cui deve vertere l'esame;

e) la richiesta di fissazione dell'udienza per procedere nei confronti delle persone citate a giudizio.

3. Salvo che ritenga di richiedere l'archiviazione, il pubblico ministero autorizza la presentazione immediata nei quindici giorni successivi, indicando la data e l'ora del giudizio dinanzi al giudice di pace e nominando un difensore d'ufficio all'imputato che ne è privo. Se non ritiene sussistere i presupposti per la presentazione immediata o se ritiene la richiesta manifestamente infondata ovvero presentata dinanzi ad un giudice di pace incompetente per territorio, il pubblico ministero provvede ai sensi dell'articolo 25, comma 2.

4. L'ufficiale giudiziario notifica senza ritardo all'imputato e al suo difensore copia della richiesta di cui al comma 2 e dell'autorizzazione del pubblico ministero contenente:

a) l'avviso all'imputato che se non compare sarà giudicato in contumacia;

b) l'avviso all'imputato che ha diritto di nominare un difensore di fiducia e che in mancanza sarà assistito da difensore di ufficio;

c) l'avviso che il fascicolo relativo alle indagini è depositato presso la segreteria del pubblico ministero e che le parti e i loro difensori hanno facoltà di prenderne visione e di estrarne copia.

5. Si applica l'articolo 20, comma 5.

*Art. 20-ter. - (Citazione contestuale dell'imputato in udienza in casi particolari). - 1.* Nei casi previsti dall'articolo 20-bis, comma 1, quando ricorrono gravi e comprovate ragioni di urgenza che non consentono di attendere la fissazione dell'udienza ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, ovvero se l'imputato si trova a qualsiasi ti-

tole sottoposto a misure di limitazione o privazione della libertà personale, la polizia giudiziaria formula altresì richiesta di citazione contestuale per l'udienza.

2. Se ritiene sussistere i presupposti di cui al comma 1, il pubblico ministero rinvia l'imputato direttamente dinanzi al giudice di pace con citazione per l'udienza contestuale all'autorizzazione di cui all'articolo 20-bis, comma 3, primo periodo; altrimenti provvede ai sensi del comma 3, secondo periodo, del medesimo articolo.

3. Quando il pubblico ministero dispone la citazione ai sensi del comma 2, la polizia giudiziaria conduce l'imputato che si trova a qualsiasi titolo sottoposto a misure di limitazione o privazione della libertà personale direttamente dinanzi al giudice di pace per la trattazione del procedimento, salvo che egli espressamente rinunci a partecipare all'udienza. Se l'imputato non si trova sottoposto a misure di limitazione o privazione della libertà personale, la polizia giudiziaria notifica immediatamente allo stesso la richiesta di cui al comma 1 e il provvedimento del pubblico ministero. Copia della richiesta e del provvedimento del pubblico ministero sono altresì comunicati immediatamente al difensore»;

c) dopo l'articolo 32 è inserito il seguente:

«Art. 32-bis. - (*Svolgimento del giudizio a presentazione immediata*). - 1. Nel corso del giudizio a presentazione immediata di cui agli articoli 20-bis e 20-ter si osservano le disposizioni dell'articolo 32.

2. La persona offesa e i testimoni possono essere citati anche oralmente dall'ufficiale giudiziario nel corso del giudizio a presentazione immediata di cui all'articolo 20-bis. Nel corso del giudizio a citazione contestuale di cui all'articolo 20-ter la persona offesa e i testimoni possono essere citati anche oralmente dall'ufficiale giudiziario ovvero dalla polizia giudiziaria.

3. Il pubblico ministero, l'imputato e la parte civile presentano direttamente a dibattimento i propri testimoni e consulenti tecnici.

4. Il pubblico ministero dà lettura dell'imputazione.

5. L'imputato è avvisato della facoltà di chiedere un termine a difesa non superiore a sette giorni. Quando l'imputato si avvale di tale facoltà, il dibattimento è sospeso fino all'udienza immediatamente successiva alla scadenza del termine. Nel caso previsto dall'articolo 20-ter, il termine non può essere superiore a quarantotto ore»;

d) nel titolo II, dopo l'articolo 62 è inserito il seguente:

«Art. 62-bis. - (Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva). - 1. Nei casi stabiliti dalla legge, il giudice di pace applica la misura sostitutiva di cui all'articolo 16 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

18. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie».

19. All'articolo 29, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà».

20. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, gli agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (*money transfer*) acquisiscono e conservano per dieci anni copia del titolo di soggiorno se il soggetto che ordina l'operazione è un cittadino extracomunitario. Il documento è conservato con le modalità previste con decreto del Ministro dell'interno emanato ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. In mancanza del titolo gli agenti effettuano, entro dodici ore, apposita segnalazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, trasmettendo i dati identificativi del soggetto. Il mancato rispetto di tale disposizione è sanzionato con la cancellazione dall'elenco degli agenti in attività finanziaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374.

21. Le disposizioni di cui al comma 20 hanno efficacia decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

22. Al citato testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4, comma 3:

1) nel terzo periodo, dopo le parole: «o che risulti condannato, anche» sono inserite le seguenti: «con sentenza non definitiva, compresa quella adottata»;

2) dopo il terzo periodo è inserito il seguente: «Impedisce l'ingresso dello straniero in Italia anche la condanna, con sentenza irrevocabile, per uno dei reati previsti dalle disposizioni del titolo III, capo III, sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, relativi alla tutela del diritto di autore, e degli articoli 473 e 474 del codice penale»;

b) all'articolo 5, dopo il comma 2-bis è inserito il seguente:

«2-ter. La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al

versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'articolo 14-bis, comma 2. Non è richiesto il versamento del contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari»;

e) all'articolo 5, il primo periodo del comma 4 è sostituito dal seguente: «Il rinnovo del permesso di soggiorno è richiesto dallo straniero al questore della provincia in cui dimora, almeno sessanta giorni prima della scadenza, ed è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio e delle diverse condizioni previste dal presente testo unico»;

d) all'articolo 5, comma 5-bis, le parole: «per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale,» sono sostituite dalle seguenti: «per i reati previsti dagli articoli 380, commi 1 e 2, e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale,»;

e) all'articolo 5, dopo il comma 5-bis è inserito il seguente:

«5-ter. Il permesso di soggiorno è rifiutato o revocato quando si accerti la violazione del divieto di cui all'articolo 29, comma 1-ter»;

f) all'articolo 5, comma 8-bis, dopo le parole: «ovvero contraffà o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno» sono inserite le seguenti: «oppure utilizza uno di tali documenti contraffatti o alterati»;

g) all'articolo 6, comma 2, le parole: «per quelli inerenti agli atti di stato civile o all'accesso a pubblici servizi» sono sostituite

dalle seguenti: «, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie»;

h) all'articolo 6, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, non ottempera, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto o di altro documento di identificazione e del permesso di soggiorno o di altro documento attestante la regolare presenza nel territorio dello Stato è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda fino ad euro 2.000»;

i) all'articolo 9, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un *test* di conoscenza della lingua italiana, le cui modalità di svolgimento sono determinate con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca»;

l) all'articolo 14, comma 5, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Trascorso tale termine, in caso di mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino del Paese terzo interessato o di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi, il questore può chiedere al giudice di pace la proroga del trattenimento per un periodo ulteriore di sessanta giorni. Qualora non sia possibile procedere all'espulsione in quanto, nonostante che sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, persistono le condizioni di cui al periodo precedente, il questore può chiedere al giudice un'ulteriore proroga di sessanta giorni. Il periodo massimo complessivo di trattenimento non può essere superiore a centottanta giorni. Il questore, in ogni caso, può eseguire l'espulsione e il respingimento anche prima della scadenza del

termine prorogato, dandone comunicazione senza ritardo al giudice di pace»;

m) all'articolo 14, i commi 5-bis, 5-ter, 5-quater e 5-quinquies sono sostituiti dai seguenti:

«5-bis. Quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di identificazione ed espulsione, ovvero la permanenza in tale struttura non abbia consentito l'esecuzione con l'accompagnamento alla frontiera dell'espulsione o del respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni. L'ordine è dato con provvedimento scritto, recante l'indicazione delle conseguenze sanzionatorie della permanenza illegale, anche reiterata, nel territorio dello Stato. L'ordine del questore può essere accompagnato dalla consegna all'interessato della documentazione necessaria per raggiungere gli uffici della rappresentanza diplomatica del suo Paese in Italia, anche se onoraria, nonchè per rientrare nello Stato di appartenenza ovvero, quando ciò non sia possibile, nello Stato di provenienza.

5-ter. Lo straniero che senza giustificato motivo permane illegalmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, è punito con la reclusione da uno a quattro anni se l'espulsione o il respingimento sono stati disposti per ingresso illegale nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 13, comma 2, lettere a) e c), ovvero per non aver richiesto il permesso di soggiorno o non aver dichiarato la propria presenza nel territorio dello Stato nel termine prescritto in assenza di cause di forza maggiore, ovvero per essere stato il permesso revocato o annullato. Si applica la pena della reclusione da sei mesi ad un anno se l'espulsione è stata disposta perchè il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo, ovvero se la richiesta del titolo di soggiorno è stata rifiutata, ovvero se lo straniero si è trattenuto

nel territorio dello Stato in violazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68. In ogni caso, salvo che lo straniero si trovi in stato di detenzione in carcere, si procede all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica per violazione all'ordine di allontanamento adottato dal questore ai sensi del comma 5-bis. Qualora non sia possibile procedere all'accompagnamento alla frontiera, si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 5-bis del presente articolo nonchè, ricorrendone i presupposti, quelle di cui all'articolo 13, comma 3.

