

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia)

Lunedì 30 giugno 2008

DL 92/08: Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

C. 1366 Governo, approvato dal Senato.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO (PdL), *relatore per la II Commissione*, illustra il provvedimento nelle parti di competenza della Commissione Giustizia.

Rileva che il disegno di legge in esame è diretto a convertire in legge il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, così come modificato al Senato. Nella parte motiva del decreto-legge, in premessa all'articolato, sono espressamente enunciate, quali ragioni che hanno indotto il Governo ad utilizzare lo strumento della decretazione d'urgenza, la «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte ad apprestare un quadro normativo più efficiente per contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata, nonché norme dirette a tutelare la sicurezza della circolazione stradale in relazione all'incremento degli incidenti stradali e delle relative vittime. L'ordine e la sicurezza pubblica sono definiti nella relazione di accompagnamento del disegno di legge presentato dal Governo al Senato come beni primari pregiudicati da taluni gravissimi fenomeni in continua espansione. Il decreto-legge, pertanto, si propone di offrire delle risposte immediate e non differibili seguendo due diverse vie: da un lato, come ad esempio per le misure di prevenzione, sono stati adottati piani di intervento ampi ed articolati diretti a fornire una nuova disciplina di particolari istituti, dall'altro sono state adottate misure dirette a risolvere temporaneamente alcuni problemi.

È evidente, quindi, che per risolvere in radice alcuni problemi relativi alla sicurezza servirà una riforma organica con interventi ben più complessi di quelli che possono essere affidati al decreto. Ed è innegabile che molti di questi interventi dovranno investire il tema dell'organizzazione degli uffici giudiziari e del processo penale atteso che non vi può essere sicurezza senza giustizia. In attesa di riforme che impongono tempi non certo brevi, il Governo ha ritenuto di approntare una serie di misure che hanno la funzione di porre un rimedio immediato ad alcune delle più evidenti falle che l'ordinamento ogni giorno mostra in termini di sicurezza.

A fronte della necessità ed urgenza di realizzare tale scopo il Governo ha ritenuto di utilizzare lo strumento del decreto-legge, da considerare prodromo rispetto a successivi interventi legislativi. In questa ottica, il Governo, pressoché contemporaneamente all'adozione del decreto in esame ha presentato al Senato un disegno di legge ordinario in cui ha previsto una serie di ulteriori interventi in materia di sicurezza. Altri interventi sono stati annunciati ed altri ancora saranno proposti al Parlamento da tutte le forze politiche. Siamo ancora all'inizio della legislatura, il cui Parlamento avrà quindi modo di approvare anche delle riforme strutturali in tema di sicurezza.

Tornando al contenuto del decreto-legge in esame, questi individua una serie di fattori che hanno determinato un profondo senso di insicurezza del Paese. Si tratta, in particolare, della spinta criminogena di una immigrazione irregolare senza controlli adeguati dei requisiti necessari per ottenere un soggiorno legale nel territorio dello Stato, dell'incremento esponenziale delle vittime di incidenti stradali cagionati dall'abuso di alcool e stupefacenti, dell'assenza di efficaci strumenti di

contrasto alla criminalità locale in capo ai sindaci e delle difficoltà operative nell'aggressione dei beni mafiosi dovute all'obsolescenza della normativa di prevenzione. Il Senato ne ha aggiunti altri, come l'incertezza della pena per i reati più gravi, i cui processi si trascinano per anni nel marasma della lentezza della giustizia in Italia, o come l'inadeguatezza del controllo del territorio da parte dello Stato.

A seguito delle modifiche apportate dal Senato, il decreto si compone di 24 articoli, a fronte dei 13 del testo originario. Si tratta di norme penali sostanziali e processuali, nonché di disposizioni di sicurezza ed ordine pubblico sicurezza e di misure di prevenzione. In quanto relatrice per la Commissione Giustizia si soffermerà sulle parti rientranti nella competenza della Commissione, mentre delle restanti parti si occuperà il Presidente Donato Bruno, relatore per la I Commissione. L'articolo 1 è composto da disposizioni dirette a modificare o sostituire disposizioni del codice penale. Alcune di queste riguardano direttamente gli stranieri che si trovano illegalmente in Italia altre sono applicabili anche ai cittadini, come le prime due lettere del comma 1, che hanno per oggetto l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, disposta con provvedimento giurisdizionale a titolo di misura di sicurezza personale non detentiva. Le modifiche agli articoli 235 e 312 del codice penale sono finalizzate ad ampliare la portata applicativa dell'istituto. Il primo di tali articoli rientra nella parte generale del codice penale ed ha per ha per oggetto la misura di sicurezza personale dell'espulsione dello straniero dallo Stato, che la normativa vigente prevede che sia ordinata dal giudice, oltre che nei casi espressamente preveduti dalla legge, quando lo straniero sia condannato alla reclusione per un tempo non inferiore a dieci anni e che allo straniero che trasgredisce all'ordine di espulsione si applicano le sanzioni stabilite dalle leggi di sicurezza pubblica per il caso di contravvenzione all'ordine di espulsione emanato dall'autorità amministrativa. Il decreto, in primo luogo, inserisce, accanto all'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, la misura di sicurezza dell'allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, espressamente prevista e disciplinata a titolo di pena o misura accessoria, dall'articolo 33 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004. Inoltre, la soglia di pena oltre la quale scatta l'espulsione è notevolmente ridotta, passando da dieci anni a due anni. Continuano a essere fatti salvi gli altri «casi espressamente preveduti dalla legge». Tra questi ricordiamo le espulsioni previste come obbligatorie dall'articolo 312 del codice penale (modificato dal decreto), in conseguenza della condanna per un delitto contro la personalità dello Stato e dall'articolo 86 del testo unico sugli stupefacenti, nonché l'espulsione prevista come facoltativa dall'articolo 15 del testo unico sull'immigrazione, conseguente alla condanna per uno dei reati per cui è previsto l'arresto in flagranza. Ulteriore modifica all'articolo 235 è apportata al secondo comma relativo all'aspetto sanzionatorio della violazione dell'ordine di espulsione. Il rinvio alle «leggi di sicurezza pubblica per il caso di contravvenzione all'ordine di espulsione emanato dall'Autorità amministrativa» viene sostituito con la previsione di un delitto, punito con la reclusione da uno a quattro anni. Il Senato ha apportato ulteriori modifiche all'articolo 235. È stato specificato che l'espulsione e l'allontanamento dal territorio dello Stato sono eseguiti dal questore nel rispetto delle modalità previste per gli stranieri dall'articolo 13, comma 4, del testo unico immigrazione, e per i cittadini comunitari dall'articolo 20, comma 11, del decreto legislativo n. 30 del 2007. Ai sensi della prima disposizione l'espulsione dello straniero è eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, mentre per la seconda si prevede che, nei casi di espulsione con accompagnamento alla frontiera, il questore comunica immediatamente e, comunque, entro 48 ore al giudice di pace territorialmente competente, il provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento. L'esecuzione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale è sospesa fino alla decisione sulla convalida, che avviene in udienza camerale, con decreto motivato, entro le 48 ore successive, garantito il contraddittorio. Inoltre il Senato ha previsto che in ogni caso è obbligatorio l'arresto di colui che trasgredisce l'ordine di espulsione, anche fuori dei casi di flagranza, e si procede con rito direttissimo.

L'articolo 312 del codice penale, avente ad oggetto la specifica ipotesi di espulsione dello straniero

dal territorio dello Stato conseguente alla condanna per un delitto contro la personalità dello Stato indipendentemente dall'entità della pena, è stato modificato conseguentemente rispetto alle modifiche appena descritte dell'articolo 235.

A seguito di una modifica introdotta nel decreto dal Senato, l'articolo 1 modifica l'articolo 416-*bis* del codice penale, in materia di associazione di tipo mafioso, prevedendo in primo luogo un inasprimento delle sanzioni per le diverse forme di partecipazione. Un'ulteriore modifica è apportata al comma ottavo dello stesso articolo 416-*bis*, e mira ad ampliare l'applicazione delle disposizioni che regolano la fattispecie di associazione mafiosa anche alle associazioni straniere. Con la finalità principale di contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina ed in particolare di potenziare gli strumenti di identificazione e accertamento delle qualità personali, il Senato è intervenuto sui delitti in materia di falsità personale, inasprendo le sanzioni vigenti ed introducendo nuove figure di reato, come quella che punisce con la reclusione da 1 a 6 anni chi, al fine di impedire la propria o altrui identificazione, altera parti del proprio o dell'altrui corpo utili per consentire l'accertamento di identità o di altre qualità personali. Il fatto è aggravato se commesso nell'esercizio di una professione sanitaria. Si tratta di una norma resa necessaria a seguito della diffusione tra gli stranieri illegali della pratica volta ad impedire, a volte in modo irreversibile, la possibilità concreta di una identificazione mediante la sottoposizione dell'interessato ai rilievi dattiloscopici.

Altra modifica apportata dal Senato ha per oggetto l'aggravante del delitto di omicidio, prevedendosi che sia punito con l'ergastolo chiunque cagiona la morte di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria, ovvero di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio.

Le lettere *c)*, *c-bis)*, *d)* ed *e)* dell'articolo 1, esulano dalla tematica dell'immigrazione clandestina introducendo alcune significative modifiche alle vigenti disposizioni concernenti uno dei fenomeni criminosi che più profondamente hanno minato, negli ultimi tempi, la sicurezza dei cittadini. Si tratta dei delitti di omicidio e lesioni colpose commessi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, con particolare riferimento a quelli posti in essere da soggetti postisi alla guida in stato di ebbrezza, o di alterazione conseguente ad assunzione di sostanze stupefacenti. Inoltre si interviene anche in tema di sicurezza del lavoro. Tema la cui tragica attualità è tutti ben troppo evidente per dover essere ulteriormente sottolineata. Come vedremo il tale tema è oggetto anche di altre disposizioni del decreto.

La lettera *f)*, inserendo il numero 11-*bis* al primo comma dell'articolo 61 del codice penale, prevede una nuova circostanza aggravante che consiste nell'«avere il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale». Ciò significa che per ogni reato commesso da chi si trovi in tale situazione può essere aumentata fino ad un terzo.

La lettera *f-bis)*, inserita nel corso dell'esame in Senato, inserisce un ulteriore comma nell'articolo 62-*bis* del codice penale in tema di circostanze attenuanti generiche. Tale disposizione è volta ad escludere che l'assenza di precedenti condanne per altri reati a carico del condannato possa essere unica ragione di concessione delle circostanze attenuanti generiche.

L'articolo 2 è composto da un unico comma suddiviso in diciassette lettere (molte delle quali inserite durante l'esame al Senato) che introducono significative modifiche al codice di procedura penale.

Tra le diverse modifiche si segnalano quelle relative alla disciplina del giudizio direttissimo, con l'intenzione di far sì che la scelta del rito in questione divenga la regola in relazione a tutte le indagini che non richiedono attività ulteriori da parte del pubblico ministero. In particolare, si prevede, quando l'arresto in flagranza è già stato convalidato, l'obbligo (anziché la facoltà) per il pubblico ministero di procedere con il rito direttissimo, salvo che ciò pregiudichi gravemente le indagini. Con un emendamento approvato dal Senato è stato esteso da 15 a 30 giorni dall'arresto il termine entro il quale il PM deve presentare l'imputato in udienza. Il pubblico ministero ha obbligo di scelta del rito direttissimo se sia stata resa confessione nel corso dell'interrogatorio. Modifiche dello stesso tenore sono apportate alla disciplina del giudizio immediato.

È inoltre eliminato il cosiddetto patteggiamento in appello, che prevede la possibilità di accordo tra

le parti per l'accoglimento, in tutto o in parte, dei motivi di appello con rideterminazione della pena e rinuncia agli altri motivi. La relazione illustrativa del provvedimento afferma che le motivazioni dell'eliminazione di tale istituto risiedono essenzialmente nel fatto che, pur diverso, sia come funzione che come struttura processuale, dal patteggiamento di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale il patteggiamento in appello ha, nella pratica, provocato il ridimensionamento dell'interesse a chiedere l'applicazione del patteggiamento vero e proprio già in primo grado, così vanificando le finalità deflative per cui era stato introdotto.

La lettera *m*) dispone che in relazione a specifici reati, che suscitano particolare allarme sociale, è esclusa la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, così come già oggi è previsto per i reati elencati nell'articolo 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario. I nuovi reati sono l'incendio boschivo, il furto aggravato, ed il furto in abitazione e con strappo e i delitti in cui ricorre la nuova aggravante della clandestinità prima richiamata.

Nel corso dell'esame al Senato sono stati approvati due articoli aggiuntivi, l'articolo 2-*bis* e l'articolo 2-*ter*, che introducono deroghe alla ordinaria disciplina del processo penale prevedendo, rispettivamente la precedenza, nei ruoli d'udienza, per la trattazione dei processi di maggior allarme sociale e la corrispondente sospensione per un anno dei processi per reati ritenuti meno gravi, purché commessi entro il 30 giugno 2002.

L'articolo 2-*bis* riformula l'articolo 132-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, che attualmente prevede che, nella formazione dei ruoli di udienza venga assicurata priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti quando ricorrono ragioni di urgenza con riferimento alla scadenza dei termini di custodia cautelare. La norma riformulata elenca i reati per i quali è introdotta una corsia preferenziale nella trattazione dei relativi procedimenti penali. È stabilito che, nella formazione dei ruoli e nella trattazione dei processi, il giudice debba dare precedenza assoluta ai procedimenti per delitti puniti con ergastolo o reclusione superiore nel massimo a 10 anni, ai procedimenti per delitti gravi (individuati attraverso il rinvio ad articoli del codice di procedura penale che elencano, per diverse finalità, una serie di reati ritenuti gravi, ai procedimenti con imputati detenuti (anche per reato diverso da quello per cui si procede) ed ai procedimenti da celebrare con rito direttissimo ed immediato. È inoltre specificato (comma 2 dell'articolo 132-*bis*) che nella formazione dei ruoli di udienza il giudice assicura priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti relativi a reati commessi in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Come è stato segnalato durante la discussione al Senato, un analogo criterio è già presente nell'ordinamento ai sensi del decreto legislativo n. 51 del 1998, che ha introdotto il giudice unico di primo grado.

Il secondo articolo aggiuntivo, articolo 2-*ter*, trae le premesse dal contenuto dell'illustrato articolo 2-*bis*, in quanto è diretto ad assicurare la priorità assoluta alla trattazione dei reati di cui all'articolo 132- *bis* appena descritto.

La nuova norma sospende per un anno i processi penali relativi a reati commessi entro il 30 giugno 2002 (in caso di pluralità di reati contestati deve farsi riferimento alla data dell'ultimo reato) quando il processo si trovi nella fase compresa tra la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado. Come precisato nel comma 6, non sono sospesi i procedimenti relativi ai reati di grave allarme sociale come quelli di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* (associazione a delinquere finalizzata alla tratta o alla riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, associazione mafiosa e reati connessi, sequestro di persona a scopo di estorsione, riduzione in schiavitù o servitù, tratta di persone, ecc.) e 3-*quater* (terrorismo), e all'articolo 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale, quelli punibili con l'ergastolo o la reclusione superiore nel massimo a 10 anni, i delitti di criminalità organizzata, i reati commessi in violazione delle norme sugli infortuni sul lavoro, nonché i procedimenti con imputati detenuti, anche per reato diverso da quello per cui si procede. La sospensione di un anno è obbligatoria, anche se vi è la possibilità, per l'imputato, di chiedere al Presidente del tribunale di non sospendere il processo. Il Presidente provvede sulla richiesta con ordinanza, valutate le ragioni le esigenze dell'ufficio e lo stato del processo. La sospensione opera immediatamente dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del

decreto-legge in esame.

Durante la sospensione del processo è sospeso il corso della prescrizione, che riprende a decorrere dal giorno di cessazione della sospensione. Inoltre, in presenza dei presupposti, il giudice può procedere all'incidente probatorio (testimonianze, confronti, perizie, ecc.) quando l'assunzione di tale mezzo di prova appaia come atto urgente non rinviabile.

Al fine di non pregiudicare i diritti della parte civile nel processo penale sospeso, si prevede che questa possa trasferire l'azione in sede civile. Per tale ipotesi, è introdotta una corsia preferenziale che prevede l'abbreviazione della metà dei termini di comparizione e la precedenza della causa trasferita nell'ordine di trattazione delle cause fissato dal giudice civile.

Sempre per dare priorità ai procedimenti urgenti di cui al comma 1, un'ulteriore ipotesi di sospensione del processo penale è dettata dal comma 7 e riguarda, in tali procedimenti, la possibilità per il Presidente del tribunale di sospendere il processo quando i reati contestati siano prossimi alla prescrizione e la pena eventuale da infliggere sia «coperta» da indulto, ai sensi della legge n. 241 del 2006 (reati commessi fino al 2 maggio 2006, puniti in misura non superiore a tre anni di reclusione o non superiore a 10.000 euro per pene pecuniarie sole o congiunte a pene detentive). In questi casi la sospensione riguarda reati che non rientrano per limiti temporali, per entità della pena o per natura del reato tra quelli per i quali opera la sospensione obbligatoria.

L'ultimo comma prevede la possibilità di richiedere il patteggiamento anche quando siano decorsi i termini e fino alla dichiarazione di chiusura del dibattimento e sia già stata presentata nel procedimento analoga richiesta su cui il PM abbia espresso dissenso ovvero questa sia stata rigettata dal giudice. In tali casi, la richiesta di patteggiamento va avanzata entro tre giorni dalla notifica di sospensione o nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame.

L'articolo 3 sottrae alla competenza del giudice di pace, le ipotesi di lesioni colpose gravi e gravissime di cui all'articolo 590, terzo comma, del codice penale, commesse con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, quando si tratta di reato commesso da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ovvero sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

L'articolo 4 reca delle modifiche al Codice della strada, rendendo più incisiva la disciplina vigente relativa alla guida sotto l'influenza dell'alcool o in stato di alterazione psicofisica per uso di sostanze stupefacenti, causa quotidiana di incidenti stradali mortali.

L'articolo 5 modifica l'articolo 12 del Testo unico sull'immigrazione, prevedendo nuovi reati come quello relativo alla cessione a titolo oneroso ad uno straniero irregolarmente soggiornante, di un immobile di cui si abbia la disponibilità. Le condotte incriminate consistono nel «dare alloggio» e nel «cedere, anche in locazione» un immobile che è nella propria disponibilità, sempre a titolo oneroso. È necessario il dolo specifico, quale il «fine di trarre ingiusto profitto». La condanna con provvedimento irrevocabile, ovvero l'applicazione della pena su richiesta delle parti, comporta la confisca dell'immobile, salvo che esso appartenga a persona estranea al reato. È impresso uno specifico vincolo di destinazione ai proventi della vendita dei beni confiscati, i quali vanno impiegati in attività di contrasto dell'immigrazione clandestina.

Inoltre si abbrevia il termine a sette giorni, in luogo degli attuali quindici, per la formazione del silenzio-assenso sulla richiesta di nulla-osta all'espulsione dello straniero presentata dal questore all'autorità giudiziaria quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere.

Il comma 1-ter, introdotto nel corso dell'esame al Senato, ha per oggetto l'occupazione di lavoratori stranieri privi di regolare permesso di soggiorno. La modifica prevede che il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, sia punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di cinquemila euro per ogni lavoratore irregolare impiegato. In base a tale modifica - oltre che un inasprimento della pena detentiva - si determina la trasformazione del reato, da contravvenzione a delitto. In base al testo vigente infatti, la suddetta condotta è sanzionata con l'arresto da tre mesi ad un anno e con l'ammenda di

cinquemila euro per ogni lavoratore impiegato. Ciò incide sull'elemento soggettivo in quanto il delitto, al contrario della contravvenzione, è punibile per colpa solo se vi è specifica previsione. Gli articoli da 6 a 9 rientrano nell'ambito delle materie di competenza della I Commissione, pertanto saranno trattati dal relatore per tale Commissione.