5-quater. Lo straniero destinatario del provvedimento di espulsione di cui al comma 5-ter e di un nuovo ordine di allontanamento di cui al comma 5-bis, che continua a permanere illegalmente nel territorio dello Stato, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Si applicano, in ogni caso, le disposizioni di cui al comma 5-ter, terzo e ultimo periodo.

5-quinquies. Per i reati previsti ai commi 5-ter, primo periodo, e 5-quater si procede con rito direttissimo ed è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto»;

n) dopo l'articolo 14 è inserito il seguente:

«Art. 14-bis. - (Fondo rimpatri). - 1. È istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine ovvero di provenienza.

2. Nel Fondo di cui al comma 1 confluiscono la metà del gettito conseguito attraverso la riscossione del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter, nonchè i contributi eventualmente disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo medesimo. La quota residua del gettito del contributo di cui all'articolo 5, comma 2-ter, è assegnata allo stato di previsione del Ministero dell'interno, per gli oneri connessi alle attività istruttorie

inerenti al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno»;

o) all'articolo 16, comma 1, dopo le parole: «nè le cause ostative indicate nell'articolo 14, comma 1, del presente testo unico,» sono inserite le seguenti: «che impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica,»;

p) all'articolo 19, comma 2, lettera c), le parole: «entro il quarto grado» sono sostituite dalle seguenti: «entro il secondo grado»;

q) all'articolo 22, dopo il comma 11 è inserito il seguente:

«11-bis. Lo straniero che ha conseguito in Italia il dottorato o il *master* universitario di secondo livello, alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi di studio, può essere iscritto nell'elenco anagrafico previsto dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, per un periodo non superiore a dodici mesi, ovvero, in presenza dei requisiti previsti dal presente testo unico, può chiedere la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro»;

r) all'articolo 27, dopo il comma 1-bis sono inseriti i seguenti:

«1-ter. Il nulla osta al lavoro per gli stranieri indicati al comma 1, lettere a), c) e g), è sostituito da una comunicazione da parte del datore di lavoro della proposta di contratto di soggiorno per lavoro subordinato, previsto dall'articolo 5-bis. La comunicazione è presentata con modalità informatiche allo sportello unico per l'immigrazione della prefettura-ufficio territoriale del Governo. Lo sportello unico trasmette la comunicazione al questore per la verifica della insussistenza di motivi ostativi all'ingresso dello straniero ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e, ove nulla osti da parte del

questore, la invia, con le medesime modalità informatiche, alla rappresentanza diplomatica o consolare per il rilascio del visto di ingresso. Entro otto giorni dall'ingresso in Italia lo straniero si reca presso lo sportello unico per l'immigrazione, unitamente al datore di lavoro, per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e per la richiesta del permesso di soggiorno.

*1-quater.* Le disposizioni di cui al comma 1-ter si applicano ai datori di lavoro che hanno sottoscritto con il Ministero dell'interno, sentito il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, un apposito protocollo di intesa, con cui i medesimi datori di lavoro garantiscono la capacità economica richiesta e l'osservanza delle prescrizioni del contratto collettivo di lavoro di categoria»;

s) all'articolo 29, dopo il comma 1-bis è inserito il seguente:

«1-ter. Non è consentito il ricongiungimento dei familiari di cui alle lettere a) e d) del comma 1, quando il familiare di cui si chiede il ricongiungimento è coniugato con un cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge nel territorio nazionale»;

t) all'articolo 29, il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Salvo quanto disposto dall'articolo 4, comma 6, è consentito l'ingresso per ricongiungimento al figlio minore, già regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore, del genitore naturale che dimostri il possesso dei requisiti di disponibilità di alloggio e di reddito di cui al comma 3. Ai fini della sussistenza di tali requisiti si tiene conto del possesso di tali requisiti da parte dell'altro genitore»;

u) all'articolo 29, il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. Il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta»;

v) all'articolo 32:

1) al comma 1, le parole: «e ai minori comunque affidati» sono sostituite dalle seguenti: «e, fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, ai minori che sono stati affidati»;

2) al comma 1-bis, dopo le parole: «ai minori stranieri non accompagnati» sono inserite le seguenti: «, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela.».

23. Le disposizioni di cui alla lettera l) del comma 22 si applicano ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea anche se già trattenuti nei centri di identificazione e espulsione alla data di entrata in vigore della presente legge.

24. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla lettera v) del comma 22 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Le amministrazioni interessate provvedono alle attività ivi previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

25. Dopo l'articolo 4 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è inserito il seguente:

«Art. 4-bis. - (Accordo di integrazione). - 1. Ai fini di cui al presente testo unico, si intende con integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società.

2. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo, con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988,

n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono stabiliti i criteri e le modalità per la sottoscrizione, da parte dello straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, di un Accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. La stipula dell'Accordo di integrazione rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, eseguita dal questore secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4, ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare.

3. All'attuazione del presente articolo si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

26. All'articolo 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato

ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona»;

b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;

b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplodenti»;

c) il comma 3-bis è sostituito dal seguente:

«3-bis. Se i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del medesimo comma, la pena ivi prevista è aumentata»;

d) il comma 3-ter è sostituito dal seguente:

«3-ter. La pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui ai commi 1 e 3:

a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorire lo sfruttamento;

b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto»;

e) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Nei casi previsti dai commi 1 e 3 è obbligatorio l'arresto in flagranza»;

f) dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

«4-bis. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai reati previsti dal comma 3, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari.

4-ter. Nei casi previsti dai commi 1 e 3 è sempre disposta la confisca del mezzo di trasporto utilizzato per commettere il reato, anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti».

27. All'articolo 407, comma 2, lettera a), numero 7-bis), del codice di procedura penale, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonchè dei delitti previsti dall'articolo 12, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni».

28. All'articolo 11, comma 1, lettera c), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, le parole: «trascorso un anno dalla scadenza del permesso di soggiorno» sono

sostituite dalle seguenti: «trascorsi sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno».

29. Nei limiti delle risorse assegnate per le finalità di cui all'articolo 45 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nell'ambito delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328, le disposizioni relative al rimpatrio assistito di cui all'articolo 33, comma 2-bis, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 si applicano ai minori cittadini dell'Unione europea non accompagnati presenti nel territorio dello Stato che esercitano la prostituzione, quando sia necessario nell'interesse del minore stesso, secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

30. Agli oneri recati dal comma 16, valutati in euro 25.298.325 per l'anno 2009 e in euro 33.731.100 a decorrere dall'anno 2010, e dal comma 22, lettera l), valutati in euro 35.000.000 per l'anno 2009, in euro 87.064.000 per l'anno 2010, in euro 51.467.950 per l'anno 2011 e in euro 55.057.200 a decorrere dall'anno 2012, di cui euro 35.000.000 per l'anno 2009, euro 83.000.000 per l'anno 2010 ed euro 21.050.000 per l'anno 2011 destinati alla costruzione e ristrutturazione dei centri di identificazione ed espulsione, si provvede:

a) quanto a 48.401.000 euro per l'anno 2009, 64.796.000 euro per l'anno 2010 e 52.912.000 euro a decorrere dall'anno 2011, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando gli accantonamenti di cui alla tabella 1;

b) quanto a euro 3.580.000 per l'anno 2010, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2009-2011, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2009, allo scopo parzialmente utilizzando gli accantonamenti di cui alla tabella 2;

c) quanto a euro 11.897.325 per l'anno 2009, euro 21.419.100 per l'anno 2010, euro 32.287.050 per l'anno 2011 ed euro 35.876.300 a decorrere dall'anno 2012, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307;

d) quanto a euro 31.000.000 per l'anno 2010, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, come integrata dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

31. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui ai commi 16 e 22, anche ai fini dell'adozione di provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Gli eventuali decreti emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della citata legge n. 468 del 1978, prima della data di entrata in vigore dei provvedimenti di cui al presente comma, sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredati da apposite relazioni illustrative.

32. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## Art. 2.

1. All'articolo 117, comma 2-*bis*, del codice di procedura penale, dopo le parole: «notizie di reato» sono inserite le seguenti: «, ai registri di cui all'articolo 34 della legge 19 marzo 1990, n. 55.».

2. Al decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, recante disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel titolo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché disposizioni concernenti i poteri del prefetto in materia di contrasto alla criminalità organizzata»;

b) dopo l'articolo 5 è inserito il seguente:

«Art. 5-*bis*. - (*Poteri di accesso e accertamento del prefetto*). - 1. Per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, il prefetto può disporre accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi, a tal fine, dei gruppi interforze di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto del Ministro dell'interno 14 marzo 2003, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 54 del 5 marzo 2004.

2. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite, nel quadro delle norme previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, le modalità di rilascio delle comunicazioni e delle informazioni ri-

guardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati presso i cantieri di cui al comma 1».

3. Al quarto comma dell'articolo 1 del decreto-legge 6 giugno 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, le parole: «banche, istituti di credito pubblici e privati, società fiduciarie e presso ogni altro istituto o società che esercita la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria» sono sostituite dalle seguenti: «e i soggetti di cui al capo III del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231».

4. All'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinqies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356».

5. Il titolo della legge 31 maggio 1965, n. 575, è sostituito dal seguente: «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera».

6. Alla legge 31 maggio 1965, n. 575, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 2, le parole: «con la notificazione della proposta» sono soppresse;

b) all'articolo 2-*bis*;

1) al comma 1, dopo le parole: «Il procuratore della Repubblica» sono inserite le seguenti: «di cui all'articolo 2, comma 1»;

2) al comma 4, dopo le parole: «il procuratore della Repubblica» sono inserite le seguenti: «, il direttore della Direzione investigativa antimafia»;

3) al comma 6, dopo le parole: «Il procuratore della Repubblica» sono inserite le seguenti: «, il direttore della Direzione investigativa antimafia»;

c) all'articolo 2-*ter*, commi secondo, sesto e settimo, dopo le parole: «del procuratore della Repubblica» sono inserite le seguenti: «di cui all'articolo 2, comma 1»;

d) all'articolo 3-*bis*, settimo comma, dopo le parole: «su richiesta del procuratore della Repubblica» sono inserite le seguenti: «di cui all'articolo 2, comma 1»;

e) all'articolo 10-*quater*, secondo comma, dopo le parole: «su richiesta del procuratore della Repubblica» sono inserite le seguenti: «di cui all'articolo 2, comma 1».

7. All'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2-*ter* è sostituito dal seguente:

«2-*ter*. Nel caso previsto dal comma 2, quando non è possibile procedere alla confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui al comma 1, il giudice ordina la confisca di altre somme di denaro, di beni e altre utilità per un valore equivalente, delle quali il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona»;

b) al comma 4-*bis*, le parole: «dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni» sono sostituite dalle seguenti: «dagli articoli 2-*quater*, 2-*sexies*, 2-*septies*, 2-*octies*, 2-*nonies*, 2-*decies*, 2-*undecies* e 2-*duodecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni».

8. Al comma 1 dell'articolo 34 della legge 19 marzo 1990, n. 55, nel primo periodo, dopo le parole: «appositi registri» sono inserite le seguenti: «, anche informatici,» e dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: «Nei registri viene curata l'immediata annotazione nominativa delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali da parte dei soggetti titolari del potere di proposta. Il questore territorialmente competente e il direttore della Direzione investigativa antimafia provvedono a dare immediata comunicazione alla procura della Repubblica competente per territorio della proposta di misura

personale e patrimoniale da presentare al tribunale competente».

9. Alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 104 è sostituito dal seguente:

«Art. 104. - (*Esecuzione del sequestro preventivo*). - 1. Il sequestro preventivo è eseguito:

a) sui mobili e sui crediti, secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo in quanto applicabili;

b) sugli immobili o mobili registrati, con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici;

c) sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni sequestrati, con l'immissione in possesso dell'amministratore, con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa;

d) sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese;

e) sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico, con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213. Si applica l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170.

2. Si applica altresì la disposizione dell'articolo 92»;

b) nel capo VII, dopo l'articolo 104 è inserito il seguente:

«Art. 104-*bis*. - (*Amministrazione dei beni sottoposti a sequestro preventivo*). - 1. Nel caso in cui il sequestro preventivo abbia per oggetto aziende, società ovvero beni di

cui sia necessario assicurare l'amministrazione, esclusi quelli destinati ad affluire nel Fondo unico giustizia, di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'autorità giudiziaria nomina un amministratore giudiziario scelto nell'Albo di cui all'articolo 2-sexies, comma 3, della legge 31 maggio 1965, n. 575. Con decreto motivato dell'autorità giudiziaria la custodia dei beni suddetti può tuttavia essere affidata a soggetti diversi da quelli indicati al periodo precedente».

10. L'articolo 2-quater della legge 31 maggio 1965, n. 575, è sostituito dal seguente:

«Art. 2-quater. - 1. Il sequestro disposto ai sensi degli articoli seguenti è eseguito con le modalità previste dall'articolo 104 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, e successive modificazioni, per il sequestro preventivo».

11. All'articolo 2-sexies della legge 31 maggio 1965, n. 575, dopo il comma 4 sono aggiunti i seguenti:

«4-bis. Nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende, il tribunale nomina un amministratore giudiziario scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari. Egli deve presentare al tribunale, entro sei mesi dalla nomina, una relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni aziendali sequestrati, nonché sullo stato dell'attività aziendale. Il tribunale, sentiti l'amministratore giudiziario e il pubblico ministero, ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'impresa, approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive di gestione dell'impresa.

4-ter. Il tribunale autorizza l'amministratore giudiziario al compimento degli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'atti-

vità economica dell'azienda. Il giudice delegato, tenuto conto dell'attività economica svolta dall'azienda, della forza lavoro da essa occupata, della sua capacità produttiva e del suo mercato di riferimento, può indicare il limite di valore entro il quale gli atti si ritengono di ordinaria amministrazione.

4-quater. Si osservano per la gestione dell'azienda le disposizioni di cui all'articolo 2-octies, in quanto applicabili.

4-quinquies. Le procedure esecutive, gli atti di pignoramento e i provvedimenti cautelari in corso da parte di Equitalia S.p.A. o di altri concessionari di riscossione pubblica sono sospesi nelle ipotesi di sequestro di aziende o società disposto ai sensi della presente legge con nomina di un amministratore giudiziario. È conseguentemente sospesa la decorrenza dei relativi termini di prescrizione.

4-sexies. Nelle ipotesi di confisca dei beni, aziende o società sequestrati i crediti erariali si estinguono per confusione ai sensi dell'articolo 1253 del codice civile».

12. All'articolo 2-sexies, comma 3, della legge 31 maggio 1965, n. 575, le parole: «negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del distretto nonché tra persone che, pur non munite delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati» sono sostituite dalle seguenti: «nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari».

13. L'Albo di cui all'articolo 2-sexies, comma 3, della legge 31 maggio 1965, n. 575, come modificato dal comma 12 del presente articolo, articolato in una sezione ordinaria e in una sezione di esperti in gestione aziendale, tenuto presso il Ministero della giustizia, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto legislativo da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore

della presente legge, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico. Con il decreto legislativo sono definiti:

a) i titoli che costituiscono requisiti necessari per l'iscrizione all'Albo;

b) l'ambito delle attività oggetto della professione;

c) i requisiti e il possesso della pregressa esperienza professionale per l'iscrizione nella sezione di esperti in gestione aziendale;

d) le norme transitorie che disciplinano l'inserimento nell'Albo degli attuali iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e nell'albo degli avvocati, ovvero di coloro che, pur non muniti delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati;

e) i criteri di liquidazione dei compensi professionali degli amministratori giudiziari, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, tenuto conto anche della natura dei beni, del valore commerciale del patrimonio da amministrare, dell'impegno richiesto per la gestione dell'attività, delle tariffe professionali o locali e degli usi.

14. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 13 è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione del medesimo schema di decreto. Decorso il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza il decreto legislativo può essere comunque adottato.

15. Con decreto del Ministro della giustizia, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 13, sono stabilite le modalità di tenuta e pubblicazione dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari,

nonchè i rapporti con le autorità giudiziarie che procedono alla nomina.

16. All'articolo 2-*octies*, comma 1, della legge 31 maggio 1965, n. 575, dopo le parole: «a qualunque titolo» sono aggiunte le seguenti: «ovvero sequestrate o comunque nella disponibilità del procedimento».

17. Al comma 1 dell'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «La presente disposizione non si applica alle aziende o società per le quali sia stato disposto il sequestro o la confisca ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575».

18. All'articolo 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-*bis*. I beni mobili iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati sono affidati dall'autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi di polizia, anche per le esigenze di polizia giudiziaria, i quali ne facciano richiesta per l'impiego in attività di polizia, ovvero possono essere affidati ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale. Se è stato nominato l'amministratore giudiziario di cui all'articolo 2-*sexies*, l'affidamento non può essere disposto senza il previo parere favorevole di quest'ultimo».

19. All'articolo 38 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo la lettera *m-bis*) è aggiunta la seguente:

«*m-ter*) di cui alla precedente lettera *b*) che, anche in assenza nei loro confronti di un

procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste, pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nei tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'Autorità di cui all'articolo 6, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«*l-bis*. I casi di esclusione previsti dal presente articolo non si applicano alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario o finanziario».