L'articolo 10 è composto da un unico comma che interviene sulla legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), al fine di rafforzare i poteri della procura distrettuale e della direzione investigativa antimafia e di garantire una maggiore efficacia delle misure di prevenzione. In primo luogo è esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 1 della legge n. 575 del 1965 agli indiziati per ulteriori reati rispetto a quelli di mafia, indicati espressamente dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, tra i quali si ricordano i delitti di tratta e di riduzione in schiavitù nonché alcuni in materia di traffico di stupefacenti.

È attribuita la facoltà di proporre l'applicazione delle misure di prevenzione (anche senza preventivo avviso) non solo al procuratore nazionale antimafia, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona ed al questore, ma anche al direttore della Direzione investigativa antimafia (DIA). Per quanto riguarda le procure distrettuali, la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione afferma che da più parti era stata evidenziata l'incongruenza della normativa previgente in tema di attribuzioni del pubblico ministero in materia di misure di prevenzione, in quanto essa prevedeva che fosse il pubblico ministero localmente competente ad effettuare le indagini e ad intervenire nel corso del procedimento di applicazione delle suddette misure. È stato quindi ritenuto opportuno valorizzare in proposito l'esperienza delle Direzioni distrettuali antimafia.

È stato inoltre, esteso al direttore della Direzione investigativa antimafia il potere di effettuare indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso e similari nei cui confronti possa essere proposta la misura di prevenzione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza con o senza divieto od obbligo di soggiorno. Al direttore della Direzione investigativa antimafia è stata estesa la facoltà di richiedere al presidente del tribunale, nei casi di particolare urgenza, il provvedimento di sequestro sui beni delle persone indiziate di reati di mafia.

Si interviene anche sulla norma che prevede che, con l'applicazione della misura di prevenzione, il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia dimostrata la legittima provenienza. Il testo approvato dal Senato statuisce che il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona interessata dal procedimento non possa giustificare la legittima provenienza, di cui la persona stessa, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Sono conferiti ulteriori poteri al direttore della Direzione investigativa antimafia in relazione alla richiesta dei provvedimenti di sequestro e di confisca ed alla facoltà di proporre la prosecuzione o l'avvio del procedimento di prevenzione.

Infine, nel corso dell'esame presso il Senato sono stati aggiunti all'articolo 2-ter della legge n. 575 del 1965 ulteriori cinque commi relativi alla confisca dei beni, tra i quali quelli cd. fittizi.

È attribuito al direttore della Direzione investigativa antimafia il potere di richiedere al tribunale, anche dopo l'applicazione della misura di prevenzione, i provvedimenti di cui al comma 4 dell'articolo 10.

L'articolo 10-bis interviene nella materia della confisca, specificando che quando non è possibile procedere alla confisca in applicazione delle disposizioni ivi richiamate, il giudice ordina la confisca delle somme di denaro, dei beni e delle altre utilità delle quali il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona, per un valore equivalente al prodotto, profitto o prezzo del reato. L'articolo 11, così come il seguente, reca disposizioni in materia di misure di prevenzione. Si prevede tra l'altro che quando è stata applicata una misura di prevenzione personale la riabilitazione può essere richiesta dopo 5 anni dalla cessazione della misura di prevenzione

personale.

L'articolo 12 prevede che il procuratore nazionale antimafia può disporre - nell'ambito dei poteri attribuitigli dall'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale e sentito il competente procuratore distrettuale - l'applicazione temporanea di magistrati della Direzione nazionale antimafia alle procure distrettuali per la trattazione di singoli procedimenti di prevenzione patrimoniale. Dei poteri di coordinamento e d'impulso il procuratore nazionale antimafia si avvale dopo aver sentito dei descritti il competente procuratore distrettuale. Si prevede inoltre, che, qualora ne faccia richiesta il procuratore distrettuale, il procuratore generale presso la Corte d'appello possa, per giustificati motivi, disporre che le funzioni di pubblico ministero per la trattazione delle misure di prevenzione siano esercitate da un magistrato designato dal procuratore della Repubblica presso il giudice competente.

L'articolo 12-*ter*, introdotto dal Senato, apporta delle modifiche alla disciplina del gratuito patrocinio, volte a prevedere l'esclusione dal gratuito patrocinio per i condannati con sentenza irrevocabile per alcune categorie di reati di particolare allarme sociale quali quelli di mafia, di contrabbando e di traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, limitatamente alle ipotesi aggravate.

L'articolo 12-*quater*, inserito nel corso dell'iter del provvedimento al Senato, concerne l'applicazione dei procedimenti speciali nell'ambito del processo minorile, escludendo che il pubblico ministero possa procedere con rito direttissimo o chiedere il giudizio immediato, quando ciò possa recare grave pregiudizio alle esigenze educative del minore.

L'articolo 13 riguarda, infine, l'entrata in vigore del decreto-legge, che decorre dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, premesso che la sua relazione si concentrerà sulle disposizioni di competenza della I Commissione, ricorda innanzitutto l'articolo 6, il quale apporta modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ampliando le attribuzioni del sindaco quale ufficiale del Governo. In particolare, l'articolo 6 apporta, sostituendolo integralmente, alcune modifiche sostanziali all'articolo 54 del testo unico, che disciplina le attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale. La principale innovazione introdotta consiste nell'ampliamento dei poteri di ordinanza del sindaco, al fine di consentirgli l'adozione di provvedimenti, sia in via ordinaria, sia con procedura di urgenza, qualora si renda necessario prevenire ed eliminare gravi pericoli non solo per l'incolumità pubblica, come già previsto, ma anche per la sicurezza delle aree urbane.

Come emerge dalla relazione illustrativa del provvedimento, il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del sindaco per il contrasto della criminalità locale è il frutto di un bilanciamento tra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali.

Nell'ottica governativa, la posizione del sindaco viene ad essere in tal modo quella di «fulcro» di una nuova sinergia tra le istituzioni nella lotta alla criminalità, in considerazione del fatto che la qualità di amministratore locale permette di conoscere più a fondo le problematiche del territorio che comportano rischi per la sicurezza.

Come ha ricordato il ministro Maroni nell'audizione svolta davanti alla I Commissione il 25 giugno scorso, si tratta di una svolta importante in quanto si prevede per la prima volta in modo istituzionale l'intervento del sindaco, come capo della comunità, al fianco delle forze di polizia per garantire un più efficace controllo del territorio.

Per quanto riguarda il dettaglio delle modifiche apportate al testo unico, in primo luogo viene data autonoma evidenza alle funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica di spettanza del sindaco in qualità di ufficiale del Governo già previste in precedenza: esse sono disciplinate in modo unitario nel comma 1 dell'articolo 54 del testo unico come riformulato. Tale innovazione formale è volta, nelle intenzioni del Governo, a conferire «maggiore rilievo e pregnanza» a dette funzioni. Il testo approvato dal Senato precisa che l'informativa al prefetto sulle iniziative del sindaco in

materia di vigilanza deve essere preventiva.

Il nuovo comma 2 attribuisce al sindaco il compito di concorrere ad assicurare la cooperazione fra le forze di polizia locali e statali, in modo da consentire una maggiore partecipazione dell'amministratore locale alla tutela della sicurezza dei cittadini. Le forme di tale cooperazione istituzionale sono demandate ad apposite direttive adottate dal Ministro dell'interno, in qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

Il comma 3 conferma le funzioni statali di competenza del sindaco, già previste dal previgente comma 1, lettera a), relativamente alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandati al sindaco dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

Il comma 4 novellato amplia il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti, prevedendo, quale situazione legittimante il provvedimento *extra ordinem*, il grave pericolo per la «sicurezza urbana», che si affianca così al grave pericolo per l'«incolumità dei cittadini», già previsto, che viene ridefinita come «incolumità pubblica».

La disposizione in questione è già stata applicata. Il 13 giugno scorso, il sindaco di Venezia ha infatti adottato un provvedimento urgente per contrastare il fenomeno del commercio «in forma itinerante» nel centro storico del Comune di Venezia.

A questo potere viene inoltre aggiunta una competenza per così dire «ordinaria» ad adottare provvedimenti con le medesime finalità. Il riferimento ai provvedimenti «anche» contingibili e urgenti, inserito durante la discussione in Assemblea al Senato, comporta infatti che tali provvedimenti possano anche non rientrare tra quelli «contingibili e urgenti», i cui presupposti e limiti sono stati definiti dalla giurisprudenza nel corso degli anni.

Tali provvedimenti - sia ordinari, sia *extra ordinem* - devono essere preventivamente comunicati al prefetto, in quanto la situazione che li legittima attiene alla sicurezza, tematica che - secondo la relazione - vede comunque un ruolo centrale e «strategico» dell'autorità locale di Governo, cui competono in via generale gli interventi attuativi dell'ordinanza sindacale. In base al testo previgente, il ruolo del prefetto era limitato alla cooperazione nei casi in cui il sindaco richiedesse l'uso della forza pubblica ai fini dell'esecuzione delle ordinanze adottate. Nel nuovo testo, il sindaco informa dei provvedimenti adottati il prefetto, il quale può predisporre gli strumenti ritenuti necessari per la loro attuazione.

Rimane invece confermata la previsione secondo cui i provvedimenti del sindaco devono essere adottati con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. La determinazione dell'ambito di applicazione delle relative disposizioni è infatti rimessa dal comma 4-*bis* ad un decreto del ministro dell'interno, al quale spetterà anche apprestare una definizione normativa - oggi assente nell'ordinamento - alla locuzione «sicurezza urbana»; definizione indispensabile proprio al fine di circoscrivere i poteri del sindaco in materia.

Il comma 5 del testo novellato introduce una forma di coordinamento fra amministratori locali, che viene attivata dal prefetto quando i provvedimenti dei sindaci in tema di sicurezza appaiono suscettibili di incidere anche sulla ordinata convivenza nei comuni contigui o limitrofi. In tali evenienze, il prefetto convoca una conferenza cui partecipano, necessariamente, i sindaci interessati e il presidente della provincia; eventualmente, anche altri soggetti pubblici o privati legati all'ambito territoriale di applicazione del provvedimento.

Il comma 5-*bis* attribuisce ai sindaci anche una nuova funzione «collaborativa» in tema di contrasto dell'immigrazione irregolare: gli amministratori locali sono chiamati a segnalare alle competenti autorità - giudiziaria o di pubblica sicurezza - la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

La disposizione si ricollega al ruolo maggiore che viene assegnato alla polizia municipale nell'attività di pubblica sicurezza dagli articoli 7 e 8 del provvedimento. In particolare, il comma 1 dell'articolo da ultimo citato, in connessione con la disposizione illustrata, consente l'accesso del personale della polizia municipale con qualifica di agente di pubblica sicurezza alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno contenute nella banca dati per l'attività operativa e investigativa

delle Forze di Polizia.

I commi 6, 7, 8, 9 e 10 - già commi 3, 4, 5, 6 e 7 del previgente articolo 54 - sono stati riscritti senza modifiche ad eccezione di quelle conseguenti al rinnovato assetto sistematico. Nel nuovo testo del comma 6, inoltre, viene aggiunto il riferimento ai «motivi di sicurezza urbana» tra i presupposti che legittimano il sindaco a modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché quelli degli uffici pubblici.

Dal nuovo testo dell'articolo 54 sono state espunte le norme, contenute nel previgente comma 8, che in precedenza consentivano la nomina di un commissario ad acta da parte del prefetto, nei casi di inerzia del sindaco nell'espletamento dei servizi di competenza statale. La relazione illustrativa afferma che la soppressione di tali previsioni è in sintonia col mutato quadro costituzionale di riferimento, a seguito della riforma del Titolo V, che ha delineato un nuovo assetto dei rapporti tra Stato e autonomie locali.

Conseguentemente è stato eliminato il successivo comma 9 che poneva a carico dell'ente interessato le spese per il commissario.

Pertanto, i commi 11 e 12 del testo novellato recano nuovi, significativi poteri in capo all'amministrazione dell'interno.

Al prefetto viene attribuito il potere di surrogare con propri provvedimenti, in caso di inerzia, l'amministratore locale nelle funzioni relative all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica, alla polizia giudiziaria, all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana (anche con ordinanze urgenti) e negli adempimenti in ordine allo stato civile, alla materia elettorale, alla leva militare e alla statistica (comma 11).

Viene inoltre previsto in via generale il potere del Ministro di adottare atti d'indirizzo per l'esercizio di tutte le funzioni previste in capo al sindaco dall'articolo 54 del testo unico come novellato (comma 12). Secondo quanto emerso durante il dibattito presso le competenti Commissioni del Senato, tali poteri dell'amministrazione dell'interno sono volti a bilanciare le nuove attribuzioni dei sindaci, nell'ottica della leale collaborazione e dell'equilibrio fra le prerogative dei diversi livelli di governo.

Pertanto, mentre il potere ministeriale «di indirizzo» non era contemplato dal testo previgente, quello prefettizio «di surroga» interviene in luogo di alcuni strumenti già previsti: nomina di commissario; adozione in prima persona da parte del prefetto di ordinanze urgenti. Analogamente a quanto previsto per gli strumenti precedentemente a disposizione del prefetto, i quali potevano essere utilizzati solo in caso di inerzia dell'amministratore locale, la surroga diretta qui introdotta non può prescindere da tale condotta omissiva.

Il ministro Maroni, nella già ricordata audizione del 25 giugno scorso, ha manifestato un orientamento favorevole a trasferire ai sindaci anche alcune competenze che oggi sono proprie della polizia, ad esempio quelle in materia di rilascio dei passaporti e dei permessi di soggiorno, collegando comunque la riflessione sul punto al disegno di legge che il Governo ha presentato al Senato come parte del pacchetto sicurezza (S. 733).

Il ministro ha inoltre annunciato che sta lavorando ad un disegno di legge per la revisione delle funzioni e dell'ordinamento dei corpi di polizia municipale, questo sulla base di una proposta presentata dall'ANCI, dall'UPI e dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e dei lavori svolti su questa materia nelle passate legislature.

L'articolo 6-bis, inserito durante la discussione in Assemblea al Senato, reca una novella all'articolo 16 della legge n. 689 del 1981, introducendo una deroga alla disciplina generale del pagamento in misura ridotta delle sanzioni amministrative, con riferimento alle violazioni dei regolamenti e delle ordinanze comunali e provinciali.

In via generale l'articolo 16 della legge n. 689 del 1981 prevede che in caso di violazione di una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, il trasgressore possa procedere al pagamento della sanzione in una misura ridotta, pari a un terzo del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, ovvero - qualora il calcolo sia più favorevole e sia previsto un minimo della sanzione edittale - pari al doppio di tale ultimo importo, oltre alle spese del procedimento. Il

pagamento in misura ridotta deve essere effettuato entro un termine di sessanta giorni che decorre dalla contestazione immediata o, in assenza della contestazione, dalla notificazione degli estremi della violazione.

In particolare, la disposizione in esame - sostituendo una norma sostanzialmente priva di efficacia giuridica a seguito delle abrogazioni succedutesi nel tempo - prevede che per le violazioni ai regolamenti e alle ordinanze provinciali e comunali le rispettive Giunte possano - entro i limiti minimi e massimi previsti per la sanzione amministrativa - prevedere che il pagamento in misura ridotta sia effettuato in un importo inferiore o superiore a quello risultante dall'applicazione della regola generale di cui al primo comma dell'articolo 16.

L'articolo 7 è da porre in relazione con il potenziamento del ruolo degli amministratori locali nella lotta alla criminalità, in una prospettiva di sinergia con il livello di governo centrale.

Il comma 1, attribuisce una nuova funzione ai piani coordinati di controllo del territorio previsti dalla legge n. 128 del 2001, ai fini della collaborazione della polizia locale alla sicurezza pubblica: viene demandata ai suddetti piani la «determinazione dei rapporti di reciproca collaborazione» fra polizia locale - municipale e provinciale - e Polizia dello Stato. La portata innovativa della disposizione sembra consistere nella partecipazione automatica della polizia locale ai piani, in precedenza da attivarsi previa richiesta del sindaco.

Inoltre, viene estesa anche ai comuni diversi dai maggiori centri urbani la possibilità di realizzare detti piani coordinati.

Il comma 2 dispone in ordine alle modalità di raccordo operativo tra la polizia municipale, la polizia provinciale e la Polizia dello Stato. La definizione di tali modalità è demandata ad un decreto del Ministro dell'interno di concerto con gli altri ministri interessati (giustizia, economia, difesa) da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

L'articolo 7-bis, introdotto al Senato, reca disposizioni riguardanti la possibilità di fare ricorso alle Forze armate per lo svolgimento di compiti di sorveglianza e vigilanza del territorio. In particolare, il comma 1 del citato articolo stabilisce che, in relazione a specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, al fine di assicurare un maggior controllo del territorio in talune zone del Paese, è consentito impiegare personale militare delle forze armate utilizzando preferibilmente i Carabinieri impegnati in compiti militari o, comunque, volontari specificamente addestrati per i compiti da svolgere.

A tal fine il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, adotta uno specifico piano per l'utilizzo di tale personale da parte dei prefetti delle province in cui si sono verificate le specifiche ed eccezionali esigenze sopra citate. Il personale militare è posto a disposizione dei prefetti ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per servizi di vigilanza a luoghi e obiettivi sensibili.

Il citato piano, riguardante un contingente massimo di 3.000 unità ed avente una durata massima di sei mesi, rinnovabile per una sola volta, è adottato sentito il Comitato nazionale per l'ordine e per la sicurezza pubblica, cui è chiamato a partecipare il Capo di Stato maggiore della difesa e previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame il Ministro dell'interno riferisce alle Camere in merito al citato piano d'impiego.

Il comma 3 dell'articolo 8, delinea le funzioni dei militari impiegati nelle operazioni descritte all'articolo precedente, specificando, al riguardo, che essi agiscono con le funzioni di agenti di pubblica sicurezza.

Nello specifico, i citati militari possono procedere alla identificazione e alla immediata perquisizione sul posto di persone e mezzi di trasporto al fine di prevenire o impedire comportamenti che possono mettere in pericolo l'incolumità di persone o la sicurezza dei luoghi o delle infrastrutture vigilati, ovvero nel caso in cui sia necessario accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi e strumenti di effrazione, da parte di persone il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche e concrete circostanze di luogo e di tempo non appaiono giustificabili. Sono espressamente escluse tutte le funzioni spettanti alla polizia giudiziaria.

Là dove, infatti si rendano necessari atti di polizia giudiziaria, i militari delle Forze armate impegnati nelle operazioni di vigilanza e controllo sono tenuti ad accompagnare le persone sottoposte ad identificazione presso i più vicini uffici o comandi della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri.

I commi 4 e 5 recano, da ultimo, la copertura finanziaria della misura. Il ministro Maroni, nell'audizione del 25 giugno scorso, sottolineava come l'utilizzo dei militari per compiti di sorveglianza e pattugliamento risponde anche all'esigenza di rafforzare, per la stagione estiva, la presenza delle forze dell'ordine nelle zone turistiche, da Trieste fino a tutta la riviera romagnola. Al riguardo il ministro ha infatti ricordato che l'anno passato sono state impiegate nel periodo estivo circa 3.200 unità di personale per rafforzare il controllo sul territorio. Quest'anno, a causa dei tagli di finanziamento per il Ministero dell'interno disposti dalla legge finanziaria per il 2008, questa forza è stata dimezzata. Il ministro ha quindi chiarito che l'intenzione del Governo è quella di utilizzare il contingente militare, circa 1.500 unità, per il presidio dei siti sensibili e di liberare così personale da utilizzare per rafforzare, almeno nella misura dello scorso anno, il contingente delle forze dell'ordine nella campagna estiva.