20. L'articolo 2-*decies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, è sostituito dal seguente:

«Art. 2-*decies*. - 1. Ferma la competenza dell'Agenzia del demanio per la gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali di cui agli articoli 2-*nonies* e 2-*undecies* della presente legge e 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, la destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali è effettuata con provvedi-

mento del prefetto dell'ufficio territoriale di Governo ove si trovano i beni o ha sede l'azienda, su proposta non vincolante del dirigente regionale dell'Agenzia del demanio, sulla base della stima del valore risultante dagli atti giudiziari, salvo che sia ritenuta necessaria dal prefetto una nuova stima, sentite le amministrazioni di cui all'articolo 2-*undecies* della presente legge interessate, eventualmente in sede di conferenza di servizi, nonchè i soggetti di cui è devoluta la gestione dei beni.

2. Il prefetto procede d'iniziativa se la proposta di cui al comma 1 non è formulata dall'Agenzia del demanio entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1 dell'articolo 2-*nonies*.

3. Il provvedimento del prefetto è emanato entro novanta giorni dalla proposta di cui al comma 1 o dal decorso del termine di cui al comma 2, prorogabili di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse. Anche prima dell'emanazione del provvedimento di destinazione, per la tutela dei beni confiscati si applica il secondo comma dell'articolo 823 del codice civile».

21. All'articolo 2-*quinquies*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 2008, n. 186, le parole: «affine o convivente» sono sostituite dalle seguenti: «convivente, parente o affine entro il quarto grado».

22. All'articolo 10, comma 1, lettera c), numero 2), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, dopo la parola: «disgiuntamente» sono inserite le seguenti: «e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione».

23. Al comma 1, alinea, dell'articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, le parole: «e gli enti» sono soppresse e la parola:

«costituiti» è sostituita dalla seguente: «costituite». Dopo il medesimo comma 1, è inserito il seguente:

*«1-bis.* Gli enti costituiti parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale hanno diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, limitatamente al rimborso delle spese processuali».

24. Al comma 2 dell'articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, le parole: «e gli enti» sono soppresse e la parola: «costituiti» è sostituita dalla seguente: «costituite». Dopo il medesimo comma 2, è inserito il seguente:

*«2-bis.* Gli enti costituiti in un giudizio civile, nelle forme previste dal codice di procedura civile, hanno diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, limitatamente al rimborso delle spese processuali».

25. All'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «il Ministro di grazia e giustizia» sono sostituite dalle seguenti: «il Ministro della giustizia»;

b) al comma 2, primo periodo, dopo la parola: «4-bis» sono inserite le seguenti: «o comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso»;

c) al comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, la sospensione può essere disposta anche quando sia stata espia la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nell'articolo 4-bis»;

d) il comma 2-bis è sostituito dal seguente:

*«2-bis.* Il provvedimento emesso ai sensi del comma 2 è adottato con decreto motivato del Ministro della giustizia, anche su richie-

sta del Ministro dell'interno, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice procedente e acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. Il provvedimento medesimo ha durata pari a quattro anni ed è prorogabile nelle stesse forme per successivi periodi, ciascuno pari a due anni. La proroga è disposta quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa»;

e) il comma 2-ter è abrogato;

f) al comma 2-quater:

1) nell'alinea, al primo periodo è premesso il seguente: «I detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione devono essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria» e nel primo periodo le parole: «può comportare» sono sostituite dalla seguente: «prevede»;

2) nella lettera b):

2.1) nel primo periodo, le parole: «in un numero non inferiore a uno e non supe-

riore a due» sono sostituite dalle seguenti: «nel numero di uno»;

2.2) nel terzo periodo, le parole: «I colloqui possono essere» sono sostituite dalle seguenti: «I colloqui vengono» e alle parole: «può essere autorizzato» sono premesse le seguenti: «solo per coloro che non effettuano colloqui»;

2.3) dopo il terzo periodo è inserito il seguente: «I colloqui sono comunque video-registrati»;

2.4) nell'ultimo periodo, dopo le parole: «non si applicano ai colloqui con i difensori» sono aggiunte le seguenti: «con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari»;

3) nella lettera *f*), le parole: «cinque persone» sono sostituite dalle seguenti: «quattro persone», le parole: «quattro ore» sono sostituite dalle seguenti: «due ore» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Saranno inoltre adottate tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi»;

g) il comma 2-*quinqüies* è sostituito dal seguente:

«2-*quinqüies*. Il detenuto o l'internato nei confronti del quale è stata disposta o prorogata l'applicazione del regime di cui al comma 2, ovvero il difensore, possono proporre reclamo avverso il procedimento applicativo. Il reclamo è presentato nel termine di venti giorni dalla comunicazione del provvedimento e su di esso è competente a decidere il tribunale di sorveglianza di Roma. Il reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento»;

h) il comma 2-*sexies* è sostituito dal seguente:

«2-*sexies*. Il tribunale, entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo di cui al comma 2-*quinqüies*, decide in camera di consiglio, nelle forme previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento. All'udienza le funzioni di pubblico ministero possono essere altresì svolte da un rappresentante dell'ufficio del procuratore della Repubblica di cui al comma 2-*bis* o del procuratore nazionale antimafia. Il procuratore nazionale antimafia, il procuratore di cui al comma 2-*bis*, il procuratore generale presso la corte d'appello, il detenuto, l'internato o il difensore possono proporre, entro dieci giorni dalla sua comunicazione, ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento ed è trasmesso senza ritardo alla Corte di cassazione. Se il reclamo viene accolto, il Ministro della giustizia, ove intenda disporre un nuovo provvedimento ai sensi del comma 2, deve, tenendo conto della decisione del tribunale di sorveglianza, evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo»;

i) dopo il comma 2-*sexies* è aggiunto il seguente:

«2-*septies*. Per la partecipazione del detenuto o dell'internato all'udienza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 146-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

26. Nel libro II, titolo III, capo II, del codice penale, dopo l'articolo 391 è inserito il seguente:

«Art. 391-*bis*. - (*Agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario*). -

Chiunque consente a un detenuto, sottoposto alle restrizioni di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, di comunicare con altri in elusione delle prescrizioni all'uopo imposte è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un soggetto che esercita la professione forense si applica la pena della reclusione da due a cinque anni».

27. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4-bis:

1) al comma 1, le parole: «, qualora ricorra anche la condizione di cui al comma 1-*quater* del presente articolo,» sono soppresse;

2) al comma 1-*quater*, le parole: «, qualora ricorra anche la condizione di cui al medesimo comma 1,» sono soppresse;

b) agli articoli 21, comma 1, 30-*ter*, comma 4, lettera c), 50, comma 2, 50-*bis*, comma 1, 58-*ter*, comma 1, e 58-*quater*, comma 5, le parole: «dei delitti indicati nel comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «dei delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*».

28. All'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, le parole: «per i delitti indicati nel comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «per i delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater*».

29. Dopo l'articolo 24-*bis* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

«Art. 24-*ter*. - (*Delitti di criminalità organizzata*). - 1. In relazione alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 416, sesto comma, 416-*bis*, 416-*ter* e 630 del codice penale, ai delitti commessi avvalendosi

delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché ai delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, si applica la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

2. In relazione alla commissione di taluno dei delitti di cui all'articolo 416 del codice penale, ad esclusione del sesto comma, ovvero di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), numero 5), del codice di procedura penale, si applica la sanzione pecuniaria da cento a ottocento quote.

3. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 1 e 2, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

4. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nei commi 1 e 2, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3».

30. L'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 143. - (*Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti*). - 1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà

degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

2. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni.

3. Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Nella relazione sono, altresì, indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromis-

sione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antiggiuridica. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.

4. Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. Nella proposta di scioglimento sono indicati in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico; la proposta indica, altresì, gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

5. Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ri-

condurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

6. A decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento sono risolti di diritto gli incarichi di cui all'articolo 110, nonché gli incarichi di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria di cui all'articolo 144 entro quarantacinque giorni dal suo insediamento.

7. Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 5, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento. Le modalità di pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono disciplinate dal Ministro dell'interno con proprio decreto.

8. Se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno trasmette la relazione di cui al comma 3 all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

9. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Al decreto sono allegate la proposta del Ministro dell'interno e la relazione del prefetto, salvo che il Consiglio dei ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario.

10. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a

diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991, e successive modificazioni. L'eventuale provvedimento di proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso, osservando le procedure e le modalità stabilite nel comma 4.

11. Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le proce-

di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile.

12. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 10 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

13. Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi, a norma del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorchè ricorrano le situazioni previste dall'articolo 141».

#### Art. 3.

1. All'articolo 36 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Quando i reati di cui all'articolo 527 del codice penale, i delitti non colposi di cui ai titoli XII e XIII del libro II del codice penale, nonché i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, sono commessi in danno di persona portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale, la pena è aumentata da un terzo alla metà».

2. All'articolo 635 del codice penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, numero 3), dopo le parole: «centri storici» sono inserite le seguenti: «ovvero su immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati»;

b) dopo il secondo comma è aggiunto il seguente:

«Per i reati di cui al secondo comma, la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze

dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna».