Quanto all'articolo 8, questo - in collegamento col rafforzamento del potere dei sindaci - amplia la possibilità di accesso del personale della polizia municipale ai dati presenti nella banca dati interforze del Centro elaborazione dati (CED) del Ministero dell'interno. Si tratta della banca dati che fornisce il supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia. In particolare, l'articolo 8 interviene sull'articolo 16-*quater* del decreto-legge n. 8 del 1993, in materia di disposizioni relative ai servizi di polizia stradale della polizia municipale. La nuova formulazione dell'articolo 16-*quater* amplia la possibilità di accesso del personale della polizia municipale ai dati presenti nella banca dati interforze del CED - Centro elaborazione dati del Ministero dell'interno, vale a dire la banca dati che fornisce il supporto informatico per l'attività operativa e investigativa delle Forze di Polizia.

Prima dell'entrata in vigore del provvedimento in esame, il personale di polizia municipale - se addetto ai servizi di polizia stradale e in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza - poteva accedere, presso il CED, allo schedario dei veicoli rubati. A seguito delle modifiche introdotte dal decreto, lo stesso personale può accedere anche allo schedario dei documenti d'identità rubati o smarriti. Inoltre, viene data facoltà al personale della polizia municipale, previa apposita abilitazione, di svolgere un ruolo attivo, immettendo nel CED i dati raccolti autonomamente.

Il testo emendato dal Senato introduce un'ulteriore innovazione al comma 1, disponendo che il personale della polizia municipale in possesso della qualifica di agente di pubblica sicurezza, possa accedere alle informazioni contenute nel CED e concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati.

La disposizione in commento sembra doversi leggere in correlazione con l'attribuzione al sindaco, da parte del precedente articolo 6 del potere di segnalare alle competenti autorità le condizioni di irregolarità dello straniero, ai fini dell'espulsione o dell'allontanamento dal territorio nazionale. Il successivo comma 1-*bis* dell'articolo 8 in commento dispone infine che per l'accesso ai dati e alle informazioni indicati nel comma 1 siano previsti i collegamenti anche a mezzo della rete informativa telematica dell'ANCI. Tali collegamenti sono effettuati con le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANCI.

L'articolo 8-*bis*, introdotto durante l'esame al Senato, dispone a sua volta che anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria del Corpo delle capitanerie di porto abbiano facoltà di accedere ai dati e informazioni del CED relativi alle funzioni loro attribuite, nonché di inserire i dati autonomamente acquisiti.

L'accesso ai dati e alle informazioni, nonché l'inserimento dei dati autonomamente acquisiti, è consentito per finalità di sicurezza portuale e dei trasporti marittimi.

Il comma 2 dispone che i dati e le informazioni in materia di sicurezza portuale e dei trasporti

marittimi correlati alle funzioni svolte dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria, appartenenti al Corpo delle Capitanerie di porto, siano individuati tramite decreto del ministro dell'interno, di concerto con il ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Il comma 3 dell'articolo stabilisce infine che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, siano apportate le necessarie modifiche correttive al regolamento sulle procedure di raccolta, accesso, comunicazione, correzione, cancellazione, ed integrazione dei dati e delle informazioni, registrati negli archivi magnetici del centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 378 del 1982.

L'articolo 9 modifica la denominazione dei centri di permanenza temporanea o centri di permanenza temporanea e assistenza: in tutti gli ambiti normativi - legislativi e regolamentari - in cui le predette locuzioni compaiono, esse sono sostituite da quella di «centro di identificazione ed espulsione». Lo scopo di questo cambio di denominazione, come chiarito dal sottosegretario Mantovano nel corso della discussione al Senato, è quello di tenere distinte tali strutture dai centri di prima accoglienza, dai centri di accoglienza richiedenti asilo e da altre strutture similari.

Il disegno di legge del Governo (S. 733) collegato al provvedimento in esame ed anch'esso facente parte del «pacchetto sicurezza» approvato dal Consiglio dei ministri il 21 maggio scorso contiene una disposizione sui centri di permanenza temporanea e assistenza. Questa prevede l'estensione del termine di trattenimento fino ad un massimo di 18 mesi, anticipando di fatto il contenuto di una proposta di direttiva comunitaria approvata di recente dal Parlamento europeo.

Ricorda infine che, secondo quanto convenuto nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite di giovedì 26 giugno scorso, svolte oggi le relazioni introduttive, la discussione sul provvedimento inizierà domani. Dopo aver inoltre ricordato che alle 18 le Commissioni audiranno, sul provvedimento in titolo, il Capo della polizia, prefetto Manganelli, rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani.

La seduta termina alle 17.20.

**Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)
e II (Giustizia)**

Resoconto di martedì 1° luglio 2008

Martedì 1° luglio 2008. - Presidenza del presidente della II Commissione Giulia BONGIORNO. - Intervengono il sottosegretario di Stato per la Giustizia Giacomo Caliendo e il sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano.

DL 92/08: Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

C. 1366 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 30 giugno 2008.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri sono state svolte le relazioni introduttive e che è stato sentito il Capo della polizia, Prefetto Manganelli. Oggi inizieranno gli interventi dei deputati iscritti a parlare. Al termine della seduta in sede referente si riuniranno congiuntamente gli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni I e II. Invita ad intervenire l'onorevole Capano.

Cinzia CAPANO (PD) evidenzia come il decreto sicurezza intervenga su alcuni principi cardine dell'ordinamento e rischi di ledere la stessa struttura dello stato di diritto. Non è mai corretto intervenire su questi principi spinti dall'emergenza così rischiando di minare la sistematicità dell'ordinamento penale e giudiziario e gli stessi principi costituzionali. Indica quindi alcuni punti particolarmente critici quali quelli che tendono a separare le misure di sicurezza da qualsiasi elemento di pericolosità come con l'articolo 1, che modifica l'articolo 235 del codice penale, introducendo l'espulsione automatica per lo straniero e per il cittadino comunitario, oltre che nei casi previsti dalla legge anche quando lo straniero sia condannato alla reclusione per un tempo superiore ai due anni. La misura contraddicendo la giurisprudenza costituzionale e comunitaria rischia di essere inutilmente emanata.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 58 del 1995 ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 86 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 390 del 1990, nella parte in cui obbligava il giudice ad emettere l'ordine di espulsione: «Configurata quale misura di sicurezza - l'espulsione del condannato straniero va inquadrata nell'ambito del regolamento penale, nel quale vige il principio che tutte le misure di sicurezza personali sono ordinate, previo accertamento che colui il quale ha commesso il fatto, è persona socialmente pericolosa. Rispetto a tale principio generale dell'ordinamento penale, un'ipotesi di presunzione *ex lege* della qualità di persona socialmente pericolosa non è costituzionalmente compatibile con l'ordinamento.»

Il nostro ordinamento prevede con l'articolo 133 del codice penale che la pericolosità sociale va desunta da una serie di elementi relativi alla gravità del reato e del danno, alle modalità dell'azione, all'intensità del dolo o al grado della colpa, alla capacità a delinquere, agli antecedenti del reato ed alla condotta contemporanea e conseguente al reato. Cioè da una serie di elementi che vanno valutati specificamente ai fini del giudizio di pericolosità. Così come impone non solo la Corte Costituzionale ma la stessa Corte di giustizia delle Comunità europee, che nella sentenza n. 441 del 2006 afferma che: «l'adozione di una normativa interna, che stabilisce alcune cause di espulsione automatica a seguito della commissione di reati applicabile per «gli stranieri» è incompatibile con il diritto comunitario. Il diritto di un cittadino comunitario di entrare e soggiornare in uno Stato membro non è incondizionato, ma può essere vietato solo nel caso in cui sussistono motivi di ordine

pubblico o di sicurezza pubblica che possono essere invocati solo a seguito di una valutazione specifica. Il provvedimento di espulsione non può essere applicato in modo automatico per la sola sussistenza di condanne penali ma l'autorità competente deve verificare se il comportamento è una minaccia effettiva per la sicurezza pubblica nel momento in cui decide l'allontanamento».

Mentre tutte le aggravanti dell'articolo 11 si riferiscono a modalità di compimento dell'azione o finalità dell'azione, quella introdotta con l'articolo 11-bis è del tutto svincolata dalle caratteristiche dell'azione ed ha a riferimento una condizione del soggetto agente.

Se consideriamo la misura automatica dell'arresto per mancata osservanza dell'ordine di espulsione in collegamento a quanto disposto in ordine alla confisca sulla casa, noi rischiamo di trovarci in una situazione che piuttosto che scoraggiare fenomeni criminali li incoraggia. Questo stesso decreto potrebbe essere un elemento di forte pericolosità sociale, poiché i datori di lavoro degli immigrati non regolari, in assenza di una disciplina che incentivi l'emersione dal sommerso anche attraverso meccanismi di sanatoria, saranno obbligati a privare gli immigrati del lavoro, così come i proprietari delle loro case saranno indotti a mandarli via. La perdita del lavoro e della casa potrà indurre questi soggetti a trovare tutela e protezione nelle organizzazioni clandestine e criminali, così producendo un innalzamento della insicurezza e della pericolosità sociale ed anche un oggettivo rafforzamento delle organizzazioni criminali.

Come è noto, infatti, le organizzazioni mafiose si rafforzano quando possono sostituirsi al sistema di protezione dello Stato. Uno Stato forte e organizzato dovrebbe intervenire prima dell'ingresso degli immigrati clandestini nelle organizzazioni criminali. Tuttavia un simile intervento manca e richiederebbe un ingente investimento nelle politiche della sicurezza e dell'inclusione degli immigrati, mentre il Documento di programmazione economico-finanziaria e il recente decreto-legge 93 del 2008 sembrano andare nella direzione opposta. Tutto questo rischia di aumentare la percezione di insicurezza nel cittadino, non certo di diminuirla, soprattutto in connessione con le norme «blocca processi» di cui agli articoli 2-bis e 2-ter del provvedimento in esame. La sospensione di un processo, infatti, genera diffidenza nei confronti della giustizia e la sensazione che molti delitti rimarranno impuniti.

Ricorda come l'articolo 111 della Costituzione sia stato valutato positivamente dagli operatori della giustizia e soprattutto dall'avvocatura e sottolinea come risulti strano che oggi si sia disponibili a dimenticare e trascurare le garanzie dallo stesso offerte. Analizzando gli articoli 2-bis e 2-ter appare evidente che gli uffici giudiziari non riusciranno a concentrarsi sui processi non sospesi, anche in considerazione della norma che prevede l'obbligo di notificare ai difensori delle parti e al pubblico ministero la sospensione del processo. Norma, quest'ultima, che finirà verosimilmente per bloccare le cancellerie e creare ulteriori ritardi al servizio giustizia.

Il Presidente Bongiorno, nell'illustrare il contenuto del provvedimento, ha affermato che lo stesso rientra nel contesto di un intervento più complessivo. Auspica, pertanto, che tale intervento di carattere generale non trascuri gli aspetti di compatibilità costituzionale, con particolare riferimento all'obbligatorietà dell'azione penale, e non mettere in discussione il principio stesso della separazione dei poteri.

Conclusivamente esprime un giudizio di «pericolosità sociale» del provvedimento in esame, sottolineando l'opportunità di rinviare gli aspetti che più incidono sullo stato di diritto ad un disegno di legge che possa essere oggetto di una più articolata discussione in Parlamento.

Matteo BRIGANDÌ (LNP) con riferimento all'intervento dell'onorevole Capano, sottolinea come la eventuale «pericolosità sociale» non sia da riferire al provvedimento in esame, quanto piuttosto a pareri e giudizi di incostituzionalità impropriamente espressi nei confronti di un provvedimento ancora in corso di approvazione.

Dopo avere premesso che il suo gruppo condivide pienamente il provvedimento in esame, ritiene peraltro di dovere sottolineare taluni aspetti tecnici che potrebbero essere reconsiderati dal Governo.

Con riferimento all'articolo 1, laddove, intervenendo sugli articoli 235 e 312 del codice penale si

incide in tema di misure di sicurezza personali non detentive, ricorda che tali misure richiedono una valutazione concreta circa la pericolosità sociale del soggetto, come più volte affermato dalla Corte costituzionale.

Si prevede inoltre che l'espulsione dello straniero o l'allontanamento del cittadino comunitario siano ordinati, oltre che nei casi espressamente indicati dalla legge, a seguito di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni. Rileva quindi che tale disposizione troverà applicazione soprattutto nei confronti di soggetti di età compresa fra i 18 e i 21 anni e sottolinea quindi l'opportunità di approfondire come tale modifica interagisca con l'istituto della sospensione condizionale della pena.

Sottolinea, infine, come l'aggiunta della nuova circostanza di cui al numero 11-*bis* all'articolo 61 del codice penale, rischi di essere vanificato nel contesto del bilanciamento delle circostanze di cui all'articolo 69 del codice medesimo.

Preannuncia quindi la presentazione di taluni emendamenti, ma anche la piena disponibilità, su richiesta del Governo, al ritiro degli stessi non intendendo il suo gruppo in alcun modo ostacolare l'*iter* di approvazione del provvedimento.

Federico PALOMBA (IdV) preannuncia che il suo intervento, pur con un tono pacato, darà giudizi netti e dissonanti nei confronti del provvedimento in esame. Mentre infatti, la parte del provvedimento che sostanzialmente recepisce soluzioni elaborate dal Governo in carica nella scorsa legislatura appare essere in linea generale condivisibile, sono del tutto infondate le disposizioni aggiunte nel corso dell'esame al Senato e, in particolare, gli articoli 2-*bis* e 2-*ter* sui criteri di fissazione dei ruoli e sulla sospensione dei processi. Tali articoli recano disposizioni processuali inaccettabili ed irrimediabilmente viziate da incostituzionalità.

In primo luogo, registra per tali articoli la carenza assoluta dei requisiti di necessità ed urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per il ricorso alla decretazione d'urgenza. Inoltre, nel merito, le disposizioni appaiono del tutto irragionevoli ed incoerenti con il restante contenuto del provvedimento in esame.

Sottolinea come il Presidente della Repubblica abbia già effettuato un primo vaglio di costituzionalità del decreto-legge in esame in occasione dell'adozione del decreto-legge, il quale non conteneva ancora gli articoli 2-*bis* e 2-*ter*. La circostanza che essi siano stati inseriti in un secondo momento rappresenta una forte anomalia nei rapporti tra organi costituzionali, in quanto di fatto il Governo si è arrogato il diritto di introdurre disposizioni ultronee e non sottoposte al predetto vaglio preventivo di costituzionalità. Di tale vizio, che finisce per inquinare l'intero provvedimento, certamente il Presidente della Repubblica ne terrà conto in sede di promulgazione del provvedimento.

In relazione alle polemiche sorte intorno al parere che il Consiglio Superiore della Magistratura esprimerà sul decreto, sottolinea come il tale organo di rilevanza costituzionale debba essere rispettato da tutti i poteri dello Stato quando esercita una propria prerogativa riconosciuta dalla legge e in particolare dall'articolo 10 della legge n. 195 del 1958.

Nel merito, l'articolo 2-*bis* viola il principio di obbligatorietà dell'azione penale, che deve essere esercitata solo dal potere giurisdizionale, mentre il Governo non può arrogarsi il potere di indicare quali giudizi siano da celebrare e quali da sospendere. La norma introduce impropriamente dei criteri predeterminati che incidono sulla possibilità o meno di celebrare i processi e questo rappresenta un *vulnus* all'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato. Ben altra cosa era la previsione dell'articolo 227 della legge n. 51 del 1998, che sostanzialmente conferiva mandato agli organi giurisdizionali di attuare la riforma del giudice unico anche tramite la razionalizzazione dei ruoli di udienza, senza invadere la sfera di indipendenza dei giudici. L'articolo 2-*ter* pone problemi ancora più delicati che ne determinano la sua grave incostituzionalità. In particolare, non è dato comprendere quale ragionevolezza possa essere attribuita alla previsione della data del 30 giugno 2002 quale spartiacque per la sospensione dei processi. E chiaro che non vi è alcuna ragionevolezza in tale previsione, ma un preciso e ben noto

obiettivo politico della maggioranza. Altrettanto deve dirsi per la identificazione del segmento del procedimento processuale che va dalla fissazione dell'udienza preliminare alla chiusura del dibattimento di primo grado. È del tutto evidente che l'obiettivo della norma sia diverso da quello generale dell'accelerazione dei processi. Inoltre, è ben noto agli operatori del diritto che la sospensione dei processi avverrà solo nominalmente per un anno, e che i processi in questione saranno sospesi per molti anni.

Criticabile è anche il fatto che i commi 7 e 8 del medesimo articolo, attribuiscono al presidente del tribunale, che dovrebbe svolgere funzioni prevalentemente amministrative e organizzative, un potere ampiamente discrezionale di sospensione dei processi, per di più basato su criteri generici e labili, senza la previsione di un rimedio giurisdizionale contro la decisione assunta dal presidente del tribunale.

Conclusivamente, esprime a nome del suo gruppo una radicale contrarietà nei confronti degli articolo 2-bis e 2-ter. Auspica che tali disposizioni possano essere stralciate dal provvedimento in esame e confluire in un apposito disegno di legge, sul quale possa svolgersi un adeguato dibattito parlamentare.

Giorgio Clelio STRACQUADANIO (PdL) ricorda come non più di otto mesi fa, dopo l'omicidio della signora Reggiani, l'allora sindaco di Roma, Walter Veltroni, avesse espressamente chiesto al Governo Prodi di intervenire con decisione e con un provvedimento d'urgenza sul tema della sicurezza affinché episodi come quello non avessero a ripetersi. Fu quindi adottato un decreto-legge, il quale, però, alla fine, a causa dei contrasti interni alla maggioranza, non fu convertito in legge e decadde, come pure un altro successivo sulla stessa materia. Le divisioni interne all'allora maggioranza e la mancata risposta alla richiesta di sicurezza che veniva dal Paese contribuirono a determinare la sconfitta del centrosinistra alle elezioni. Oggi, dopo soli otto mesi da allora, Veltroni, nel frattempo divenuto il *leader* del Partito democratico, sembra aver del tutto dimenticato le sue posizioni di allora: infatti, sebbene il provvedimento in esame, che il Governo ha non solo opportunamente ma doverosamente adottato, riprenda in larga parte misure elaborate dallo stesso ministro Amato nella passata legislatura, Veltroni e il Partito democratico lo criticano, dimostrando di non aver consapevolezza del fatto che il tema della sicurezza è oggi imposto come prioritario alla classe politica, e con la massima forza, dall'elettorato.

Rispondendo poi alle obiezioni fin qui sollevate dai gruppi di opposizione nel corso del dibattito, sottolinea innanzitutto come la situazione della sicurezza in Italia legittimi pienamente il ricorso allo strumento del decreto-legge, come il provvedimento in esame sia stato scritto in qualche modo «sotto dettatura» del corpo elettorale e come il Governo sarebbe stato inadempiente, considerato che il tema della sicurezza è stato centrale in tutta la campagna elettorale, se non avesse posto al primo punto del suo ordine del giorno la questione della sicurezza.

Con riferimento, poi, a quanto sostenuto dal deputato Palomba, ritiene che sia lesivo della dignità del Parlamento, oltretutto del tutto infondato dal punto di vista costituzionale, affermare che la norma che sospende i processi penali non sarebbe stata inserita dal Governo fin dall'inizio nel testo, bensì soltanto al Senato, al fine di eludere in questo modo il vaglio di costituzionalità del Presidente della Repubblica, il quale non avrebbe emanato il provvedimento se la norma in questione vi fosse stata contenuta fin dall'inizio: sostenerlo equivale a dire che il Parlamento non può emendare un provvedimento senza ledere una prerogativa del Presidente della Repubblica; senza contare che non è stato il Governo, bensì il Senato, a voler introdurre quella norma nel provvedimento. Si tratta, a suo avviso, di una tesi che nasce dalla cultura del sospetto e da una visione distorta dei rapporti tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato.

Considerazioni analoghe svolge in relazione alle posizioni assunte dal Consiglio superiore della magistratura, ricordando come la legge preveda che l'organo di autogoverno della magistratura possa esprimere pareri su progetti di legge solo se lo chiede il ministro della giustizia e comunque solo con riferimento all'impatto di tali progetti sull'amministrazione della giustizia. Il Consiglio superiore della magistratura non può, quindi, arrogarsi una funzione di valutazione preventiva della

costituzionalità delle norme, essendo questa una funzione che la Costituzione non attribuisce neppure alla stessa Corte costituzionale, bensì solo alle Camere.