3. All'articolo 639 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «o immobili» sono soppresse;

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Se il fatto è commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati, si applica la pena della reclusione da uno a sei mesi o della multa da 300 a 1.000 euro. Se il fatto è commesso su cose di interesse storico o artistico, si applica la pena della reclusione da tre mesi a un anno e della multa da 1.000 a 3.000 euro»;

c) dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti:

«Nei casi di recidiva per le ipotesi di cui al secondo comma si applica la pena della reclusione da tre mesi a due anni e della multa fino a 10.000 euro.

Nei casi previsti dal secondo comma si procede d'ufficio».

4. Chiunque vende bombolette *spray* contenenti vernici non biodegradabili ai minori di diciotto anni è punito con la sanzione amministrativa fino a 1.000 euro.

5. All'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, dopo la parola: «639» sono inserite le seguenti: «, primo comma.».

6. Le sanzioni amministrative previste dai regolamenti ed ordinanze comunali per chiunque insozzi le pubbliche vie non possono essere inferiori all'importo di euro 500.

7. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18

giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, è autorizzato l'impiego di personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti. L'espletamento di tali servizi non comporta l'attribuzione di pubbliche qualifiche. È vietato l'uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica.

8. Il personale addetto ai servizi di cui al comma 7 è iscritto in apposito elenco, tenuto anche in forma telematica dal prefetto competente per territorio. All'istituzione e alla tenuta dell'elenco di cui al presente comma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

9. Con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i requisiti per l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 8, le modalità per la selezione e la formazione del personale, gli ambiti applicativi e il relativo impiego. Gli oneri derivanti dall'attività di cui al presente comma sono posti a carico dei soggetti che si avvalgono degli addetti ai servizi di controllo di cui al comma 7.

10. Il prefetto dispone la cancellazione dall'elenco degli addetti che non risultano più in possesso dei prescritti requisiti, ovvero di quelli che espletano il servizio in contrasto con le norme dei commi da 7 a 13 e con quanto stabilito dal decreto di cui al comma 9. Il prefetto comunica l'avvenuta cancellazione all'addetto interessato, disponendo al contempo il divieto di impiego nei confronti di chi si avvale dei suoi servizi.

11. I soggetti che intendono avvalersi degli addetti ai servizi di controllo devono individuarli tra gli iscritti nell'elenco di cui al comma 8, dandone preventiva comunicazione al prefetto.

12. Coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, già svolgono i

servizi di controllo delle attività di intrattenimento o di spettacolo di cui al comma 7 sono iscritti nell'elenco di cui al comma 8 qualora risultino in possesso dei requisiti prescritti dal decreto di cui al comma 9.

13. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque svolge i servizi di cui al comma 7 in difformità da quanto previsto dai commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12 e dal decreto di cui al comma 9 è punito con la sanzione amministrativa da euro 1.500 a euro 5.000. Alla stessa sanzione soggiace chiunque impiega per le attività di cui al comma 7 soggetti diversi da quelli iscritti nell'elenco tenuto dal prefetto od omette la preventiva comunicazione di cui al comma 11.

14. Nel titolo II, capo I, del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, di seguito denominato: «decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285», dopo l'articolo 34 è inserito il seguente:

«Art. 34-bis. - (*Decoro delle strade*). - 1. Chiunque insozza le pubbliche strade gettando rifiuti od oggetti dai veicoli in movimento o in sosta è punito con la sanzione amministrativa da euro 500 a euro 1.000».

15. All'articolo 112 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, numero 4), dopo le parole: «avvalso degli stessi» sono inserite le seguenti: «o con gli stessi ha partecipato»;

b) al secondo comma, dopo le parole: «si è avvalso di persona non imputabile o non punibile, a cagione di una condizione o qualità personale,» sono inserite le seguenti: «o con la stessa ha partecipato»;

c) al terzo comma, dopo le parole: «Se chi ha determinato altri a commettere il reato o si è avvalso di altri» sono inserite le seguenti: «o con questi ha partecipato».

16. Fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei casi di indebita occupazione di suolo pubblico previsti dall'articolo 633 del codice penale e dall'articolo 20 del decreto legislativo 30 aprile

1992, n. 285, e successive modificazioni, il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane o, quando ricorrono motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni.

17. Le disposizioni di cui al comma 16 si applicano anche nel caso in cui l'esercente ometta di adempiere agli obblighi inerenti alla pulizia e al decoro degli spazi pubblici antistanti l'esercizio.

18. Se si tratta di occupazione a fine di commercio, copia del relativo verbale di accertamento è trasmessa, a cura dell'ufficio accertatore, al comando della Guardia di finanza competente per territorio, ai sensi dell'articolo 36, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

19. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 600-*septies* è inserito il seguente:

«Art. 600-*octies*. - (*Impiego di minori nell'accattonaggio*). - Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, o che altri se ne avvalga per mendicare, è punito con la reclusione fino a tre anni»;

b) dopo l'articolo 602 è inserito il seguente:

«Art. 602-*bis*. - (*Pene accessorie*). - La condanna per i reati di cui agli articoli 583-*bis*, 600, 601, 602, 609-*bis*, 609-*quater*, 609-*quinqüies* e 609-*octies* comporta, qua-

lora i fatti previsti dai citati articoli siano commessi dal genitore o dal tutore, rispettivamente:

1) la decadenza dall'esercizio della potestà del genitore;

2) l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente all'amministrazione di sostegno, alla tutela e alla cura»;

c) all'articolo 609-*decies*, primo comma, dopo la parola: «600-*quinqüies*,» è inserita la seguente: «600-*octies*,»;

d) l'articolo 671 è abrogato.

20. All'articolo 61 del codice penale, dopo il numero 11-*bis*) è aggiunto il seguente:

«11-*ter*) l'aver commesso un delitto contro la persona ai danni di un soggetto minore all'interno o nelle adiacenze di istituti di istruzione o di formazione».

21. L'articolo 388 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 388. - (*Mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice*). - Chiunque, per sottrarsi all'adempimento degli obblighi nascenti da un provvedimento dell'autorità giudiziaria, o dei quali è in corso l'accertamento dinanzi all'autorità giudiziaria stessa, compie, sui propri o sugli altrui beni, atti simulati o fraudolenti, o commette allo stesso scopo altri fatti fraudolenti, è punito, qualora non ottemperi all'ingiunzione di eseguire il provvedimento, con la reclusione fino a tre anni o con la multa da euro 103 a euro 1.032.

La stessa pena si applica a chi elude l'esecuzione di un provvedimento del giudice civile, ovvero amministrativo o contabile, che concerna l'affidamento di minori o di altre persone incapaci, ovvero prescrive misure cautelari a difesa della proprietà, del possesso o del credito.

Chiunque sottrae, sopprime, distrugge, disperde o deteriora una cosa di sua proprietà sottoposta a pignoramento ovvero a sequestro giudiziario o conservativo è punito con

la reclusione fino a un anno e con la multa fino a euro 309.

Si applicano la reclusione da due mesi a due anni e la multa da euro 30 a euro 309 se il fatto è commesso dal proprietario su una cosa affidata alla sua custodia, e la reclusione da quattro mesi a tre anni e la multa da euro 51 a euro 516 se il fatto è commesso dal custode al solo scopo di favorire il proprietario della cosa.

Il custode di una cosa sottoposta a pignoramento ovvero a sequestro giudiziario o conservativo che indebitamente rifiuta, omette o ritarda un atto dell'ufficio è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 516.

La pena di cui al quinto comma si applica al debitore o all'amministratore, direttore generale o liquidatore della società debitrice che, invitato dall'ufficiale giudiziario a indicare le cose o i crediti pignorabili, omette di rispondere nel termine di quindici giorni o effettua una falsa dichiarazione.

Il colpevole è punito a querela della persona offesa».

22. All'articolo 527 del codice penale, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«La pena è aumentata da un terzo alla metà se il fatto è commesso all'interno o nelle immediate vicinanze di luoghi abitualmente frequentati da minori e se da ciò deriva il pericolo che essi vi assistano».

23. All'articolo 609-ter, primo comma, del codice penale, dopo il numero 5) è aggiunto il seguente:

«5-bis) all'interno o nelle immediate vicinanze di istituto d'istruzione o di formazione frequentato dalla persona offesa».

24. All'articolo 614, primo comma, del codice penale, le parole: «fino a tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «da sei mesi a tre anni».

25. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 380, comma 2, la lettera e) è sostituita dalla seguente:

«e) delitto di furto quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'articolo 4 della legge 8 agosto 1977, n. 533, o taluna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 625, primo comma, numeri 2), prima ipotesi, 3) e 5), del codice penale, salvo che ricorra, in questi ultimi casi, la circostanza attenuante di cui all'articolo 62, primo comma, numero 4), del codice penale»;

b) all'articolo 381, comma 2, dopo la lettera f) è inserita la seguente:

«f-bis) violazione di domicilio prevista dall'articolo 614, primo e secondo comma, del codice penale».

26. All'articolo 625, primo comma, del codice penale, dopo il numero 8) sono aggiunti i seguenti:

«8-bis) se il fatto è commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto;

8-ter) se il fatto è commesso nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro».