Riguardo poi alla tesi del deputato Palomba secondo cui l'articolo 2-ter, che sospende i processi penali relativi a fatti commessi prima del 30 giugno 2002, sarebbe incostituzionale perché contrastante col principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, ricorda come tale principio sia però di fatto inattuabile, essendo praticamente impossibile per la magistratura istruire tutte le notizie di reato e perseguire tutti i reati allo stesso modo.

Ricordato come, di fatto, siano gli stessi pubblici ministeri, oggi, a decidere quali reati perseguire e quali tralasciare, rileva che è questa prassi ad essere incostituzionale, atteso che la Costituzione italiana non ha configurato la magistratura come un organo politico, a differenza di altri ordinamenti che prevedono l'elettività dei giudici. Stante quindi la sostanziale discrezionalità dell'azione penale, è da preferirsi che sia il Parlamento, ossia l'organo elettivo e rappresentativo della volontà popolare, a stabilire quali debbano essere le priorità nell'esercizio dell'azione penale. Diversamente, del resto, accade che, per voler perseguire tutti i reati, si finisce col non perseguirne in realtà nessuno: è quel che è successo in Italia, dove, come ha affermato il Capo della polizia, prefetto Manganelli, nell'audizione informale svolta davanti alle Commissioni riunite ieri, si è di fatto oramai instaurata la «certezza dell'incertezza della pena».

Oriano GIOVANELLI (PD) ricorda come i sindaci, soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta, abbiano sempre svolto un ruolo importante in materia di sicurezza, adottando tra l'altro iniziative essenziali, come quella per il riordino del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e per l'istituzione del Forum italiano per la sicurezza urbana; il quale ultimo ha, a sua volta, elaborato una proposta di legge per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza, che nella scorsa legislatura è stata presentata alla Camera dal deputato Incostante e al Senato dal senatore Barbolini.

Ciò premesso, ritiene che le novità introdotte dal provvedimento in esame in materia di poteri dei sindaci non siano in alcun modo di portata tale che si possa sostenere, come ha fatto il presidente Bruno nella sua relazione introduttiva, che il sindaco diventi ora il «fulcro» di una nuova politica della sicurezza urbana. Infatti il provvedimento, pur contenendo talune disposizioni frutto del lavoro svolto dal ministro Amato insieme con l'ANCI nella passata legislatura, recepisce però soltanto alcuni frammenti delle proposte fatte dai sindaci, e non quelle più significative ed efficaci: ad esempio, nel sottolineare l'importanza di tutte le iniziative per il rafforzamento del coordinamento tra polizia statale e polizia locale, rileva che non c'è però traccia nel testo della reciprocità di accesso alle centrali operative, della quale il Forum italiano per la sicurezza aveva fatto richiesta. Il provvedimento, inoltre, trascura completamente il ruolo del sindaco nelle politiche di integrazione e protezione sociale: ruolo che avrebbe dovuto essere rafforzato anch'esso in vista di una efficace politica dell'immigrazione.

Ricorda poi che servirebbero investimenti contro il degrado urbano delle città e politiche dell'abitazione. È infatti giusto reprimere, come fa l'articolo 5, lo sfruttamento della condizione di bisogno in cui versano gli stranieri irregolari, ma occorre anche tenere conto del fatto che gli stranieri irregolari cui i privati non danno più alloggio si riversano sulle strade, diventando un problema di ordine pubblico che finisce col gravare sui sindaci.

Per quanto riguarda poi il potere di ordinanza, premesso che non si tratta, a suo modo di vedere, di un potere sostanziale, dal momento che le ordinanze devono essere preventivamente sottoposte al prefetto, ritiene in ogni caso riduttivo limitare i poteri del sindaco a quelli di ordinanza.

Conclude sottolineando come il provvedimento manchi in definitiva di una strategia globale di collaborazione tra lo Stato e gli enti locali in materia di sicurezza.

Enrico COSTA (PdL) ricorda come il Capo della polizia, prefetto Manganelli, nell'audizione informale svolta ieri davanti alle Commissioni riunite I e II, abbia segnalato numerose criticità dell'ordinamento vigente ed evidenziato alcuni problemi concreti. È emerso dall'audizione un

quadro sconcertante. La criminalità comune risulta negli ultimi anni composta per la gran parte da clandestini, che, peraltro, non entrano in Italia irregolarmente, bensì regolarmente, salvo poi trattenersi irregolarmente oltre il limite consentito. Il prefetto Manganelli ha ricordato come circa il 30 per cento dei reati comuni sono commessi da clandestini: si tratta di un dato medio, dal momento che per alcune determinate fattispecie la percentuale è molto più alta e può arrivare al 70 per cento. Il Capo della polizia ha anche ricordato che oltre la metà della popolazione carceraria è composta da stranieri irregolari. Tale popolazione è inoltre soggetta ad un ricambio estremamente rapido. Gli stranieri restano infatti in carcere dai 3 ai 4 giorni, appena il tempo di giungere fino all'udienza di convalida. A questo punto interviene il patteggiamento o la sospensione condizionale della pena e vengono quindi scarcerati. In sostanza, lo Stato non è in grado di garantire una vera e definitiva risposta alla richiesta di giustizia. Si tratta di criticità che il decreto-legge affronta là dove introduce norme volte a potenziare il ricorso ai riti celeri di giudizio. Ancora, il prefetto Manganelli ha sottolineato il problema della mancanza di effettività delle espulsioni, ricordando come l'espulsione dello straniero irregolare avvenga per lo più, a causa di difficoltà pratiche di varia natura, non mediante accompagnamento coattivo alla frontiera, bensì mediante consegna dell'ordine scritto ad abbandonare il Paese: ordine che viene, naturalmente, disatteso. Il Capo della polizia ha poi ricordato i problemi collegati all'identificazione degli stranieri irregolari, che costituisce il presupposto sia per la condanna sia per l'espulsione, e la pratica del ricorso, da parte di soggetti arrestati o condannati più volte, a numerosi *alias*. Opportunamente, quindi, il decreto in esame prevede sanzioni per coloro che alterano parti del proprio corpo per rendersi non identificabili, e il riferimento è innanzitutto alle creste papillari; al riguardo ricorda come di una proposta di legge di analogo contenuto, d'iniziativa del presidente Violante (C. 1936), le Commissioni riunite avessero nella passata legislatura iniziato l'esame.

Parimenti condivisibile reputa l'inasprimento delle sanzioni previste in caso di omicidio colposo per chi guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti. Si tratta, anche in questo caso, di un reato sempre più diffuso e che provoca un forte allarme sociale.

Quanto all'articolo 2-bis, che reca la contestata norma per la sospensione dei processi penali per reati commessi fino al 30 giugno 2002, raccomanda la lettura della circolare diramata dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, Maddalena, nel gennaio del 2007, la quale affronta problemi ben noti a tutti ma di rado così precisamente riconosciuti e descritti. In sostanza, la circolare stabilisce un vero e proprio ordine di priorità dei reati da perseguire, individuando quelli da perseguire in tempi brevi, quelli da perseguire in tempi successivi e quelli che è opportuno archiviare. Considerato che su una tale circolare il Consiglio superiore della magistratura non ha avuto nulla da eccepire, non si vede come un analogo programma di priorità giudiziarie possa suscitare dubbi di costituzionalità quando adottato dal legislatore.

Donatella FERRANTI (PD) sottolinea preliminarmente che non è metodologicamente condivisibile la scelta di adottare con decreto-legge disposizioni che incidono sensibilmente sul sistema del diritto penale sostanziale e processuale, atteso che il dibattito parlamentare viene ridotto ai minimi termini e non vi è quasi mai la concreta possibilità di valutare l'impatto sul sistema delle norme che si introducono.

Evidenza come il provvedimento in esame nasca da esigenze condivisibili e faccia proprie soluzioni normative elaborate nel corso della precedente legislatura. Ne consegue che molte parti del provvedimento appaiono in linea generale condivisibili e, in particolare: l'articolo 2, comma 1, lettere a) e a-bis) che estendono i casi in cui si procede alla distruzione delle cose sottoposte a sequestro nel corso del procedimento penale; l'articolo 2, comma 1, lettera b-bis), introdotta al Senato (in seguito ad approvazione di un emendamento presentato dal gruppo del Partito Democratico) che prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti di falsità personale. Condivisibile è altresì l'ampliamento del ricorso a strumenti acceleratori quale il giudizio direttissimo e il giudizio immediato, anche se occorrerebbe un più approfondito dibattito per comprendere come meglio modulare i predetti istituti processuali. Anche il divieto di

patteggiamento in appello deve essere valutato favorevolmente e così anche gli interventi di cui agli articoli da 10 a 12, volti a rafforzare i poteri della procura distrettuale e della direzione nazionale antimafia, anche introducendo misure che garantiscano una maggiore efficacia delle misure di prevenzione.

Esprime invece forti perplessità su quegli interventi che manifestano la tendenza del Governo e della maggioranza ad inasprire le pene, ridurre gli ambiti di valutazione del giudice nonché ridurre i benefici per i soggetti sottoposti a pene detentive, perché dovrebbe essere ormai evidente che non è questo il modo per risolvere i problemi della sicurezza e della giustizia. Cita, a titolo esemplificativo, l'articolo 2, comma 1, lettera *m*), che dispone che in relazione a specifici reati è esclusa la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva.

Evidenzia quindi le criticità dell'articolo 1, laddove, intervenendo sugli articoli 235 e 312 del codice penale, configura dei provvedimenti di espulsione e allontanamento che sostanzialmente prescindono dall'accertamento in concreto della pericolosità sociale del soggetto. D'altra parte, come si può desumere dalle affermazioni del capo della polizia, rese nel corso dell'audizione di ieri, le modifiche previste non garantiscono affatto l'effettività dei provvedimenti in questione e quindi non risolvono il problema della sicurezza con riferimento al fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Neanche la nuova aggravante di cui al n. 11-*bis*) dell'articolo 61 del codice penale, stabilendo un aggravamento di pena connesso ad una presunzione di pericolosità sociale, contribuisce in alcun modo a risolvere il problema che il provvedimento in esame si propone di risolvere. Sotto il profilo dell'effettività, desta perplessità anche la formulazione dell'articolo 5, laddove sanziona la condotta di chi, al fine di trarre un ingiusto profitto, dà alloggio ad uno straniero, privo di titolo di soggiorno, in un immobile di cui ha la disponibilità, ovvero lo cede allo stesso, anche in locazione. Sarebbe infatti opportuno riformulare la disposizione nel senso di sanzionare, più specificamente, la condotta di chi sfrutta o comunque favorisce la presenza illegale di stranieri sul territorio tramite l'attività di cessione di alloggi, anche in locazione.

Gli articoli 2-*bis* e 2-*ter* appaiono completamente fuori tema e si pongono in una posizione di insanabile incoerenza con l'intero provvedimento. Del tutto irragionevole è la previsione della sospensione di taluni processi relativi a fatti commessi fino ad una certa data, il 30 giugno 2002, per dare la precedenza ad altri processi, relativi a fatti di particolare allarme sociale, poiché tale previsione, così come formulata, deroga arbitrariamente il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Sottolinea, in particolare, come risulti contraddittorio che fra i procedimenti per i quali si prevede la predetta corsia preferenziale, non siano menzionati quelli relativi ai delitti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *m*) del provvedimento in esame, per i quali, proprio in considerazione del particolare allarme sociale, è esclusa la sospensione dell'esecuzione della pena.

Preannuncia, in conclusione, che vi saranno altri interventi di deputati appartenenti al gruppo del Partito Democratico che evidenzieranno le numerose criticità del provvedimento.

Pino PISICCHIO (IdV) nell'associarsi alle osservazioni precedentemente svolte dagli onorevoli Palomba e Ferranti, ritiene opportuno intervenire per regolare il fenomeno migratorio, come d'altra parte ha fatto il precedente Governo, con disposizioni in parte recuperate dal provvedimento in esame. In Italia si è raggiunto il numero di circa 3 milioni di immigrati, che ci pone agli stessi livelli di Francia e Gran Bretagna. La scienza sociologica, di fronte ad un flusso migratorio di tali dimensioni, insegna come ci si debba seriamente preoccupare dello sviluppo di fenomeni di xenofobia.

Occorre quindi intervenire, ma le modalità dell'intervento appaiono sotto molti profili criticabili. Configurare lo *status* di clandestino come aggravante comune desta forti perplessità. Inoltre, l'attuale complessità delle procedure di espulsione e allontanamento, sulle quali non si interviene in modo appropriato, fa presagire il protrarsi dell'inefficacia delle procedure medesime. Non si risolve il problema, dunque. Non sembrano sufficientemente approfonditi i rapporti tra immigrazione e

lavoro nero, né il tema della necessaria omogeneizzazione della normativa interna con quella comunitaria.

Il punto di maggiore criticità è rappresentato dagli articoli 2-bis e 2-ter, che appaiono completamente estranei al contesto del provvedimento e che presentano inquietanti profili di incostituzionalità con riferimento agli articoli 3, 111 e 112 della Costituzione.

Il termine del 30 giugno 2002, previsto dall'articolo 2-bis è un dato oggettivo e, come tale, risulta oggettivamente arbitrario ed inquietante, a prescindere da qualunque pregiudizio ideologico o atteggiamento giustizialista, poiché appare evidente che la norma in questione non ha una finalità di carattere generale, ma assume i connotati di uno specifico beneficio.

Sarebbe utile per tutti, dato che siamo solo all'inizio della legislatura, un gesto di ripresa del dialogo istituzionale, che potrà essere anche aspro e serrato, ma comunque rispettoso delle regole del gioco.

Luciano DUSSIN (LNP) ritiene anzitutto condivisibili le motivazioni di straordinaria necessità e urgenza che il Governo ha posto a fondamento dell'emanazione del decreto-legge n. 92 del 2008, di cui è in corso di esame il disegno di legge di conversione. Al riguardo osserva che la necessità di contrastare i fenomeni dell'illegalità diffusa collegati all'immigrazione clandestina ed alla criminalità organizzata rappresenta una esigenza avvertita a tutti i livelli a causa del diffuso disagio sociale che ne deriva. A conferma di questa situazione cita i dati contenuti nel rapporto sulla criminalità in Italia predisposto dal Ministero dell'interno, che ha evidenziato l'altissima percentuale di reati commessi dagli immigrati irregolari. Per questa ragione il proprio gruppo sarà sempre favorevole a qualunque iniziativa che sia volta a contenere il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Si sofferma quindi sul provvedimento in esame, esprimendo in primo luogo apprezzamento per la disciplina in materia di espulsioni, che ritiene essere configurata in termini tali da rendere effettivamente utilizzabile questo strumento. Non si tratta di prevedere misure repressive nei confronti degli stranieri, ai quali va comunque riconosciuto l'esercizio pieno dei diritti fondamentali, purché coniugato con il necessario rispetto dei doveri previsti dall'ordinamento giuridico. Si riferisce, in particolare, al diritto al ricongiungimento familiare e a quello dello *status* di rifugiato, la cui disciplina modificativa è attualmente in corso di esame presso la I Commissione che deve esprimere il proprio parere su tre schemi di decreto legislativo, che integrano il «pacchetto sicurezza» predisposto dal Governo. Si tratta di una serie di provvedimenti che sono volti ad impedire forme di immigrazione indiscriminata che consentano di entrare nel nostro paese anche a persone sprovviste di ogni tipo di reddito che, da un lato, sono in evidente condizione di delinquere per far fronte alle necessità quotidiane e, dall'altro, incidono pesantemente sul sistema sociale. Questa situazione è tanto più aggravata quando si registra una disciplina troppo permissiva sui ricongiungimenti familiari.

In particolare ritiene necessario stabilire con assoluta certezza l'identità degli stranieri presenti sul territorio nazionale per evitare forme di abuso e di strumentalizzazione dell'identità personale, soprattutto da parte dei minori.

Esprime quindi il proprio giudizio positivo sulle norme che consentono alla magistratura un più ampio ricorso allo strumento della confisca, come pure sulle misure dirette a tutelare la sicurezza della circolazione stradale, nonché su quelle volte a prevedere che, nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, il giudice assegni precedenza assoluta ai procedimenti relativi ai delitti di maggiore allarme sociale.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rileva che fino a questo momento sono intervenuti nove deputati dei trentuno iscritti a parlare. Considerato che l'esame preliminare proseguirà nella seduta di oggi fino alle ore 15, domani mercoledì 2 luglio dalle ore 14.30 fino all'inizio della seduta pomeridiana con votazioni dell'Assemblea nonché giovedì 3 luglio al termine dell'audizione del Capo di Stato maggiore della difesa, convocata alle ore 14, ritiene, d'intesa con il Presidente della I Commissione, onorevole Donato Bruno, che sia opportuno sospendere la seduta per procedere alla riunione

congiunta degli Uffici di Presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite I e II, al fine di stabilire le modalità del prosieguo dell'esame preliminare in maniera tale da poter consentire di intervenire a tutti i ventidue deputati che risultano ancora iscritti a parlare. Invita i rappresentanti dei gruppi ad indicare i deputati che interverranno alla ripresa dei lavori dopo la riunione congiunta degli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi. Sospende pertanto la seduta.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia)

Commissioni Riunite I e II - Resoconto di mercoledì 2 luglio 2008

SEDE REFERENTE

Mercoledì 2 luglio 2008. - Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. - Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.40.

DL 92/08: Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

C. 1366 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Sulla pubblicità dei lavori.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° luglio 2008.

Manlio CONTENUTO (PdL) rileva preliminarmente che il provvedimento in esame è volto ad assicurare la sicurezza nel nostro Paese contrastando la diffusa illegalità che deriva dall'immigrazione clandestina e dall'azione della criminalità organizzata sia sotto il profilo sanzionatorio, che sotto quello processuale. Il dibattito fin qui svoltosi, invece, si è essenzialmente incentrato sulla disposizione «salva processi», prevista dall'articolo 2-ter, volta più precisamente a prevedere la sospensione dei processi penali relativi a fatti connessi fino al 30 giugno 2002. Lamenta come tale situazione abbia finito per impedire ogni confronto sul testo di numerose disposizioni che probabilmente avrebbero potuto trovare, in condizioni diverse, maggior attenzione anche in relazione ad alcune parti dell'articolato la cui stesura poteva essere più attenta e meditata. Ridurre il dibattito all'esame di questa sola norma rappresenta un errore di valutazione, così come costituisce un paradosso l'invocazione di una presunta incostituzionalità sulla base di un richiamo formale ai principi costituzionali della ragionevole durata del processo e della obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale. Spiega, quindi, che tale paradosso si registra allorché chi invoca il principio della ragionevole durata del processo omette di valutare come già oggi, sulla base dei dati statistici dell'amministrazione, la durata media di gran parte dei processi sia idonea a violare apertamente quella ideale «durata» da più parti auspicata. La fondatezza di tale rilievo deriverebbe, tra l'altro, dalle ingenti risorse finanziarie che dovranno essere destinate dallo Stato, nell'immediato futuro, per risarcire gli aventi diritto proprio dalle conseguenze di quella ormai cronica violazione e stimate in qualche centinaio di milioni di euro. Sempre in ordine a un altro principio, quello dell'obbligatorietà dell'azione penale, sottolinea come ormai esso costituisca soltanto un simulacro dal momento che, in diversi uffici, non solo si utilizzano criteri per distinguere i procedimenti da privilegiare rispetto ad altri, ma si arriva anche a scelte che rischiano di essere ispirate ad un crescente tasso di discrezionalità. In questo quadro, che giudica altrettanto paradossale si presenta, a

proprio avviso, la vicenda che ha visto protagonista il Consiglio superiore della Magistratura in ordine al parere sul provvedimento. Si sofferma quindi sulla risoluzione che il Consiglio Superiore della magistratura ha adottato nella seduta del 1° luglio 2008 relativamente al decreto-legge in esame. Osserva preliminarmente come le bozze di parere del Consiglio superiore della magistratura, anziché essere tenute riservate, finiscono con l'essere diffuse sui mezzi di comunicazione, con ciò contribuendo ad alimentare perplessità e dubbi circa il rispetto del ruolo affidato al Consiglio stesso dalla legge. Si tratta di un parere che ha dato luogo ad un acceso dibattito politico, che ha visto coinvolti i Presidenti delle Camere ed anche il Capo dello Stato, il quale ha avuto modo di precisare come esula dalle competenze attribuite al Consiglio superiore della magistratura ogni valutazione sulla costituzionalità dei disegni di legge. Il parere in questione, invece, sembra aggirare questo divieto e, seppur indirettamente, esprime valutazioni sulla costituzionalità sul provvedimento in esame. Con riferimento alla lettera f) del comma 1 dell'articolo 1, che introduce un aggravante generica per l'ipotesi in cui il colpevole abbia commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale, il parere richiama la sentenza n. 22 del 2007 della Corte costituzionale per esprimere, proprio attraverso questo puntuale riferimento, un giudizio di incostituzionalità di tale disposizione. Lo stesso parere, senza definirla espressamente incostituzionale, definisce poi irragionevole la disposizione «sospendi processi» richiamando un principio, quello dell'irragionevolezza, che è notoriamente uno dei principali criteri utilizzato dalla Corte costituzionale nei giudizi di costituzionalità delle leggi e che, nel caso, viene espresso addirittura in termini di gravità, cioè, secondo l'oratore, di manifesta incostituzionalità in relazione alla data riferita alla sospensione dei processi. Evidenzia, tra l'altro, come a fronte di un parere che pare travalicare i confini delineati dalla norma di cui all'articolo 10 della legge 195 del 1958, il Consiglio superiore della Magistratura forse farebbe meglio ad impiegare la stessa attenzione ai compiti più strettamente connessi alle proprie importanti attribuzioni a cominciare dalla organizzazione degli uffici giudiziari predisponendo o proponendo misure più efficaci idonee ad accelerare lo smaltimento del lavoro arretrato degli stessi uffici da cui deriva, tra l'altro, la violazione della ragionevole durata del processo e la condanna conseguente dello Stato in base alla cosiddetta «legge Pinto».