27. All'articolo 628 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al terzo comma, dopo il numero 3) sono aggiunti i seguenti:

«3-bis) se il fatto è commesso nei luoghi di cui all'articolo 624-bis;

3-ter) se il fatto è commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto;

3-quater) se il fatto è commesso nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro»;

b) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

«Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo comma, numeri 3), 3-bis), 3-ter) e 3-quater), non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti».

28. All'articolo 640, secondo comma, del codice penale, dopo il numero 2) è aggiunto il seguente:

«2-bis) se il fatto è commesso in presenza della circostanza di cui all'articolo 61, numero 5)».

29. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 605, dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti:

«Se il fatto di cui al primo comma è commesso in danno di un minore, si applica la pena della reclusione da tre a dodici anni. Se il fatto è commesso in presenza di taluna delle circostanze di cui al secondo comma, ovvero in danno di minore di anni quattordici o se il minore sequestrato è condotto o trattenuto all'estero, si applica la pena della reclusione da tre a quindici anni.

Se il colpevole cagiona la morte del minore sequestrato si applica la pena dell'ergastolo.

Le pene previste dal terzo comma sono altresì diminuite fino alla metà nei confronti dell'imputato che si adopera concretamente:

1) affinché il minore riacquisti la propria libertà;

2) per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi di prova decisivi per la ricostruzione dei fatti

e per l'individuazione o la cattura di uno o più autori di reati;

3) per evitare la commissione di ulteriori fatti di sequestro di minore»;

b) nel libro II, titolo XI, capo IV, dopo l'articolo 574 è inserito il seguente:

«Art. 574-bis. - (Sottrazione e trattenimento di minore all'estero). - Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque sottrae un minore al genitore esercente la potestà dei genitori o al tutore, conducendolo o trattenendolo all'estero contro la volontà del medesimo genitore o tutore, impedendo in tutto o in parte allo stesso l'esercizio della potestà genitoriale, è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Se il fatto di cui al primo comma è commesso nei confronti di un minore che abbia compiuto gli anni quattordici e con il suo consenso, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

Se i fatti di cui al primo e secondo comma sono commessi da un genitore in danno del figlio minore, la condanna comporta la sospensione dall'esercizio della potestà dei genitori».

30. All'articolo 4 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Salvo che il porto d'arma costituisca elemento costitutivo o circostanza aggravante specifica per il reato commesso, la pena prevista dal primo comma è aumentata da un terzo alla metà:

a) quando il fatto è commesso da persone travisate o da più persone riunite;

b) quando il fatto è commesso nei luoghi di cui all'articolo 61, numero 11-ter), del codice penale;

c) quando il fatto è commesso nelle immediate vicinanze di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro, parchi e giardini pubblici o aperti al pubblico, stazioni ferroviarie, anche

metropolitane, e luoghi destinati alla sosta o alla fermata di mezzi di pubblico trasporto».

31. All'articolo 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110, il sesto comma è sostituito dal seguente:

«La pena prevista dal terzo comma è raddoppiata quando ricorre una delle circostanze previste dall'articolo 4, secondo comma, della legge 2 ottobre 1967, n. 895, salvo che l'uso costituisca elemento costitutivo o circostanza aggravante specifica per il reato commesso».

32. Il Ministro dell'interno, con regolamento da emanare nel termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, definisce le caratteristiche tecniche degli strumenti di autodifesa, di cui all'articolo 2, terzo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, che nebulizzano un principio attivo naturale a base di *oleoresin capsicum*, e che non abbiano l'attitudine a recare offesa alla persona.

33. All'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, al quarto comma, dopo le parole: «sottrarsi ai controlli di polizia,» sono inserite le seguenti: «armi a modesta capacità offensiva, riproduzioni di armi di qualsiasi tipo, compresi i giocattoli riproducenti armi, altre armi o strumenti, in libera vendita, in grado di nebulizzare liquidi o miscele irritanti non idonei ad arrecare offesa alle persone, prodotti pirotecnici di qualsiasi tipo, nonché sostanze infiammabili e altri mezzi comunque idonei a provocare lo sprigionarsi delle fiamme,».

34. Quando si procede per un delitto consumato o tentato con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero per un reato aggravato ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, e successive modificazioni, e sussistono concreti e specifici elementi che

consentano di ritenere che l'attività di organizzazioni, di associazioni, movimenti o gruppi favorisca la commissione dei medesimi reati, può essere disposta cautelativamente, ai sensi dell'articolo 3 della legge 25 gennaio 1982, n. 17, la sospensione di ogni attività associativa. La richiesta è presentata al giudice competente per il giudizio in ordine ai predetti reati, il quale decide entro dieci giorni. Avverso il provvedimento è ammesso ricorso ai sensi del quinto comma del medesimo articolo 3 della legge n. 17 del 1982. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento impugnato.

35. Il provvedimento di cui al comma 34 è revocato in ogni momento quando vengano meno i presupposti indicati nel medesimo comma.

36. Quando con sentenza irrevocabile sia accertato che l'attività di organizzazioni, di associazioni, movimenti o gruppi abbia favorito la commissione di taluno dei reati di cui al comma 34, il Ministro dell'interno ordina con decreto lo scioglimento dell'organizzazione, associazione, movimento o gruppo e dispone la confisca dei beni, ove non sia già disposta in sentenza.

37. Al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 6 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«7-bis. Alla UIF e al personale addetto si applica l'articolo 24, comma 6-bis, della legge 28 dicembre 2005, n. 262»;

b) all'articolo 48, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. L'avvenuta archiviazione della segnalazione è comunicata dalla UIF al segnalante direttamente, ovvero tramite gli ordini professionali di cui all'articolo 43, comma 2»;

c) all'articolo 56, comma 1, dopo le parole: «ai sensi degli articoli 7, comma 2,» sono inserite le seguenti: «37, commi 7 e 8,»;

d) all'articolo 56, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. L'autorità di vigilanza di settore dei soggetti indicati dall'articolo 11, commi 1, lettera m), e 3, lettere c) e d), attiva i procedimenti di cancellazione dai relativi elenchi per gravi violazioni degli obblighi imposti dal presente decreto».

38. Il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è sostituito dal seguente:

«Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita».

39. Dopo il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è inserito il seguente:

«È comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA».

40. I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

41. Le associazioni sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa

verifica da parte dello stesso, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti dal decreto di cui al comma 43. Il prefetto provvede, altresì, al loro periodico monitoraggio, informando dei risultati il comitato.

42. Tra le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 41 i sindaci si avvalgono, in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica.

43. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono determinati gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e sono disciplinate le modalità di tenuta dei relativi elenchi.

44. All'istituzione e alla tenuta dell'elenco di cui al comma 41 si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

45. All'articolo 186, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Se il veicolo appartiene a persona estranea al reato, la durata della sospensione della patente è raddoppiata».

46. All'articolo 187, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Si applicano le disposizioni dell'articolo 186, comma 2, lettera c), terzo, sesto e settimo periodo, nonché quelle di cui al comma 2-*quinquies* del medesimo articolo 186».

47. Dopo il comma 4 dell'articolo 193 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è aggiunto il seguente:

«4-bis. Salvo che debba essere disposta confisca ai sensi dell'articolo 240 del codice

penale, è sempre disposta la confisca amministrativa del veicolo intestato al conducente sprovvisto di copertura assicurativa quando sia fatto circolare con documenti assicurativi falsi o contraffatti. Nei confronti di colui che abbia falsificato o contraffatto i documenti assicurativi di cui al precedente periodo è sempre disposta la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida per un anno. Si applicano le disposizioni dell'articolo 213 del presente codice».

48. Nel titolo VI, capo I, sezione II, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dopo l'articolo 219 è inserito il seguente:

«Art. 219-bis. - (Ritiro, sospensione o revoca del certificato di idoneità alla guida). - 1. Nell'ipotesi in cui, ai sensi del presente codice, è disposta la sanzione amministrativa accessoria del ritiro, della sospensione o della revoca della patente di guida e la violazione da cui discende è commessa da un conducente munito di certificato di idoneità alla guida di cui all'articolo 116, commi 1-bis e 1-ter, le sanzioni amministrative accessorie si applicano al certificato di idoneità alla guida secondo le procedure degli articoli 216, 218 e 219. In caso di circolazione durante il periodo di applicazione delle sanzioni accessorie si applicano le sanzioni amministrative di cui agli stessi articoli. Si applicano, altresì, le disposizioni dell'articolo 126-bis.

2. Se il conducente è persona munita di patente di guida, nell'ipotesi in cui, ai sensi del presente codice, sono stabilite le sanzioni amministrative accessorie del ritiro, della sospensione o della revoca della patente di guida, le stesse sanzioni amministrative accessorie si applicano anche quando le violazioni sono commesse alla guida di un veicolo per il quale non è richiesta la patente di guida. In tali casi si applicano, altresì, le disposizioni dell'articolo 126-bis.

3. Quando il conducente è minorenne si applicano le disposizioni dell'articolo 128, commi 1-ter e 2».

49. All'articolo 116, comma 1-*quater*, secondo periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, le parole: «Fino alla data di applicazione delle disposizioni attuative della direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, concernente la patente di guida (Rifusione)» sono sostituite dalle seguenti: «Fino alla data del 30 settembre 2009».