Ritiene, infine, che le forze politiche dovrebbero trovare il coraggio per affrontare decisamente la questione che rimane sullo sfondo anche in relazione al dibattito sul provvedimento, cioè quella del rapporto tra una parte, fortunatamente minoritaria, della magistratura e la rappresentanza politica legittimata dal consenso popolare.

In questo contesto richiama il dibattito sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato, sottolineando come si sia costretti a parlarne anche in forza di un dovere spesso inattuato e che fa obbligo al giudice di astenersi anche quando esistano gravi ragioni di convenienza, dando rilievo così anche alla semplice apparenza come metro di misura dell'imparzialità.

Conclude auspicando che la responsabilità di cui si fa carico la maggioranza con l'approvazione del provvedimento possa servire a restituire al dibattito politico la serenità necessaria per occuparsi dei problemi della giustizia che riguardano tutti.

Mario TASSONE (UdC) osserva preliminarmente che l'esame del provvedimento in oggetto si è soffermato essenzialmente sulla disposizione di cui all'articolo 2-ter, che prevede la sospensione di alcuni processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002, tralasciando invece l'approfondimento di numerose altre questioni, quali la sicurezza e l'immigrazione, che dovrebbero costituire oggetto di una più analitica riflessione in quanto suscitano un vivo interesse nell'opinione pubblica e a cui, pertanto, andrebbe riservata maggiore attenzione nel dibattito parlamentare.

Si sofferma quindi sulla disposizione che introduce un'aggravante generica per l'ipotesi in cui il colpevole abbia commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale, che non ritiene possa rappresentare di per sé una misura idonea a risolvere i problemi dell'immigrazione clandestina, se non accompagnata da un complesso di altre misure, in primo luogo in materia di

integrazione.

Ritiene che debba svolgersi anche una seria ed approfondita riflessione sul tema dell'immunità parlamentare, nella prospettiva di restituire dignità e tutela alla funzione parlamentare e, con essa, all'intero Parlamento. Analoghe riflessione svolge sulla grave crisi che colpisce il complessivo sistema giudiziario, che meriterebbe uno specifico approfondimento.

Il provvedimento in esame affronta solo marginalmente una serie di questioni che sarebbero bisognose invece di una considerazione più ampia, estesa al complesso della disciplina di riferimento. Si riferisce in particolare all'abolizione del patteggiamento in appello, al ruolo della DIA, al ruolo del procuratore generale antimafia, alla confisca, con particolare riferimento alla gestione dei beni sottoposti a confisca o a sequestro, ed all'utilizzazione sociale dei beni stessi. Ritiene, in particolare, che andrebbe approfondito il ruolo dei sindaci, così come andrebbe riservata maggiore attenzione al coordinamento tra le diverse forze di polizia.

In sostanza ritiene che il provvedimento, intervenendo in modo frammentario su diversi aspetti collegati al tema della sicurezza, rischia di produrre effetti indesiderati ed in alcuni casi dannosi, come, ad esempio, a proposito del ruolo delle forze armate, le cui competenze ritiene debbano essere precisate con assoluto rigore.

Conclude dichiarando che il proprio gruppo fornirà un serio contributo nel corso dell'esame del provvedimento in oggetto.

Carolina LUSSANA (LNP) osserva che il decreto-legge in esame rappresenta il primo dei provvedimenti che compongono il cosiddetto pacchetto sicurezza. Questo, nel suo complesso, ha lo scopo di dare una risposta alla crescente domanda di sicurezza proveniente dai cittadini. Non si tratta, come erroneamente affermato dall'opposizione, di un mero manifesto o di uno *spot*, bensì di norme che modificano sostanzialmente l'approccio che finora è stato dato al problema della sicurezza così come è connesso al fenomeno migratorio nel nostro Paese.

Come è noto, il predetto problema ha subito, dopo l'emanazione della legge «Bossi-Fini», un'evoluzione, poiché all'emergenza rappresentata dagli extracomunitari clandestini si è aggiunta, con l'ingresso della Romania nell'Unione europea, una ulteriore emergenza, che ha reso necessario configurare l'istituto dell'allontanamento del cittadino comunitario accanto a quello tradizionale dell'espulsione.

Nel corso dell'audizione del Capo della polizia è emersa non l'assoluta equazione tra criminalità e immigrazione ma un dato oggettivo che è certamente significativo dell'incidenza del fenomeno dell'immigrazione su quello della criminalità: ben il 30 per cento dei reati è commesso da immigrati clandestini. Inoltre, nonostante l'indulto, nelle carceri, a distanza di un anno, si sta nuovamente intensificando il problema del sovraffollamento, aggravato sostanzialmente da un'alta percentuale di detenuti stranieri.

Esprime stupore per le dichiarazioni dei colleghi che contestano il ricorso alla decretazione d'urgenza, poiché è di tutta evidenza che l'uso di questo strumento è imposto dalla situazione contingente di insicurezza sociale. Seguiranno poi altri provvedimenti nei quali si discuterà anche della configurazione del reato di immigrazione clandestina e non più solo di aggravanti. Ricorda quindi come, dopo l'omicidio Reggiani, anche il precedente Governo si sia attivato con l'emanazione di un decreto-legge, che è decaduto a causa di problemi interni alla coalizione di maggioranza. Con riferimento alla situazione attuale, si può certamente discutere degli strumenti con i quali intervenire in materia di sicurezza, ma appare certamente un errore aver fatto del provvedimento in esame l'occasione per interrompere i rapporti ed il dialogo tra la maggioranza e l'opposizione.

Alla base del provvedimento in esame vi sono delle esigenze incontestabili, prima fra tutte quella di rendere più efficaci i provvedimenti di espulsione, che - occorre ammetterlo - non hanno funzionato bene. I centri di permanenza temporanea, ora centri di identificazione e espulsione, dovranno essere realizzati in tutte le regioni. L'inasprimento delle pene relative ai delitti di falsità personale è altrettanto indispensabile per una maggiore efficacia dell'impianto normativo contenuto nel

provvedimento. La previsione dell'espulsione dello straniero e dell'allontanamento del cittadino comunitario, a seguito di condanna alla reclusione, per un tempo non inferiore a due anni, in luogo dei dieci originariamente previsti, ha suscitato molte critiche, ma è incontestabile che lo straniero che commette un crimine si connota quale soggetto socialmente pericoloso, e non appare opportuno attendere la reiterazione del crimine per arrivare alla medesima conclusione.

Complessivamente il provvedimento va incontro all'accresciuta domanda di sicurezza sociale, prevedendo un inasprimento delle pene per i reati di maggiore pericolosità sociale, una riduzione dei benefici per i soggetti sottoposti a pene detentive, un inasprimento della disciplina per gli omicidi e le lesioni cagionate in violazione delle norme sulla circolazione stradale da soggetti in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, nuove norme relative alla sicurezza sul lavoro per contrastare il fenomeno delle morti bianche. Non si può dimenticare che questo è esattamente ciò che chiedono le vittime dei reati.

Anche l'articolo 6, che amplia i poteri di ordinanza del sindaco, è stato oggetto di vivaci critiche, ma non può sottacersi che tale norma nasce dal confronto e dalla concertazione con i sindaci stessi, né l'evidente opportunità di attribuire al sindaco - direttamente eletto dal popolo - maggiori poteri di intervento e di monitoraggio del territorio, anche con riferimento al fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Gli articoli 2-bis e 2-ter, che rappresentano tema forte di discussione, si inseriscono nel tessuto del provvedimento in base alla considerazione secondo la quale non vi è sicurezza senza certezza della pena e che la certezza della pena non può essere assicurata da un sistema giudiziario malato. In tale contesto appare quanto mai indispensabile che cessi il conflitto tra poteri dello Stato che tipicamente si verifica quando il centro-destra è al governo, poiché tale situazione non giova a nessuno e danneggia solo i cittadini. Occorre, da un lato, portare avanti delle riforme serie e strutturali e, dall'altro, uno sforzo di autocritica della magistratura.

Il provvedimento in esame tocca il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e si può discutere se fosse opportuno farlo nelle forme previste dagli articoli 2-bis e 2-ter. Ma è anche vero che occorre coraggio per affrontare temi che sembrano dei veri e propri *tabù*. Il principio in questione esiste solo sulla carta e la scelta circa l'esercizio dell'azione penale di fatto è esercitata dal singolo sostituto procuratore della Repubblica. Perché dunque non accettare indicazioni provenienti dal Parlamento, che nel caso di specie distingue in base alla pericolosità sociale dei delitti?

Sottolinea con rammarico come molte argomentazioni siano state strumentalmente utilizzate dai gruppi di opposizione, senza tenere conto come gli articoli in esame siano strettamente connessi al tema della sicurezza, anche con attacchi frontali contro il Presidente del Consiglio. Ricorda quindi come con le modifiche alla disciplina dell'autorizzazione a procedere si sia finito per alterare l'equilibrio tra i poteri dello Stato e sottolinea la necessità di un intervento che renda più sereno il confronto parlamentare.

Giovanni CUPERLO (PD) osserva come da molti mesi la questione della sicurezza sia al centro dell'attenzione e dell'inquietudine del Paese e dell'opinione pubblica. Lo è per ragioni che si potrebbero definire strutturali. Dal momento che ovunque, in Europa e non solo, il tema si manifesta con caratteristiche in parte sconosciute e come conseguenza di un incremento progressivo dei flussi migratori. Ma lo è anche perché una successione di gravi episodi di cronaca, come la tragedia avvenuta a Tor di Quinto lo scorso anno, hanno accentuato il profilo di un vero e proprio allarme sociale e ciò ha reso più urgente, sino dalla passata legislatura, il varo di misure ordinarie e straordinarie di contrasto della criminalità diffusa.

Per molti versi la stessa campagna elettorale ha fatto dell'argomento uno dei perni del confronto. A seguire l'attenzione più o meno costante dei *media*, i ripetuti sondaggi d'opinione, una certa emotività indotta dalla cronaca hanno consolidato questo primato.

E dunque non vi è stupore per il fatto che il Governo abbia ravvisato proprio su questo terreno l'urgenza di un intervento ambizioso nella portata e negli effetti previsti. Per la precisione un decreto legge e un disegno di legge che compongono - come più volte è stato ricordato - un quadro

d'insieme della strategia che l'Esecutivo e la maggioranza hanno scelto di seguire su un fronte così sensibile.

Da parte dell'opposizione non c'è stato su questo un atteggiamento pregiudiziale. Ciò non solo per la scelta del Governo di mutuare una serie di norme e soluzioni che già erano contenute nel cosiddetto pacchetto Amato, che solo l'interruzione anticipata della legislatura ne ha bloccato l'*iter*. Sottolinea come l'assenza di un atteggiamento pregiudiziale veniva dal riconoscere nel problema quei caratteri di gravità che giustificano, e non da oggi, una specifica iniziativa del Governo e del Parlamento. Se la logica era quella di affrontare seriamente le cause di un allarme sociale così diffuso, si poteva ritenere giusto, sia pure partendo da diverse convinzioni e impostazioni, contribuire alla messa a punto di una legislazione efficace e adeguata ad affrontare in tempi certi l'emergenza in atto. Sottolinea come il gruppo del Partito Democratico avesse immaginato di farlo prima, sulla base di una responsabilità di Governo e come fosse intenzionato a farlo adesso, nello spirito di un'opposizione che alla convenienza di parte sceglie di anteporre, come è giusto che sia, l'interesse del Paese e dei cittadini.

Ricorda queste cose per dire che da parte del Partito Democratico è stato fatto tutto il possibile.

Finita la campagna elettorale, si è tentato di ricondurre nel luogo deputato, che è il Parlamento, una discussione seria su una materia che per tante ragioni dovrebbe essere brandita come arma per la propaganda di parte. In primo luogo perché affrontare il tema della «sicurezza» - non dal punto di vista culturale o della sociologia ma sotto il profilo delle norme - significa misurarsi con la sfera del diritto e della congruità delle soluzioni prescelte con il dettato della Costituzione e con i principi di tutela e dignità della persona, che nel corso degli anni sono venuti affermandosi e consolidandosi nella cornice del diritto interno e internazionale. Mutuando un'espressione, che ricorda essere propria di altri campi, rileva che si tratta di materie dove sempre dovrebbe valere un principio di precauzione al fine di evitare che lo slancio della propaganda (più o meno giustificabile quando ci si avventura alla ricerca dei voti) si tramuti, a urne chiuse, in una pessima prassi legislativa. Osserva quindi come su queste basi si siano attese le deliberazioni del Governo e sulla base di queste premesse tali determinazioni siano state esaminate e valutate, traendone un giudizio fortemente negativo e, come è stato detto in alcuni precedenti interventi, di grave allarme. Il giudizio negativo è dovuto al contenuto delle norme sottoposte al Parlamento, alle procedure che le hanno accompagnate, alle loro implicazioni che vanno ben oltre i confini limitati del tema e finiscono coll'investire principi fondamentali dello Stato di diritto a partire dal concetto di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Evidenzia come le questioni di fondo, a questo punto, siano note e siano principalmente due. Da un lato, l'introduzione di una specifica aggravante nel caso un reato di qualsiasi natura venga compiuto da un immigrato irregolare. Dall'altro la disposizione relativa alla sospensione per un anno dei procedimenti in corso per reati compiuti prima del giugno del 2002.

La prima norma, come è stato ripetuto più volte anche durante il dibattito al Senato, prima d'essere inefficace sul piano pratico è del tutto irragionevole e discriminatoria. Essa confligge con la Costituzione, con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con la stessa Dichiarazione universale dei diritti della persona.

Lasciando da parte il tema, pure rilevante, del cosiddetto reato di clandestinità (presente nel disegno di legge), nel senso dell'impatto che avrebbe una norma simile sul nostro apparato giudiziario chiamato a verificare la condizione soggettiva degli oltre settecentomila immigrati irregolari presenti sul territorio, il Governo, per voce del ministro Maroni, ha più volte rassicurato sull'applicazione ragionevole della norma e dunque sul suo effetto non retroattivo. A conferma del carattere puramente «dimostrativo» della norma stessa. Aspetto questo per nulla banale e sul quale occorrerà ritornare.

Restando al tema dell'aggravante, che è quello più prossimo perché inserito nel decreto in esame, si prevede che questa venga applicata agli «irregolari», vale a dire anche a quei cittadini che, entrati in Italia regolarmente con un permesso turistico (secondo stime della Polizia sono il 90 per cento degli ingressi) e magari avendo acquisito un primo permesso di soggiorno per motivi di lavoro, hanno

visto scadere quel permesso, come spesso accade, per ragioni connesse alla burocrazia o anche a forme di impiego non continuative.

Sottolinea quindi come tali soggetti non siano dei delinquenti. Si tratta di gente semplice, onesta, perbene, che a volte è già stata raggiunta da altri familiari e che spesso porta sulle spalle la responsabilità di una famiglia e la crescita di uno o più bambini. Certo, sono persone che hanno anche la caratteristica, quasi sempre molto dolorosa, di essere povere. È quella povertà e non il piacere dell'avventura, che li ha spinti verso il loro disperato viaggio della speranza.

Ricorda come vi siano molti modi per parlare a queste persone. Ma al di là dei modi c'è una questione di fondo che riguarda la concezione che si ha dei loro diritti e naturalmente anche delle loro responsabilità. Si può seguire la linea che di fatto alcune norme di questo decreto teorizzano: forzare sino all'estremo il tasto della repressione. Ciò anche a costo di violare principi fondamentali e sino a concepire l'irregolarità come un'aggravante in sé, al pari del compiere un delitto con crudeltà o efferatezza, o per motivi abietti.

L'aggravante in questo caso sarebbe nei fatti la povertà, con ciò che ne consegue sotto il profilo culturale della norma che si sceglie di introdurre. In altre parole, come è stato scritto autorevolmente: «l'aggravante è costruita su una condizione soggettiva priva di nesso con il reato commesso. Si ricorre allo strumento penale (per penalizzare l'irregolarità del soggiorno) in modo distorto rispetto alla sua funzione».

Evidenzia quindi come, prima d'essere una norma, quella espressa a proposito nel decreto sia una «linea», una «strategia» ispirata a una concezione punitiva che individua nel clandestino (o nell'irregolare) una categoria del «nemico». Sottolinea come su questo paradigma specifico (il «diritto penale del nemico» appunto che viene immesso in un circuito di commisurazione sanzionatoria parallelo a quello ordinario, caratterizzato però da un maggiore tasso repressivo), in anni recenti si è alimentato un dibattito ampio sia nella dottrina penalistica europea che statunitense. La conseguenza nel nostro caso è che l'ordinamento previsto dalla norma in questione distorce la funzione dello strumento penale che viene piegato a sottolineare disvalori soggettivi. In buona sostanza, la previsione di aumenti di pena ancorati alla condizione di irregolarità finisce col trasformare l'irregolare in una tipologia di «autore» valutato meritevole di un trattamento differenziato in senso repressivo. Ma in tal modo il fulcro del giudizio penale si sposta dal «fatto» all'«autore» con una conseguente rottura dell'equilibrio imposto dalla dimensione «costituzionalmente orientata» del diritto penale in cui il «disvalore oggettivo», nel senso del disvalore dell'azione e dell'evento, è antecedente rispetto al «disvalore soggettivo», costituito dai criteri personali della imputazione di responsabilità. Ribadisce che si tratta di una linea, di un'impostazione culturale, che il suo gruppo non condivide.

Diverso sarebbe favorire quel processo di integrazione degli immigrati che arrivano in Italia per lavorare e che cercano di vivere in condizioni di dignità e rispetto delle regole. Occorrerebbe farlo aiutandoli in questa loro fatica, non peggiorandone la condizione. In questa ottica forse sarebbe più ragionevole allungare i termini dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro e introdurre eventualmente un permesso di soggiorno per la ricerca del lavoro e insistere su quella linea di pieni diritti di cittadinanza, compreso il diritto di voto alle elezioni amministrative per gli immigrati regolari.