50. All'articolo 75, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nell'alea, dopo le parole: «non superiore a un anno,» sono inserite le seguenti: «salvo quanto previsto dalla lettera a),»;

b) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni».

51. All'articolo 75-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, alea, le parole: «, per la durata massima di due anni,» sono soppresse;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. La durata massima delle misure di cui al comma 1 è fissata in due anni per quelle indicate nelle lettere a), b), c), d) ed e) e in quattro anni per quella indicata nella lettera f)».

52. Al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 120 è sostituito dal seguente:

«Art. 120. - (*Requisiti morali per ottenere il rilascio dei titoli abilitativi di cui all'articolo 116*). - 1. Non possono conseguire la patente di guida, il certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e il certificato di idoneità alla guida di ciclomotori i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di sicurezza personali o alle misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ad eccezione di quella di cui all'articolo 2, e dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi, nonchè i soggetti destinatari del divieto di cui all'articolo 75, comma 1, lettera a), del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 75, comma 1, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, se le condizioni soggettive indicate al comma 1 del presente articolo intervengono in data successiva al rilascio, il prefetto provvede alla revoca della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori. La revoca non può essere disposta se sono trascorsi più di tre anni dalla data di applicazione delle misure di prevenzione, o di quella del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati indicati dal medesimo comma 1.

3. La persona destinataria del provvedimento di revoca di cui al comma 2 non

può conseguire una nuova patente di guida prima che siano trascorsi almeno tre anni.

4. Avverso i provvedimenti di diniego di cui al comma 1 e i provvedimenti di cui al comma 2 è ammesso il ricorso al Ministro dell'interno il quale decide, entro sessanta giorni, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

5. Con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono stabilite le modalità necessarie per l'adeguamento del collegamento telematico tra il sistema informativo del Dipartimento per i trasporti terrestri e il trasporto intermodale e quello del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, in modo da consentire la trasmissione delle informazioni necessarie ad impedire il rilascio dei titoli abilitativi di cui al comma 1 e l'acquisizione dei dati relativi alla revoca dei suddetti titoli intervenuta ai sensi del comma 2.

6. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 3, provvede al rilascio dei titoli abilitativi di cui all'articolo 116 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 3.000»;

b) al comma 2-bis dell'articolo 117, è aggiunto il seguente periodo: «Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 120 del presente codice, alle persone destinatarie del divieto di cui all'articolo 75, comma 1, lettera a), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, il divieto di cui al presente comma ha effetto per i primi tre anni dal rilascio della patente di guida».

53. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 5 dell'articolo 120 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come sostituito dal comma 52, lettera a), del presente articolo, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della pre-

sente legge, continuano ad applicarsi le modalità di interscambio informativo previste dal comma 2 dell'articolo 120 del medesimo decreto legislativo, nel testo vigente anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

54. All'articolo 6-bis del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 ottobre 2007, n. 160, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il comma 2 è abrogato;
- b) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Le risorse del Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate per l'acquisto di materiali, attrezzature e mezzi per le attività di contrasto dell'incidentalità notturna svolte dalle Forze di polizia di cui all'articolo 12, comma 1, lettere a), b), c), d) e f-bis), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, per campagne di sensibilizzazione e di formazione degli utenti della strada e per il finanziamento di analisi cliniche, di ricerca e sperimentazione nel settore di contrasto della guida in stato di ebbrezza o dopo aver assunto sostanze stupefacenti»;

- c) il comma 4 è abrogato.

55. Al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 186, dopo il comma 2-quinquies sono inseriti i seguenti:

«2-sexies. L'ammenda prevista dal comma 2 è aumentata da un terzo alla metà quando il reato è commesso dopo le ore 22 e prima delle ore 7.

2-septies. Le circostanze attenuanti concorrenti con l'aggravante di cui al comma 2-sexies non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa. Le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante.

2-octies. Una quota pari al venti per cento dell'ammenda irrogata con la sentenza di

condanna che ha ritenuto sussistente l'aggravante di cui al comma 2-sexies è destinata ad alimentare il Fondo contro l'incidentalità notturna di cui all'articolo 6-bis del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 ottobre 2007, n. 160, e successive modificazioni»;

b) all'articolo 187, dopo il comma 1-ter è inserito il seguente:

«1-quater. L'ammenda prevista dal comma 1 è aumentata da un terzo alla metà quando il reato è commesso dopo le ore 22 e prima delle ore 7. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 186, commi 2-septies e 2-octies»;

c) all'articolo 195, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dagli articoli 141, 142, 145, 146, 149, 154, 174, 176, commi 19 e 20, e 178 sono aumentate di un terzo quando la violazione è commessa dopo le ore 22 e prima delle ore 7; tale incremento della sanzione quando la violazione è accertata da uno dei soggetti di cui all'articolo 208, comma 1, primo periodo, è destinato ad alimentare il Fondo di cui all'articolo 6-bis del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 ottobre 2007, n. 160, e successive modificazioni»;

d) all'articolo 208, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Gli incrementi delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 195, comma 2-bis, sono versati in un apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, di nuova istituzione, per essere riassegnati al Fondo contro l'incidentalità notturna di cui all'articolo 6-bis del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 ottobre 2007, n. 160, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze adottato sulla base delle rilevazioni trimestrali del Ministero dell'in-

terno. Tali rilevazioni sono effettuate con le modalità fissate con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con i Ministeri dell'economia e delle finanze, della giustizia e delle infrastrutture e dei trasporti. Con lo stesso decreto sono stabilite le modalità di trasferimento della percentuale di ammenda di cui agli articoli 186, comma 2-*octies*, e 187, comma 1-*quater*, destinata al Fondo».

56. All'articolo 600-*sexies* del codice penale, dopo il quarto comma è inserito il seguente:

«Nei casi previsti dagli articoli 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quinquies*, 600-*sexies*, 600-*septies*, 600-*octies*, 601, 602 e 416, sesto comma, le pene sono diminuite fino alla metà nei confronti dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi di prova decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione e la cattura di uno o più autori dei reati ovvero per la sottrazione di risorse rilevanti alla consumazione dei delitti».

57. Al comma 2, lettera *a*), dell'articolo 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, le parole: «e della Guardia di finanza» sono sostituite dalle seguenti: «, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato».

58. Al comma 3 dell'articolo 393 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, le parole: «e della Guardia di Finanza» sono sostituite dalle seguenti: «, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria e del Corpo forestale dello Stato».

59. Il primo comma dell'articolo 585 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Nei casi previsti dagli articoli 582, 583, 583-*bis* e 584, la pena è aumentata da un terzo alla metà, se concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo

576, ed è aumentata fino a un terzo, se concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste dall'articolo 577, ovvero se il fatto è commesso con armi o con sostanze corrosive, ovvero da persona travisata o da più persone riunite».

60. All'articolo 24 del codice penale: al primo comma, le parole: «non inferiore a euro 5» sono sostituite dalle seguenti: «non inferiore a euro 50» e le parole: «nè superiore a euro 5.164» sono sostituite dalle seguenti: «nè superiore a euro 50.000»; al secondo comma, le parole: «da euro 5 a euro 2.065» sono sostituite dalle seguenti: «da euro 50 a euro 25.000».

61. All'articolo 26 del codice penale, le parole: «non inferiore a euro 2» sono sostituite dalle seguenti: «non inferiore a euro 20» e le parole: «nè superiore a euro 1.032» sono sostituite dalle seguenti: «nè superiore a euro 10.000».

62. All'articolo 135 del codice penale, le parole: «calcolando euro 38, o frazione di euro 38» sono sostituite dalle seguenti: «calcolando euro 250, o frazione di euro 250».

63. All'articolo 10, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, le parole: «non inferiore a lire dodicimila» sono sostituite dalle seguenti: «non inferiore a euro 10» e le parole: «non superiore a lire venti milioni» sono sostituite dalle seguenti: «non superiore a euro 15.000».

64. All'articolo 114, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, le parole: «a lire quattromila» e «a lire diecimila» sono sostituite dalle seguenti: «a euro 20» e «a euro 50».

65. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a rivalutare l'ammontare delle multe, delle ammende e delle sanzioni amministrative originariamente previste come sanzioni penali, attualmente vigenti. Fermi restando i limiti minimi e massimi delle multe e delle ammende previsti dal co-

dice penale, nonché quelli previsti per le sanzioni amministrative dall'articolo 10 della legge 24 novembre 1981, n. 689, la rivalutazione delle sanzioni pecuniarie è stabilita nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* le pene pecuniarie, il cui attuale ammontare sia stato stabilito con una disposizione entrata in vigore anteriormente al 24 novembre 1981, sono moltiplicate, tenuto conto della serie storica degli indici di aumento dei prezzi al consumo, per un coefficiente non inferiore a 6 e non superiore a 10;

*b)* le pene pecuniarie, il cui attuale ammontare sia stato stabilito con una disposizione entrata in vigore successivamente al 24 novembre 1981 e prima del 31 dicembre 1986, ad eccezione delle leggi in materia di imposte dirette e di tasse ed imposte indirette sugli affari, sono moltiplicate, tenuto conto della serie storica degli indici di aumento dei prezzi al consumo, per un coefficiente non inferiore a 3 e non superiore a 6;

*c)* le pene pecuniarie, il cui attuale ammontare sia stato stabilito con una disposizione entrata in vigore successivamente al 31 dicembre 1986 e prima del 31 dicembre 1991, ad eccezione delle leggi in materia di imposte dirette e di tasse ed imposte indirette sugli affari, sono moltiplicate, tenuto conto

della serie storica degli indici di aumento dei prezzi al consumo, per un coefficiente non inferiore a 2 e non superiore a 3;

*d)* le pene pecuniarie, il cui attuale ammontare sia stato stabilito con una disposizione entrata in vigore successivamente al 31 dicembre 1991 e prima del 31 dicembre 1996, ad eccezione delle leggi in materia di imposte dirette e di tasse ed imposte indirette sugli affari, sono moltiplicate, tenuto conto della serie storica degli indici di aumento dei prezzi al consumo, per un coefficiente non inferiore a 1,50 e non superiore a 2;

*e)* le pene pecuniarie, il cui attuale ammontare sia stato stabilito con una disposizione entrata in vigore successivamente al 31 dicembre 1996 e prima del 31 dicembre 2001, ad eccezione delle leggi in materia di imposte dirette e di tasse ed imposte indirette sugli affari, sono moltiplicate, tenuto conto della serie storica degli indici di aumento dei prezzi al consumo, per un coefficiente non inferiore a 1,30 e non superiore a 1,50.

66. Il Governo predispone gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 65 entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e li trasmette alle competenti Commissioni parlamentari che esprimono il loro parere entro i sessanta giorni successivi.

IL PRESIDENTE

TABELLA 1

*[articolo 1, comma 30, lettera a)]*

	2009	2010	2011
Ministero dell'economia e delle finanze . . . . .	7.582.000	3.403.000	3.243.000
Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali . . . . .	36.475.000	30.029.000	23.374.000
Ministero della giustizia . . . . .	911.000	-	805.000
Ministero degli affari esteri . . . . .	2.386.000	26.455.000	20.641.000
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca . . . . .	499.000	2.417.000	2.388.000
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti . . . . .	22.000	521.000	514.000
Ministero per i beni e le attività culturali . . . . .	526.000	1.971.000	1.947.000
TOTALE . . . . .	48.401.000	64.796.000	52.912.000

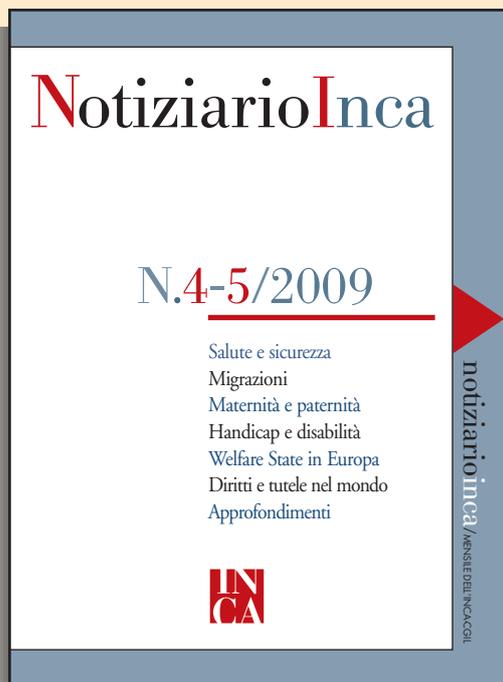
TABELLA 2

*[articolo 1, comma 30, lettera b)]*

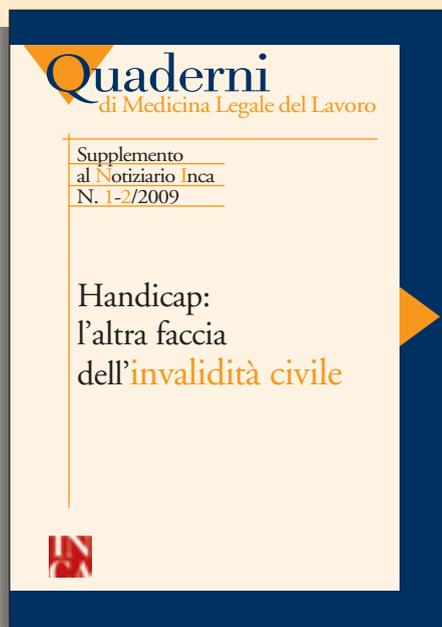
	2010
Ministero dell'economia e delle finanze . . . . .	500.000
Ministero degli affari esteri . . . . .	3.000.000
Ministero per i beni e le attività culturali . . . . .	80.000
TOTALE . . . . .	3.580.000



“Informarsi è bene...  
abbonarsi è meglio”



► **Il NotiziarioInca**  
è uno strumento  
di informazione  
e di lavoro per l'attività  
di tutela in favore  
dei lavoratori,  
dei cittadini,  
degli emigrati  
e degli immigrati.  
**Il NotiziarioInca**  
offre tutti i mesi  
un panorama ricco  
e puntuale di notizie  
previdenziali, sanitarie  
e assistenziali.



► **Quaderni di Medicina  
Legale del Lavoro**  
è il supplemento al *Notiziario Inca*  
che ha lo scopo di favorire  
il confronto tra gli operatori  
di patronato, medici del lavoro,  
legali, aziendali, delle ASL,  
nel campo della prevenzione,  
della tutela dei danni da lavoro  
e della salute dei lavoratori.

Per abbonarsi al “Notiziario Inca”:  
Casa editrice Ediesse Srl  
Via dei Frentani 4/a - 00185 Roma  
tel. 06 44870283 - fax 06 44870335





Elenchi delle malattie di probabile origine lavorativa  
**MANUALE AGGIORNATO AL DM 14 GENNAIO 2008**  
 SECONDA EDIZIONE

A CURA DI  
 L. Festucci, T. Tramontano,  
 V. Zanellato e Consulenza medico-legale  
**pagine 60 + Cd-rom**  
**euro 10,00**

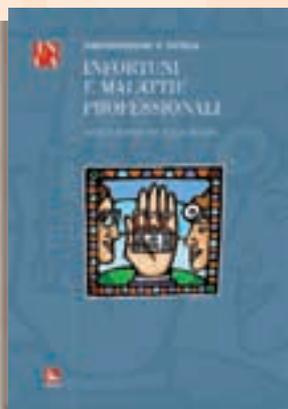


Le nuove tabelle delle malattie professionali in industria e agricoltura  
**DI CUI AL DM 9.4.2008 (G.U. N. 169 DEL 21.7.2008) IN ORDINE ALFABETICO**

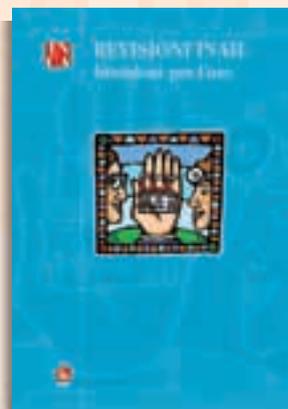
A CURA DI  
 Tiziana Tramontano,  
 Valerio Zanellato  
**pagine 167 + Cd-rom**  
**euro 10,00**



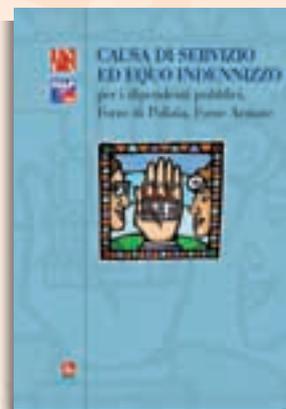
Le prestazioni del Servizio sanitario nazionale per gli italiani all'estero e per gli stranieri in Italia  
 A CURA DI  
 M.P. Sparti, E. Gennaro  
**pagine 160, euro 10,00**



Infortunati e malattie professionali  
**PREVENZIONE E TUTELA**  
 TERZA EDIZIONE AGGIORNATA  
 A CURA DI  
 M. Bottazzi, T. Tramontano  
**pagine 208, euro 10,00**



Revisioni Inail  
**ISTRUZIONI PER L'USO**  
 A CURA DI  
 T. Tramontano, V. Zanellato  
**pagine 100, euro 10,00**



Causa di servizio ed equo indennizzo per i dipendenti pubblici, Forze di Polizia, Forze Armate  
 A CURA DI  
 C. Bruno, L. Festucci  
**pagine 136 + Cd-rom**  
**euro 10,00**

Ogni giorno  
tuteliamo i tuoi **diritti.**



**Passato, presente, futuro.**  
*Sempre al tuo fianco.*

Da più di 60 anni vicini ai lavoratori, agli immigrati, alle donne, ai pensionati, ad ogni singolo cittadino, in maniera concreta per fornire assistenza e consulenza gratuite per previdenza sociale, disabilità, pensioni, maternità, infortuni, malattie professionali e permessi di soggiorno.



**PATRONATO  
INCA CGIL**

Numero attivo nei giorni feriali dalle 10 alle ore 18  
al costo di una chiamata urbana

**848 854388**

[www.inca.it](http://www.inca.it)