Anche in questo modo si agisce sul fronte della repressione nei confronti di chi delinque. Sull'immigrazione clandestina che delinque o che rifiuta di declinare le proprie generalità per sfuggire a uno o più decreti di espulsione bisogna agire con fermezza, ma senza immaginare che le soluzioni simboliche o i messaggi di propaganda possano davvero facilitare l'operato delle autorità di pubblica sicurezza o della magistratura.

La seconda norma oggetto delle critiche più severe è la disposizione che sospende per un anno i procedimenti in corso per fatti antecedenti al giugno del 2002. Anche in questo caso la materia è nota, ma merita qualche osservazione aggiuntiva.

Rileva quindi come sia interessante la ragione della polemica. Si è detto più volte negli anni scorsi, a suo giudizio lo si è detto sulla base di argomenti convincenti, pur sottolineando che questa era e

rimane una valutazione di parte, che l'attuale capo del Governo a più riprese ha piegato o cercato di piegare la legge ai propri interessi. Spesso anche interessi contingenti. L'opposizione sosteneva questa linea. Mentre ovviamente Governo e maggioranza la negavano. Questa volta sembra che le cose stiano diversamente.

Con un salto di qualità, che è certo negativo per le conseguenze che determina ma contiene almeno il pregio della chiarezza, non è l'opposizione ad agitare il sospetto di una legislazione di favore per il *premier*, ma è il *premier* stesso. Ricorda a tale proposito la lettera personale inviata da questi al Presidente del Senato, con la quale sono state rivendicate le motivazioni a sostegno della norma contestata. Ricorda che nella lettera si afferma espressamente che la sospensione di un anno consentirà alla magistratura di occuparsi dei reati più urgenti e nel frattempo al Governo e al Parlamento di porre in essere le riforme strutturali necessarie per imprimere una effettiva accelerazione dei processi penali, pur nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali. Legge pertanto alcuni passi della lettera come quello in cui il Presidente del Consiglio afferma che i suoi legali lo hanno informato che tale previsione normativa sarebbe applicabile ad uno fra i molti processi, definiti fantasiosi, che magistrati di estrema sinistra hanno intentato contro di lui per «fini di lotta politica». Ricorda che nella lettera questi dichiara di aver preso visione della situazione processuale e di aver potuto constatare che si tratta «dell'ennesimo stupefacente tentativo di un sostituto procuratore milanese di utilizzare la giustizia a fini mediatici e politici, in ciò supportato da un Tribunale anch'esso politicizzato e supinamente adagiato sulla tesi accusatoria.».

Rileva come la scelta di contenuti e procedure non abbia precedenti analoghi nella vita istituzionale del Paese. Lo stesso presidente del Consiglio ha dichiarato successivamente che egli non intende avvalersi di tale norma in relazione al procedimento citato nella lettera al presidente del Senato. Ma ciò non rende meno rilevanti la scelta compiuta nel merito, la procedura adottata attraverso un emendamento che altera il profilo di un decreto già controfirmato dal Capo dello Stato e infine le ricadute che tutto ciò è destinato a determinare.

Cita altresì la previsione annunciata dall'Associazione Nazionale Magistrati in una conferenza stampa di qualche settimana fa, secondo cui l'emendamento che sospende per un anno i procedimenti in corso per fatti precedenti al giugno del 2002 bloccherà in un sol colpo centomila processi. Il numero non deve apparire spropositato o anche solo eccedente al quadro effettivo delle conseguenze. Sottolinea di non essere in grado di dirlo e di essere in attesa di conoscere le previsioni che a questo proposito sono state richieste ministro Alfano. Ma resta la sostanza. Rimane una norma che, a regime, avrebbe l'effetto di sospendere decine di migliaia di procedimenti giunti, in alcuni casi, alla soglia della sentenza di primo grado per reati che sono parte costitutiva di quell'allarme sociale che è all'origine dichiarata del provvedimento in esame. Cita quindi solo alcuni esempi: estorsione, rapina e furto in appartamento, stupro e violenza privata, bancarotta fraudolenta, sfruttamento della prostituzione, ricettazione, detenzione di materiale pedo-pornografico, omicidio colposo per colpa medica, maltrattamenti in famiglia e molestie, traffico di rifiuti, incendio e incendio boschivo, fino al reato di omicidio colposo per inosservanza delle norme sulla sicurezza stradale che l'articolo 4 del decreto affronta nei termini di un inasprimento delle sanzioni salvo poi negare, nello stesso provvedimento, la priorità nel trattamento di quella fattispecie di reato.

Rileva come, se ci si sforza di entrare nei panni e nello spirito del Governo e della maggioranza, la *ratio* di questa norma emerga con tutta la sua linearità. La norma in sé non trova alcuna giustificazione né supporto logico o razionale al di fuori della specifica contingenza che la origina (e che il Capo del Governo con un atto di oggettiva sincerità ha verbalizzato nella sua lettera al presidente Schifani). Ma il primo effetto che si determina è una negazione in radice (o una contraddizione logica) con quel principio di norma-simbolica che anche autorevoli esponenti del Governo hanno rivendicato come ispirazione del pacchetto complessivo.

Ribadisce che il Partito Democratico ha fatto la sua parte: l'ha fatta al Senato e la farà alla Camera, presentando una serie di emendamenti che riconfermano una posizione non pregiudizialmente ostile. Certamente si chiederà una correzione radicale o la soppressione di norme non condivisibili per ragioni di principio, ravvisando per altro in alcune di esse più di un elemento di

incostituzionalità, ma anche sollecitando la maggioranza a recepire soluzioni che vanno unicamente nella direzione di rendere più efficace, coerente e incalzante il contenuto del provvedimento.

Sulle questioni di maggiore sostanza la maggioranza al Senato ha ritenuto di procedere per la propria strada, incurante delle richieste e degli appelli alla ragionevolezza che provenivano dall'opposizione. Auspica che alla Camera questo atteggiamento possa essere diverso. Nell'interesse di una buona normativa, di quella separazione dei poteri che è tratto costitutivo dell'ordinamento democratico, e della tutela stessa dello stato di diritto.

Pur rendendosi conto che non si vivono giornate particolarmente favorevoli a un clima, non tanto di collaborazione su questioni strategiche per l'assetto democratico del Paese, ma anche solo di dialogo e di recepimento della quota di verità e realismo presente nelle posizioni dell'altro, auspica e spera che una volontà residua di questo sforzo di obiettività rimanga tra quei colleghi della maggioranza che si avvedono dei pericoli presenti in alcune delle norme contenute nel provvedimento in esame. Negare la realtà e nascondersi i problemi non è quasi mai una buona pratica. Al di là dei numeri che si possiedono. Perché i rapporti di forza, quelli sì dipendono dai numeri, ma il rispetto del buon senso e, cosa più preziosa, del diritto e dei principi costituzionali, non sono una merce disponibile per questa o quella maggioranza. Sono un patrimonio di tutti. E della democrazia in primo luogo. Sarebbe saggio rammentarcene sempre.

La seduta, sospesa alle 16.20, è ripresa alle 17.05.

Francesco Paolo SISTO (PdL) ritiene che il cosiddetto «pacchetto sicurezza» configuri un vasto intervento multifunzionale su diversi quadranti, non da ultimo quello del diritto penale sostanziale e processuale. Respinge pertanto il tentativo di ridurre il provvedimento al solo articolo 2-ter, che reca la norma di sospensione dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002: si tratta, a suo avviso, di un tranello mediatico e politico nel quale raccomanda di non cadere, tra l'altro sottolineando come il provvedimento non preveda la sospensione di tutti i processi, bensì solo di quelli che si trovino in uno stato compreso tra la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado.

Osserva come la polarizzazione dell'attenzione, anche dei mezzi di comunicazione di massa, sul solo articolo 2-ter, ha di fatto lasciato in ombra, impedendone un'analisi approfondita, l'ampio ventaglio di norme contenute nel provvedimento, che personalmente reputa non solo utile ma addirittura indispensabile, atteso che l'emergenza sicurezza è considerata oggi da tutti un problema primario.

Ciò premesso, esprime una valutazione assolutamente favorevole sul complesso del provvedimento, soffermandosi in particolare sulle modifiche da esso apportate alla legislazione penale sostanziale e processuale, le quali sono ispirate, a suo avviso, a grande lungimiranza. Valuta con particolare favore le modifiche finalizzate a conferire una nuova vitalità agli istituti del giudizio direttissimo e del giudizio immediato, prevedendo che il ricorso ad essi sia, in determinate circostanze, obbligatorio e non più meramente facoltativo per il giudice procedente: si tratta di scelte innovative e importanti, che tentano di snellire i processi rendendo obbligatori riti abbreviati che, benché previsti dall'ordinamento, sono di fatto raramente applicati.

Osserva che tali modifiche della disciplina processuale sono a loro volta assistite e rafforzate da quelle apportate alla disciplina penale sostanziale: pensa, in particolare, alle modifiche del quadro sanzionatorio di cui agli articoli 416-bis, 495, 495-ter e 496 del codice penale, che modernizzano e rendono effettive norme di rarissima applicazione. Giudica altresì favorevolmente le modifiche all'articolo 62-bis del codice di procedura penale, che in sostanza obbligano il giudice a motivare il riconoscimento delle attenuanti generiche con riguardo al caso concreto e specifico per cui sono fatte valere, impedendogli quindi di far riferimento semplicemente, e in modo stereotipato, alla condizione di incensurato dell'imputato. Parimenti favorevolmente si esprime sulle modifiche agli articoli 589 e 590 del codice penale, in materia di omicidio colposo commesso da chi guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di droghe, nonché su quelle all'articolo 599 del codice penale e

all'articolo 602 del codice di rito, che eliminano il cosiddetto patteggiamento in appello. Nel complesso, le modifiche alla legislazione penale confermano l'impressione di essere di fronte ad un provvedimento attentamente meditato.

Quanto poi alla tesi secondo cui la sospensione di alcuni procedimenti penali configurerebbe violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, osserva che deve ritenersi rientrare tra le prerogative del legislatore quella di compiere scelte di politica criminale; del resto, già oggi l'articolo 132-*bis* delle norme di attuazione del codice di procedura penale prevede che, nella formazione dei ruoli di udienza, il giudice assegni precedenza assoluta ai procedimenti per i quali ricorrono ragioni di urgenza con riferimento alla scadenza dei termini di custodia cautelare. Si chiede, quindi, come si possa ipotizzare una violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Considera, peraltro, del tutto inopportuna l'interferenza del Consiglio superiore della magistratura sull'attività del legislatore ed esprime apprezzamento per il garbato richiamo del Presidente della Repubblica affinché ciascuno mantenga il proprio ruolo. Si tratta, a suo avviso, di difendere la libertà e le prerogative del Parlamento da attacchi esterni.

Osserva inoltre che la norma di cui all'articolo 2-*ter* ha un effetto pressoché esclusivamente deflativo, considerato che i processi di cui si dispone la sospensione sono per il 95 per cento destinati ad infliggere pene che saranno poi estinte per effetto dell'amnistia. Non può pertanto ritenersi che vi sia un *vulnus* all'ordinamento.

In conclusione, dichiara la sua piena adesione al contenuto del provvedimento, che giudica di grande valore e immune dalle critiche che gli sono state rivolte.

Carlo MONAI (IdV) intende sfatare la tesi che sta circolando secondo la quale l'Italia dei valori intenderebbe incarnare il ruolo di opposizione dura, intransigente e pregiudiziale, senza alcuna reale disponibilità al dialogo sui problemi del Paese. Per quanto riguarda il tema della sicurezza, ricorda che il suo gruppo ha presentato proposte di legge che trovano una quasi pedissequa rispondenza in numerose norme del cosiddetto «pacchetto sicurezza» e che, in alcuni casi, prevedono misure persino più rigorose di quelle introdotte dal Governo.

Ciò premesso, chiarisce che l'opposizione dell'Italia dei valori nasce dalla scellerata decisione di introdurre, nel cosiddetto «pacchetto sicurezza», la norma che sospende i processi penali: una norma evidentemente e incontrovertibilmente escogitata e voluta al fine di assicurare al Presidente del Consiglio l'immunità nell'ambito di un preciso procedimento penale che lo vede imputato.

Ritiene che ciò non possa non provocare un sussulto di indignazione in ogni politico libero e responsabile, ancorché l'attuale legge elettorale, che sostanzialmente consente ai capi di partito di nominare i parlamentari, ha fortemente limitato l'autonomia degli stessi. Il suo gruppo ritiene suo preciso dovere richiamare con ogni mezzo l'opinione pubblica sulla scandalosa condotta del *premier*, che ancora una volta, come già più volte nel corso della XIV legislatura, usa i propri poteri istituzionali per modificare l'ordinamento a proprio personale vantaggio.

Ricorda, al riguardo, oltre alla norma che sospende i processi, l'annuncio di un provvedimento per limitare fortemente la possibilità di ricorso alle intercettazioni telefoniche: un provvedimento che alla fine sarà ancora una volta un decreto-legge.

Sottolineando come tutto questo non corrisponda al sentire comune del Paese, invita la maggioranza ad uno scatto di orgoglio e a non insistere su quello che l'opinione pubblica reputa contrario ai principi della convivenza civile.

Guido MELIS (PD) in primo luogo ritiene opportuno ricordare che anche in società premoderne ad economia arcaica, come ad esempio la Sardegna di fine ottocento, era diffuso un detto secondo cui può mancare il pane ma non la giustizia. Attribuito a una cultura locale, che gli studiosi positivisti hanno a lungo descritto come «zona delinquente», questo detto riassume, meglio di qualunque definizione teorica, la rilevanza storica insopprimibile della domanda di giustizia. Si è domandato, leggendo il provvedimento in esame, se a quel bisogno elementare di giustizia che tutti sentono queste norme rispondano, e se vi rispondano in modo coerente e convincente. Ha alla

fine concluso che almeno in due punti cruciali la risposta deve essere negativa.

Il primo punto, già illustrato in altri interventi, riguarda l'articolo 1, relativo alla espulsione degli stranieri o all'allontanamento dei cittadini membri di altri Stati comunitari. Le sei lettere che costituiscono l'unico comma di cui è composto questo articolo configurano una profonda modifica del codice penale vigente. In particolare, dato che questa norma è palesemente figlia dell'allarme suscitato di recente da un serie di episodi imputati a cittadini rumeni, si sofferma sulla disciplina dell'allontanamento dal territorio dello Stato dei cittadini comunitari.

Ricorda, innanzitutto, che la libertà di circolazione dei cittadini europei può essere limitata solo per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, nel rispetto del principio di proporzionalità e in relazione ad un comportamento personale che si configuri come una minaccia grave nei confronti di un interesse fondamentale della società ospite. Rileva altresì che - stando alla normativa europea - la sola esistenza di condanne penali non basta di per sé a giustificare l'allontanamento. Ciò perché evidentemente il diritto comunitario - e in particolare l'articolo 27 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2004/38/CE del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare liberamente negli Stati dell'Unione - tutela in modo particolarmente geloso quella che si può considerare come una prerogativa garantita dello *status* di cittadino europeo. Vieta cioè l'«automatismo espulsivo» nei confronti dei cittadini comunitari e stabilisce che a giustificare il provvedimento non basta, da sola, la condanna penale, essendo necessario l'accertamento della pericolosità. Questo accertamento può ovviamente avvenire anche considerando e valutando la condanna. Ma non ne discende tassativamente. Venendo meno questa distinzione, come viene meno all'articolo 1 ove le due condizioni di «straniero» e «appartenente ad uno Stato membro» sono di fatto assimilate con la previsione dell'espulsione o allontanamento «in caso di condanna» a pena restrittiva della libertà personale per taluno dei delitti previsti da questo titolo, sembra che il decreto confligga con la normativa europea. Le lettere *f*) e *f-bis*) dell'articolo 1, modificando l'articolo 61 del codice penale, introducono una circostanza aggravante rappresentata dall'essere il reato commesso da persona che si trovi illegalmente sul territorio nazionale. L'attenzione si sposta dunque dal reato, dalla sua natura e dalle modalità della sua esecuzione, allo stato soggettivo di chi lo commette, introducendo un trattamento profondamente discriminante a seconda che l'autore del reato sia o meno nella condizione di permanenza illegale nel territorio nazionale. A prescindere da quanto si può dire sulla casualità che talvolta concerne la condizione di permanenza illegale (uno stato che può dipendere - e in molti casi concreti dipende - dai ritardi nella concessione dei permessi, oltretutto da altre circostanze particolari che sarebbe più saggio apprezzare caso per caso), sembra evidente qui non solo la violazione dell'articolo 3 della Costituzione per quanto concerne il principio dell'eguaglianza, ma anche la violazione dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Informa quindi che nelle ultime ore un giudice di Latina ha già provocato durante un processo relativo ad immigrato il giudizio di costituzionalità sul decreto in esame.

Ritiene che sia macroscopico il *vulnus* che qui si produce ai principi basilari dell'ordinamento, introducendo la novità eversiva per la quale le aggravanti dipendono non più dalle modalità di esecuzione del reato ma dal possesso o meno da parte del reo del requisito del permesso di soggiorno. In attesa di vedere se la Corte costituzionale tollererà un simile stravolgimento del diritto, deve essere consentito in questa sede di denunciarlo con forza.

Altra ferita è inferta ai principi costituzionali dagli articoli 2-*bis* e 2-*ter* del provvedimento in esame. Qui accade, ed è la prima volta in assoluto in tutta la storia del processo penale, che i processi relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002, che si trovino «in uno stato compreso tra la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado», vengano distinti in due categorie, in due classi come fossero di maggiore o minore importanza: gli uni destinati ad una corsia preferenziale, gli altri condannati alla morta gora di un purgatorio dal quale prevedibilmente li trarrà solo la quasi certa prescrizione. Perché, certo, la prescrizione si interrompe con la sospensione. Ma è evidente che un processo sospeso, e poi ripreso a distanza di tempo, è destinato per sua natura, per sua intrinseca stanchezza al porto quiete della prescrizione. Del resto

sembra proprio questo l'intento politico che ha suggerito la norma, dietro la quale è trasparente l'interesse assorbente di un imputato eccellente.

Si compiono così, in un sol tratto, tre effetti nefasti. Il primo è che si realizza un'amnistia occulta. Il secondo è che si producono stridenti disparità tra le situazioni soggettive coinvolte nei processi, stabilendo che solo alcuni cittadini hanno diritto di vedersi riconosciuta giustizia immediatamente. Il terzo effetto nefasto è che si scelgono i processi da accelerare e quelli da bloccare sulla base di una valutazione quanto meno discutibile, che infatti lascia già adito a sconcertanti paradossi, come quello per cui il furto di un telefonino, magari sotto la minaccia di un coltello, finisce per essere un reato di «categoria A», non venendo sospeso, mentre un reato di corruzione, anche per somme ingenti, può facilmente ricadere nella «categoria B», venendo sospeso.

Rileva infine che c'è un quarto effetto, perché la percezione di una vastissima platea sociale sarà inevitabilmente quella di non avere avuto giustizia. Sarà un senso di delusione, e di frustrazione, e presumibilmente di scoraggiamento nei confronti dello Stato come erogatore di giustizia. Si potrebbe obiettare che anche adesso non c'è giustizia, per la durata eterna dei processi, i rinvii delle udienze a mesi e spesso ad anni di distanza d'una dall'altra, l'accumularsi dell'arretrato. È facile rispondere che tuttavia, pur nello stato di crisi nel quale versa il sistema (uno stato al quale si dovrebbe porre riparo con una accorta politica di riforme assistita dalle risorse finanziarie di cui necessita: e invece sono annunciati nella vostra finanziaria altri pesanti tagli), una speranza e persino una probabilità di ottenere giustizia permane. Mentre con la retrocessione di molti processi in serie B non c'è più neppure questa speranza.

È stato altresì obiettato, dagli onorevoli Contino e Lussana, che anche adesso il giudice compie una scelta, ben lungi dall'osservare quel principio dell'obbligatorietà dell'azione penale che tutti riconosciamo inosservabile. È facile anche qui rispondere che un conto è che la scelta la faccia il giudice, tanti giudici in tanti contesti diversi, ognuno con la sua sensibilità e la sua cultura; altro è che intervenga per tutti il legislatore, in nome di un interesse sociale contingente (e forse anche condizionato dall'emotività del momento) e che invada la sfera della giurisdizione, dettando tassativamente le sue rigide priorità. Si compie, con queste norme una torsione del diritto profonda, grave e non priva di conseguenze future che, del resto, non è cosa nuova. Per strappi successivi, seguendo un disegno che persevera ormai da molti anni (almeno dai primi anni del decennio), si sovvertono principi consolidati di tradizione giuridica ultrasecolare, si inseriscono nell'ordinamento normativo corpi estranei, si modificano disinvoltamente istituti, procedure, fattispecie. Dove sarebbe opportuno usare il bisturi selettivo dello scienziato del diritto, si utilizza il coltellaccio da macellaio del riformatore improvvisato. È un cantiere sempre in moto, i cui lavori distruttivi sono perennemente in corso. Ci si era illusi, erroneamente, che questo cantiere fosse stato chiuso. In conclusione, si domanda se non sarebbe stato meglio sin dall'inizio accontentare il Presidente del Consiglio scrivendo un'unica norma diretta a sancire la sua non processabilità in cambio del salvacondotto per tutte le altre via via sistematicamente sacrificate a quella causa.

Alfonso PAPA (PdL) osserva come la normativa in esame sia volta a rispondere ad un'esigenza di intervento effettivo rispetto a fatti di emergenza sociale. Dal provvedimento, in particolare, emerge l'intento di ottimizzare le risorse ed attualizzare istituti giuridici per affrontare la predetta emergenza. È evidente altresì l'intento di tutelare fasce deboli della popolazione che si manifestano in forme nuove, strutturali, comunque diverse da quelle tradizionali.

Esprime un giudizio favorevole sull'intervento relativo alle circostanze aggravanti, non ritenendo condivisibili le critiche mosse a tale proposito.

Con riferimento agli articoli 2-bis e 2-ter, sottolinea come nel tempo il Consiglio Superiore della Magistratura abbia emanato molte circolari volte ad affrontare il problema dell'arretrato giudiziario, anche in fasi investigative ed endoprocessuali, che affliggeva ed affligge le procure circondariali. Si registrano altresì numerosi interventi di capi ufficio che hanno dettato criteri in base ai quali i sostituti procuratori hanno potuto portare avanti con precedenza i procedimenti relativi ai reati ritenuti più gravi. Inoltre, il decreto legislativo n. 81 del 1998, che ha introdotto il giudice unico di

primo grado, ha previsto uno strumento del tutto analogo a quello di cui agli articoli 2-*bis* e 2-*ter* del provvedimento in esame. L'utilizzo di tale strumento appare condivisibile e pregevole perché consente concretamente di risolvere il problema per cui è stato previsto, andando incontro agli stessi interessi della magistratura evitandone la sovraesposizione perché è il legislatore, non il giudice, ad operare la selezione dei processi che devono o non devono essere sospesi.

Alessandro NACCARATO (PD) premette di ritenere inevitabile che il dibattito odierno si sia incentrato essenzialmente sulle questioni recate dagli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, introdotti nel corso dell'esame presso l'altro ramo dal Parlamento, in quanto essi hanno stravolto le finalità del provvedimento, che era stato concepito al fine di contrastare i fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione clandestina ed alla criminalità organizzata. Analoga riflessione svolge con riferimento agli approfondimenti che sono stati compiuti sulla costituzionalità di alcune disposizioni, che non possono essere trascurati nel corso dell'esame in sede referente del provvedimento.

Fa tuttavia presente di voler incentrare il proprio intervento su alcuni temi che non sono stati compiutamente approfonditi nel corso del dibattito odierno. Si riferisce, in particolare, al ruolo che il provvedimento attribuisce agli enti locali e, in particolare, ai sindaci, la cui posizione viene resa meno rilevante ed in aperto contrasto con le richieste contenute nella «Carta di Parma», un documento recentemente sottoscritto da alcuni sindaci di comuni settentrionali in tema di sicurezza. Ritiene che, se il provvedimento in esame fosse stato emanato da un Governo di centrosinistra, da parte dei deputati della Lega Nord si sarebbero levate accentuate proteste: si riferisce in particolare alle disposizioni che prevedono obblighi di informazioni preventive al prefetto da parte del sindaco in materia di vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico.

Il comma 5-*bis* dell'articolo 6 prevede che il sindaco segnali alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato. Si tratta di una disposizione che innova poco l'ordinamento giuridico, in quanto si tratta di competenze che di fatto i sindaci già esercitano. Sarebbe stato invece più opportuno che questo provvedimento si fosse occupato di riformare completamente la disciplina in materia di polizia locale.

In generale ritiene che il provvedimento si caratterizzi per la presenza di diversi aspetti contraddittori. In primo luogo osserva che esso prevede l'inasprimento delle sanzioni per le violazioni alla disciplina vigente in materia di circolazione stradale e che, al contempo, prevede la sospensione dei procedimenti penali relativi alle stesse violazioni compiute prima del 30 giugno 2002. Si tratta di disposizioni che vanificano gli sforzi compiuti dai soggetti a cui vengono attribuite competenze in materia di prevenzione degli incidenti stradali.

Rita BERNARDINI (PD) interviene per un richiamo al Regolamento, con riferimento all'articolo 65, in materia di pubblicità dei lavori delle Commissioni. Al riguardo ritiene che sia incomprensibile il motivo per cui non è prevista la resocontazione stenografica, la registrazione delle presenze e delle singole votazioni nella sede referente. Si tratta invece di una sede che meriterebbe la massima diffusione possibile in quanto in essa si formano le diverse posizioni politiche e si assumono le relative determinazioni. Una maggiore pubblicità delle sedute in sede referente potrebbe altresì contribuire ad ottenere il risultato di responsabilizzare i parlamentari, inducendoli ad una maggiore presenza nelle Aule. Chiede pertanto al presidente Bruno di farsi tramite presso la Presidenza della Camera al fine di manifestare la sua posizione testé illustrata.

Donato BRUNO, *presidente*, fa presente che informerà il Presidente della Camera delle osservazioni svolte dal deputato Bernardini facendo osservare, per altro, come i suggerimenti avanzati presupporrebbero delle iniziative di modifica del Regolamento della Camera dei deputati.

Rita BERNARDINI (PD), intervenendo sul merito del provvedimento in esame, fa presente di ritenere che la situazione emergenziale, sulla quale si fonda il decreto-legge in oggetto, sia da ricondurre più alla diffusa percezione di insicurezza che ad una situazione reale, che non evidenzia variazioni sostanziali nella commissione dei reati negli ultimi tempi. Ritene pertanto che sarebbe più opportuno procedere a riforme generali che non intervenire su singoli aspetti dei settori della sicurezza e della giustizia.

Marilena SAMPERI (PD) osserva preliminarmente che l'opposizione ha dimostrato un atteggiamento di piena disponibilità a collaborare alla formazione di un testo che possa effettivamente contrastare i fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione clandestina ed alla criminalità organizzata. Il proprio gruppo è consapevole del diffuso senso di insicurezza che si registra nella società ed è altrettanto consapevole dell'importanza di approvare idonee misure in questa materia, tanto che nella scorsa legislatura la maggioranza aveva lavorato sul «pacchetto sicurezza», che ora ispira molte delle norme contenute nel provvedimento in esame. Se, pertanto, diverse norme appaiono condivisibili, questo non significa che possa essere accettato il binomio tra immigrazione e criminalità.

Si sofferma quindi su alcune disposizioni del provvedimento in esame, a partire da quella che prevede l'allontanamento del cittadino appartenente ad un Paese membro dell'Unione europea, previsto all'articolo 1, comma 1, lettera a), che modifica l'articolo 235 del codice penale. Si tratta di una disposizione che non sembra rispettare il principio di proporzionalità della sanzione richiesto dalla direttiva 2004/38/CE.

Un altro punto che merita approfondimento è quello relativo alle modalità di esecuzione delle misure di sicurezza personali. Nel corso dell'audizione svoltasi presso queste Commissioni lo scorso 30 giugno, il Capo della Polizia ha chiarito che la clandestinità è determinata solo in minima parte da ingressi irregolari e dipende soprattutto dalla permanenza degli stranieri dopo la scadenza del permesso di soggiorno o del visto turistico. Nella stessa audizione, il Capo della Polizia ha poi chiarito le difficoltà pratiche di eseguire le misure di sicurezza, tanto da configurarle quasi in termini di impossibile praticabilità. In proposito ritiene che le misure recate dal provvedimento in esame non possano in alcun modo risolvere i problemi evidenziati dal Capo della Polizia.

Si sofferma quindi sulle modifiche recate dall'articolo 1, comma 1, lettera b) all'articolo 312 del codice penale, ritenendo opportuno che venga chiarito l'ambito di applicazione della norma. Passa quindi ad esaminare la disposizione che prevede un'aggravante generica per l'ipotesi in cui il colpevole abbia commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale. Questa disposizione configura una disparità di trattamento tra soggetti responsabili dello stesso reato solo in ragione dell'irregolarità della permanenza nel territorio italiano e non in base ad una maggiore pericolosità sociale del soggetto, né in base al fatto commesso, ma allo *status* soggettivo dell'autore, collegato alla sua nazionalità. Ritene cioè che non sia ravvisabile né una maggiore lesività del fatto, né un apprezzamento dell'effettiva capacità a delinquere del soggetto, tale da giustificare un più grave regime sanzionatorio. Al riguardo osserva che più volte la giurisprudenza ha affermato che la mera carenza del titolo di soggiorno costituisce una circostanza tendenzialmente irrilevante ai fini del giudizio sul disvalore dell'azione, che va desunta dalla gravità del reato e dalla capacità di delinquere. Tale norma appare altresì contraria ai trattati internazionali, in quanto determina una disparità di trattamento legata alla condizione soggettiva della persona. A proprio avviso questa previsione sembra anticipare l'introduzione, il nostro ordinamento giuridico del reato di immigrazione clandestina e sembra introdurre una generalizzazione che rischia di configurare tutti gli immigrati irregolari alle stregua di criminali.

Per quanto concerne l'articolo 2-ter, si rimette alle osservazioni svolte dal deputato Cuperlo, sottolineando esclusivamente la contraddittorietà intrinseca che sussiste tra l'inasprimento delle sanzioni per alcune tipologie di reati, contenute in una parte del provvedimento, e la sospensione dei processi relativi alla commissione degli stessi reati commessi prima del 30 giugno 2002. Conclude osservando come il provvedimento in esame contenga misure essenzialmente repressive

senza alcun riguardo agli aspetti di prevenzione, che pure rappresenterebbero il modo migliore per contrastare i fenomeni di immigrazione clandestina legata alla commissione dei reati. Potrebbe essere opportuno modificare le norme delle legge «Bossi-Fini», che rendono difficili gli ingressi regolari nel nostro Paese, dando luogo invece ad una efficace politica dei flussi migratori.

Gianclaudio BRESSA (PD) ritiene che quello in esame sia un provvedimento clamorosamente arbitrario, il quale viola principi giuridici fondanti la cultura del diritto, fornendo un esempio lampante di cosa debba intendersi per irragionevolezza della legge. In particolare, l'introduzione degli articoli 2-bis e 2-ter ha stravolto il testo originario, che era nato con lo scopo di arginare la criminalità e di rispondere al crescente sentimento di insicurezza del Paese e finirà invece con l'alimentare l'insicurezza.

Non intende tuttavia insistere su questo punto, sul quale ha già avuto modo di diffondersi questa mattina in Assemblea, nel corso della discussione delle pregiudiziali di costituzionalità riferite al decreto-legge. Intende invece concentrarsi su quel venti per cento del testo, o forse addirittura meno, che il suo gruppo non può assolutamente condividere e a causa del quale voterà contro il provvedimento. Si tratta di quel gruppo di norme che rappresentano, a suo avviso, lo specchio fedele della cultura e della mentalità del centrodestra: cultura e mentalità che personalmente giudica pericolose. Il Governo Berlusconi ha infatti adottato, in materia di sicurezza e di immigrazione, una serie di provvedimenti che, considerati complessivamente, delineano un quadro inquietante di misure autoritative, fino al prelievo delle impronte digitali degli appartenenti ad uno specifico gruppo etnico e persino ai minori che ne fanno parte.

Emerge, a suo parere, dal complesso di tali interventi, una precisa strategia di fondo: quella che il politologo americano Jonathan Simon ha chiamato «governo della paura». Quando chi governa non sa dare risposte efficaci ai problemi concreti della società, tende ad instaurare un clima di paura per giustificare interventi sempre più autoritari e punitivi. È avvenuto negli Stati Uniti e nel Regno Unito e sta avvenendo ora, da quando è al Governo il centrodestra, anche in Italia. Il provvedimento in esame fornisce chiari esempi in tal senso.

Pensa, in primo luogo, alla scelta di utilizzare le forze armate per il pattugliamento delle città: per la prima volta, si militarizza la sicurezza, adibendo a compiti di polizia personale che ha ricevuto tutt'altro addestramento; certo, è specificato che saranno soprattutto carabinieri, ma questa precisazione rivela, a suo parere, tutto l'imbarazzo del Governo, considerato che per adibire i carabinieri a compiti di sicurezza non occorre una legge, dal momento che questi sono una forza di polizia, ancorché ad ordinamento militare; tra l'altro in questo modo si compromette la fiducia dei cittadini nei confronti della polizia di Stato. Meglio sarebbe stato, piuttosto, attuare e incrementare i patti per la sicurezza e rafforzare la Polizia di Stato, che, invece, sarà colpita dai tagli preannunciati dal documento di programmazione economico-finanziaria.

Pensa, in secondo luogo, alla previsione della clandestinità come aggravante di reato: in sostanza, è prevista una pena aggravata non per quello che uno fa ma per quello che è. Si tratta di una misura che nasce dalla paura dell'altro, del diverso. Per affrontare i problemi dell'immigrazione servirebbero invece, a suo giudizio, tutt'altre misure: politiche dell'integrazione, innanzitutto, e poi la revisione della legge «Bossi-Fini» (n. 189 del 2002), la quale produce essa stessa la condizione di irregolarità, confinandovi molto spesso persone che abitano di fatto in Italia da tempo e che svolgono un lavoro regolare.

Da ultimo, condivide l'idea che i sindaci debbano svolgere un ruolo fondamentale nel campo della sicurezza urbana. Ritiene però che la previsione del comma 5-bis, dell'articolo 6, secondo cui il sindaco è tenuto a segnalare la condizione irregolare dello straniero per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione, non possa considerarsi altrimenti che umiliante per i sindaci, i quali vengono in sostanza chiamati alla delazione.

In conclusione, con riferimento al venti per cento, o forse meno, del provvedimento del quale ha parlato, ritiene che si tratti di una «ignobile scorciatoia» per tentare di assicurare il Paese, la quale

produrrà invece soltanto ulteriori insicurezze. Per queste ragioni, il suo gruppo voterà contro il provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta che sarà convocata per domani alle ore 11.

La seduta termina alle 19.15.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
*Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia)*

Giovedì 3 luglio 2008

DL 92/08: Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

C. 1366 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito esame e rinvio).

Sulla pubblicità dei lavori.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 2 luglio 2008.

Gaetano PECORELLA (PdL) ritiene opportuno preliminarmente sgombrare il campo da un equivoco relativo all'inserimento, nel corso dell'esame al Senato, degli articoli 2-*bis* e 2-*ter*. Non vi è dubbio infatti che tale inserimento è non solo possibile, ma del tutto legittimo e conforme alle norme regolamentari. Inoltre, le due disposizioni si ispirano alla stessa *ratio* del provvedimento complessivo, giacché sono volte a dare priorità ai procedimenti penali relativi a reati di particolare allarme sociale, in tal modo conferendo maggiore efficacia all'intervento normativo in materia di sicurezza. Pertanto, non può dirsi superato neanche il limite dell'attinenza delle modifiche successivamente introdotte rispetto alla materia oggetto del provvedimento. D'altra parte è evidente che per rendere maggiormente efficaci norme di carattere sostanziale è necessario stabilire delle priorità e determinare un'accelerazione sul piano processuale. In tale direzione si sono mosse non solo le leggi volte a contrastare il fenomeno del terrorismo, ma anche le decisioni organizzative di molti procuratori della Repubblica. In tale contesto, sottolinea quindi come il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale debba essere messo in discussione dato che lo stesso, anche in considerazione dell'enorme carico che grava sulla giustizia penale, appare difficilmente sostenibile. Sottolinea quindi come le disposizioni di cui agli articoli 2-*bis* e 2-*ter* abbiano una solida giustificazione non solo giuridica ma anche politica. Infatti, per realizzare le grandi riforme di cui ha bisogno il Paese, è necessaria una condizione di stabilità politica e del Governo.

Tali considerazioni, peraltro, non escludono che le disposizioni in esame potessero forse essere formulate, in taluni punti, con maggiore attenzione. Il provvedimento, nel suo complesso accettabile, deve essere valutato favorevolmente e, in considerazione della situazione di oggettiva urgenza, dovrà essere convertito in legge. Il Parlamento, tuttavia, dovrà valutare se intervenire in un secondo momento su taluni profili che potrebbero creare delle criticità o difficoltà applicative. Con riferimento agli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, sarebbe stato opportuno indicare in modo più dettagliato i processi ai quali dare precedenza assoluta, anche in considerazione del fatto che vi sono molti reati puniti con la reclusione inferiore nel massimo a 10 anni, che tuttavia destano un forte allarme sociale, come, ad esempio, il furto in appartamento e lo stupro non aggravato. Per i processi sospesi, sarebbe stato più razionale prevedere che la prescrizione riprende il suo corso non dal giorno in cui è cessata la sospensione, ma da quando vi è la concreta ripresa dell'attività processuale. Una

maggiore riflessione, infine, avrebbe meritato l'aspetto dell'utilizzabilità degli atti processuali in seguito alla sospensione, dato che se cambia il collegio giudicante - come presumibilmente accadrà in molti casi - è necessario a tal fine il consenso delle parti.

Quanto alla nuova circostanza aggravante di cui all'articolo 61, n. 11-bis) del codice penale, osserva che la presenza illegale sul territorio dello Stato è di per sé uno status di illiceità, e che la precarietà delle condizioni di vita e la diversità di cultura possano certamente determinare una legame tra il predetto status e la commissione di molti reati. Tuttavia non può dirsi che sia sempre così, poiché vi sono molti reati, come quelli che sono commessi nel contesto familiare, che prescindono completamente dalla presenza illegale del soggetto sul territorio.

Ritiene che si dovrà anche riflettere sul limite all'applicazione delle attenuanti generiche previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera *f-bis*), poiché suscita perplessità il fatto che le attenuanti generiche non possano essere concesse in caso di assenza di precedenti condanne per altri reati a carico del condannato. Ricorda a tale proposito che le circostanze attenuanti generiche sono state introdotte nel codice penale proprio per consentire al giudice di tener conto della personalità del condannato in vista dell'applicazione della pena in concreto.

Sottolinea altresì l'ambiguità della formulazione dell'articolo 5, comma 1, capoverso «5-bis», che potrebbe condurre ad effetti paradossali in fase di applicazione. Occorrerà pertanto escludere, ad esempio, che possa essere confiscata l'abitazione di un anziano che abbia affittato una stanza alla badante immigrata clandestina. In questo caso, infatti, la famiglia dell'anziano trae profitto dal lavoro della badante, mentre la locazione della stanza potrebbe avere come corrispettivo una riduzione dello stipendio della badante medesima ed essere quindi qualificabile come contratto «a titolo oneroso». Sembrerebbero quindi integrati tutti gli elementi della fattispecie, con conseguente possibilità di applicazione di una misura quale la confisca, che verrebbe ad incidere radicalmente sul diritto di proprietà di un soggetto tipicamente debole della società, l'anziano.

In relazione all'articolo 10 del decreto legge, osserva che questo sembra sganciare le misure di prevenzione patrimoniali dalla valutazione circa la pericolosità del soggetto. Sottolinea come questa impostazione desti perplessità e sottolinea come le misura della confisca, se indipendente dalla predetta valutazione, si trasforma in una sorta di misura di tipo fiscale, che colpisce i beni e i patrimoni dei quali non sia possibile giustificare la legittima provenienza.

Ricorda infine che il Popolo della Libertà si ispira ai principi di tutela della persona e della solidarietà umana ed auspica quindi che le norme del provvedimento in esame abbiano il carattere di eccezionalità e provvisorietà, poiché i predetti principi non possono essere compressi se non di fronte a fatti di estrema gravità. Sottolinea che il legislatore deve sempre tenere conto nello svolgimento della sua attività che tra le persone destinatarie delle norme non vi è alcuna differenza sotto il profilo dell'umanità, ma vi può essere unicamente qualche differenza nel colore della pelle.

Marco MINNITI (PD) esprime rammarico per come si è sviluppato il dibattito su un tema delicato come quello della sicurezza, che necessiterebbe invece di un reale confronto. Esprime tuttavia apprezzamento per l'intervento dell'onorevole Pecorella, equilibrato e fondato su valutazioni di merito, che rappresenta l'esempio di come dovrebbe svolgersi il dibattito su disposizioni che incidono sulle libertà personali.

Esprime quindi forte preoccupazione per le possibili conseguenze del provvedimento in esame, per il fatto che si sia intervenuti con decreto-legge su temi estremamente delicati, per le modifiche apportate al Senato ed anche per il fatto che l'*iter* del provvedimento sfocerà sì verosimilmente nella presentazione della questione di fiducia, sottolineando come si sia di fronte ad una situazione di slittamento progressivo verso la completa rinuncia delle prerogative del Parlamento. Fa presente altresì che in questo modo la democrazia dell'alternanza, che si è tanto faticosamente costruita, non può funzionare correttamente.

Ricorda che il provvedimento, nato per fare fronte a precise esigenze e secondo una determinata ratio, è stato poi modificato con un meccanismo surrettizio ed irrimediabilmente alterato con l'introduzione delle norme «blocca processi». Il ministro Maroni aveva affermato che in caso di

inserimento delle predette norme, il provvedimento non avrebbe avuto il suo appoggio, ma sembra che alle parole non siano seguiti i fatti. In realtà non si tratta più di un «decreto sicurezza» ma di un provvedimento che di un provvedimento che affronta varie questioni in modo disorganico e disarticolato: da un lato, si vuole perseguire l'obiettivo della maggiore efficacia nella repressione dei reati di maggiore allarme sociale e dall'altro, con la norma «blocca processi», si paralizzano processi che riguardano reati che suscitano un grave allarme sociale. Sull'interesse generale, infatti, prevale un preciso interesse personale ed individuale.

Sottolinea la tendenza del Governo e degli esponenti della maggioranza a rispondere ad ogni obiezione con i risultati di un sondaggio d'opinione, ma non è certo questo un modo responsabile per affrontare il tema della sicurezza, giacché l'andamento dell'opinione pubblica è tortuoso e fortemente influenzato dall'emotività del momento. D'altra parte le politiche della sicurezza si sviluppano in due fasi, quella dell'annuncio e quella della verifica dei risultati. Nella seconda fase si avrà purtroppo la conferma del forte rischio implicito in molte disposizioni del provvedimento in esame: quello dell'eterogenesi dei fini.

A titolo esemplificativo, cita la disposizione dell'articolo 7-bis, che prevede il concorso delle forze armate nel controllo del territorio, qualora si verifichino specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità. Tale disposizione non tiene conto, da un lato, che l'impiego dei militari è molto più costoso dell'impiego delle forze di pubblica sicurezza e, dall'altro, che la presenza sul territorio delle forze armate accresce il senso di allarme della popolazione, dando l'impressione che la situazione sia fuori controllo. Si tratta, inoltre, di una misura del tutto sproporzionata. La situazione in Italia non è grave come, ad esempio quella di Londra dove dall'inizio dell'anno sono stati già uccisi per accoltellamento diciotto minori, e comunque non appare logico utilizzare le forze armate per combattere la criminalità comune.

Ribadisce che sul provvedimento avrebbe dovuto svilupparsi un dialogo più aperto, mentre la maggioranza non si è dimostrata disponibile ad ascoltare ragioni diverse dalle proprie. L'intervento dell'onorevole Pecorella, che contiene molte osservazioni condivisibili, costituisce invece la dimostrazione di come un simile dialogo fosse possibile e doveroso.

Ricorda quindi che nella precedente legislatura i colleghi dell'attuale maggioranza erano particolarmente puntuali e severi nell'evidenziare come i provvedimenti sulla sicurezza adottati dal Governo allora in carica fossero privi di adeguate risorse. Fa quindi presente come appaia paradossale che la manovra di finanza delineata dall'attuale Governo intenda sottrarre circa 3.5 miliardi di euro, nei prossimi tre anni, ai bilanci del Ministero della Difesa e del Ministero dell'Interno, con particolare riferimento alle risorse relative alla difesa e sicurezza del territorio, nonché all'ordine pubblico e alla sicurezza.

E vero che negli ultimi 15 anni i Governi non sono stati particolarmente attenti alle politiche della sicurezza, ma la situazione attuale appare del tutto paradossale. In sostanza, il Governo ha emanato un «decreto-sicurezza», nel quale ha inserito disposizioni che paralizzano processi relativi a reati di forte allarme sociale e, al contempo, taglia anche i fondi destinati alle politiche per la sicurezza.

Calogero MANNINO (UdC), dopo aver sottolineato come il suo gruppo abbia mantenuto aperta la disponibilità al dialogo sul provvedimento in esame nella consapevolezza che quello della sicurezza rappresenta un problema di primaria importanza, rileva come nel corso della campagna elettorale le forze politiche che compongono l'attuale maggioranza abbiano però suscitato nel paese un clima di paura, nel quale è stato poi inevitabile intervenire con misure pericolosamente autoritarie. Fa presente, tra l'altro, che le norme sull'identificazione personale potranno essere applicate anche nei confronti dei cittadini italiani. Nel provvedimento si consuma quindi, a suo parere, la contraddizione del Governo e della maggioranza, che si presentano come liberali, ma in realtà introducono forme di autoritarismo proprio di uno Stato di polizia. Invita a ripensare alla storia nazionale, che ha conosciuto l'emigrazione verso altri paesi, e a non dimenticare come solo su una base di solidarietà si può costruire una società unita e pacifica.

Ciò premesso, afferma che si sarebbe aspettato che il Governo, piuttosto che introdurre disposizioni

autoritarie come quelle contenute nel decreto-legge in esame o quelle preannunciate in altri ambiti, procedesse ad una riforma del codice penale, cosa di cui del resto si parla ormai da quindici anni. Il Governo, inoltre, prima di procedere all'inasprimento delle misure di polizia, avrebbe dovuto compiere uno sforzo per riorganizzare le forze dell'ordine sul territorio, recuperando il più possibile la loro presenza: ricorda, per esempio, che vi sono comuni nei quali dopo le 20 non c'è più alcun presidio di polizia. Ricorda altresì che, per contro, migliaia di agenti di polizia sono destinati a scorte meramente decorative o al presidio di edifici privi di interesse e che ingenti risorse sono destinate ad inutili intercettazioni telefoniche, mentre sarebbero utili per incrementare l'organico delle forze di polizia. Quanto ai sindaci, rileva come, nel momento in cui dichiara di volerli rafforzare, il Governo in effetti li sottopone al controllo del proprio organo periferico, ossia del prefetto.

Per tutte queste ragioni, esprime l'imbarazzo del suo gruppo, che vorrebbe sostenere il provvedimento, ma che non può non riscontrarne le contraddizioni e le insufficienze in esso presenti. Per quanto riguarda, poi, la delicata questione dell'articolo 2-ter, dichiara che il suo gruppo non può condividere la tesi sostenuta dal deputato Pecorella. A nome del gruppo, invita anzi il Governo ad espungere l'articolo 2-ter dal decreto-legge, confermando in cambio la disponibilità ad appoggiare il disegno di legge per la sospensione dei processi contro le alte cariche dello Stato. Ricorda, a questo proposito, come il problema sia nato dalla scelta compiuta dal Parlamento nel 1993, al vergognoso fine di colpire due dei maggiori partiti di allora, di sopprimere l'istituto dell'immunità parlamentare e dell'autorizzazione a procedere. Si trattava di un istituto della massima rilevanza, essendo fondamentale preservare tanto l'autonomia della classe politica quanto quella della magistratura.

Jole SANTELLI (PdL), ricordato come il deputato Minniti invitasse la maggioranza al dialogo, si dice convinta che il dialogo sia utile solo se però non è soltanto apparente. Chiede quindi all'opposizione di rinunciare alla strumentalizzazione dell'articolo 2-ter, che è servita a distogliere l'attenzione dei cittadini dal complesso del provvedimento e a non far comprendere loro quanto di buono il Governo sta facendo in materia di sicurezza.

Ricorda che il decreto-legge in esame si iscrive nella linea del perseguimento del riequilibrio tra le esigenze di garanzia e quelle di sicurezza. Le riforme dell'ordinamento succedutesi negli anni hanno infatti determinato uno squilibrio a favore delle garanzie, con il risultato che l'Italia ha oggi un sistema giudiziario incapace di punire chi commette reati: in altre parole, il sistema delle garanzie tutela non solo gli innocenti, ma anche i colpevoli.

Per quanto riguarda le questioni dell'immigrazione, premesso che esse non coincidono con quelle della sicurezza, in quanto certamente l'immigrazione non è solo fonte di criminalità, ma innanzitutto di ricchezza, ritiene che l'Italia non possa però continuare ad essere il «paese della cuccagna» per i criminali: criminali che spesso vengono in Italia perché in patria sarebbero arrestati e condannati. Occorre quindi trovare soluzioni che permettano di dare risposte ai cittadini, che non si spiegano come sia possibile che i delinquenti denunciati ed arrestati restino poi a piede libero, e che permettano di ridare entusiasmo al personale delle forze dell'ordine, che versa in uno stato di grande scoramento.

Con riferimento poi alle posizioni del Consiglio superiore della magistratura con particolare riguardo all'articolo 2-ter, si dice convinta della necessità che Parlamento e Governo si riappropriino della politica criminale: è la maggioranza politica che deve decidere quali reati vanno considerati più gravi, perché ne risponde ai cittadini. Stabilire le priorità della politica della giustizia è appunto il senso dell'articolo 2-ter. Del resto in esso si fa riferimento a processi che, secondo statistiche ben note al Consiglio superiore della magistratura, non hanno possibilità di giungere a sentenza definitiva prima che intervenga la prescrizione. Senza contare che, come riconosciuto dalla stessa magistratura, con le riforme del 1988 il legislatore ha già di fatto limitato l'obbligatorietà dell'azione penale. La realtà è che il Consiglio superiore della magistratura tenta con sempre maggiore insistenza di porsi come terza Camera dello Stato e addirittura di sovrapporsi al Presidente della

Repubblica.

Quanto all'uso dell'esercito per il pattugliamento delle città, ricorda come le forze di polizia, essendo sotto organico di migliaia di uomini, non siano in grado di far fronte a tutte le richieste che provengono dai sindaci. Questa è la ragione dell'utilizzo, assolutamente temporaneo, dei militari. Quanto al timore che ciò possa suscitare paure nei turisti stranieri, fa presente che all'estero è piuttosto normale che sia l'esercito, e non la polizia, a presidiare le ambasciate o altri luoghi sensibili; senza contare che è meglio utilizzare temporaneamente l'esercito per compiti di polizia che non autorizzare, come ha fatto il centrosinistra la scorsa legislatura, il transito dei marescialli dell'esercito nei ruoli della Polizia di Stato. Si sofferma, infine, sull'aggravante di clandestinità per chi commette reati, affermando che comprenderebbe le obiezioni sollevate al riguardo dall'opposizione se il codice penale avesse riguardo esclusivamente alla condotta oggettiva dell'agente, e non anche alle sue caratteristiche soggettive. D'altra parte non c'è, a suo giudizio, motivo di scandalo se si prevede che chi commette un reato dopo essere entrato illegalmente nel territorio dello Stato sia punito più severamente.

Lanfranco TENAGLIA (PD) ritiene che una corretta analisi del provvedimento in esame debba muovere dalla valutazione della portata che assume il concetto di sicurezza secondo le diverse posizioni politiche.

Ritiene, infatti, che la maggioranza abbia una idea molto confusa non solo del concetto in sé, ma soprattutto delle misure che si renderebbero necessarie in proposito. Il proprio gruppo politico, invece, è consapevole del fatto che questo concetto risulta composto da una serie di elementi, che vanno dalla necessità di assicurare la certezza delle regole e dalla integrazione degli immigrati nel tessuto sociale fino alla necessità di garantire l'effettività dei provvedimenti di espulsione e la certezza della applicazione della pena. Se in questi anni si è registrato un crescente aumento della percezione dell'insicurezza legata alle dinamiche migratorie in Italia, ciò è dovuto essenzialmente all'incapacità di sviluppare adeguati flussi migratori regolari. La legge «Bossi-Fini» non è riuscita a creare un bilanciamento tra domanda ed offerta di lavoro, dando così luogo alla formazione di vaste sacche di immigrazione irregolare.

Le misure del provvedimento in esame non risolvono questo problema. L'analisi su una adeguata soluzione deve partire dalla considerazione che il tasso di delinquenza degli immigrati regolari è addirittura inferiore a quello degli italiani. In base a questa considerazione risulta pertanto evidente l'importanza di indirizzare i movimenti migratori all'interno di canali regolari.

Passa quindi ad esaminare il provvedimento in oggetto, dichiarando di condividere il complesso delle riflessioni svolte dal deputato Pecorella in ordine ai punti più problematici di esso. Tuttavia non condivide la considerazione, svolta dallo stesso deputato Pecorella, sulla necessità di approvare in via eccezionale il provvedimento nel testo trasmesso dal Senato, rinviando eventualmente al futuro la modifica di alcune misure più problematiche. Ritiene infatti necessario svolgere un approfondito esame del provvedimento in questa sede dando luogo fin d'ora alle modifiche che saranno ritenute necessarie, senza rinviare la soluzione di problema di cui già oggi si constati l'esistenza.

Se nel provvedimento in esame esistono numerose norme che l'opposizione dichiara di condividere, in quanto già elaborate dal Governo della passata legislatura, esistono altresì alcune norme di mero effetto propagandistico ed altre sulle quali invece esprime una netta contrarietà. Si riferisce, in particolare, alla disposizione che prevede un'aggravante generica per l'ipotesi in cui il colpevole abbia commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale. Si tratta di una norma che prende a riferimento il modo di essere del soggetto e non già la sua condotta. La ritiene una disposizione inutile e di dubbia costituzionalità che, lungi dal produrre effetti positivi, si limiterà a riempire le carceri, con tutte le conseguenze che ne deriveranno in ordine alla loro gestione.

Invita pertanto la maggioranza ad assumere un atteggiamento di responsabilità, prendendo in considerazione le proposte provenienti dall'opposizione, come è stato fatto nel corso dell'esame di

questo provvedimento presso l'altro ramo del Parlamento.

Si sofferma quindi sugli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, introdotti proprio nel corso dell'esame al Senato. Al riguardo dichiara di non condividere in alcun modo l'opinione del deputato Pecorella, che ha sostenuto l'omogeneità della materia in essi recata con il complesso del provvedimento. Si tratta invece di disposizioni che non attengono in alcun modo al contenuto del decreto legge e che assolvono a tutt'altre finalità. Essi, inoltre, recano un contenuto di dubbia costituzionalità come è stato evidenziato da più parti, ed in particolare da una nota formulata dalle Camere penali. Su questi articoli, e più in generale sul complesso del provvedimento, si è espresso anche il Consiglio superiore della magistratura con un proprio parere. Si è trattato di un atto pienamente legittimo, anche se sarebbe stato auspicabile un atteggiamento di maggiore sobrietà e riservatezza nelle fasi preparatorie del parere stesso.

L'articolo 2-*bis* elenca i reati per i quali è introdotta una corsia preferenziale nella trattazione dei relativi procedimenti penali stabilendo che, nella formazione dei ruoli e nella trattazione dei processi, il giudice debba dare precedenza assoluta ad alcuni procedimenti indicati nello stesso articolo. Si tratta di una norma che presenta alcuni difetti di fondo. In primo luogo essa non stabilisce veri e propri criteri di priorità, ma piuttosto delle cause rigide di esclusione di alcuni procedimenti dei quali impedisce di fatto la trattazione: sono procedimenti relativi ai reati che creano il più grave allarme sociale. Un altro aspetto problematico di questa disposizione è costituito dal riferimento alla pena edittale prevista per l'individuazione dei procedimenti interessati, che giudica inadatta a costituire un criterio di priorità. L'articolo 2-*bis* costituisce pertanto una disposizione che presenta profili di irragionevolezza, che si pone in contrasto con l'articolo 111 della Costituzione.

Probabilmente, però, l'articolo 2-*bis* va letto in un'ottica diversa: esso infatti sembra rappresentare il presupposto giuridico del successivo articolo 2-*ter*, che prevede la sospensione di processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002. In proposito ritiene che l'effetto che produrranno questi due articoli sarà solo quello di rendere estremamente complicata la ripresa di tutti i processi che saranno stati sospesi, ad eccezione di un ben individuato processo penale che è in corso di svolgimento a Milano, in ordine al quale saranno presto applicabili le misure del «lodo Alfano», che il Governo si accinge a presentare alle Camere. Si sofferma quindi sul comma 7 dell'articolo 2-*ter*, che giudica palesemente incostituzionale in quanto, oltre a non prevedere gli strumenti di impugnazione, attribuisce uno sconfinato potere discrezionale ai presidenti dei tribunali nella individuazione dei processi da sospendere: appare evidente, infatti, il contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

Isabella BERTOLINI (PdL) osserva che sul provvedimento in esame, che assume una particolare rilevanza politica, si è svolto un dibattito connotato da toni angosciati ed apocalittici da parte dell'opposizione. Il deputato Minniti si è definito angosciato dal fatto che il Governo sia intervenuto su questa materia mediante un decreto-legge, addirittura modificato nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione: al riguardo fa presente che circostanze del genere si sono verificate ripetutamente nel corso della storia parlamentare, in presenza dei presupposti di necessità ed urgenza.

Tuttavia appare molto più grave la considerazione che, nella passata legislatura, il Governo, su questa materia, ha fallito il raggiungimento degli obiettivi che si era prefissato. A proprio avviso questa considerazione trova conferma non solo da quanto emerso dall'audizione del Capo della polizia, svoltasi lo scorso 30 giugno presso queste Commissioni, ma anche dalle parole del ministro dell'interno *pro tempore* Giuliano Amato che, al termine del proprio mandato, aveva affermato che il Governo Prodi in materia di sicurezza non aveva potuto realizzare nulla.

Nel corso dell'odierno dibattito, il deputato Minniti ha affermato che i cittadini chiedono che si governi il Paese e che si facciano le riforme: al riguardo rileva che questa maggioranza sta effettivamente governando il paese, anche attraverso il provvedimento in esame, e sta altresì avviando il percorso di riforme, proprio in tema di sicurezza. Si tratta di due obiettivi che la

maggioranza di centro sinistra non era riuscita a realizzare nella scorsa legislatura.

Si sofferma sul provvedimento in esame, che fa parte del «pacchetto sicurezza», varato dal Governo, che è comprensivo anche di tre schemi di decreto legislativo e di un ulteriore disegno di legge, il cui esame è stato avviato presso il Senato.

Il provvedimento in oggetto presenta alcuni profili di criticità, su cui si rende necessario un serio approfondimento, come del resto è già stato evidenziato negli interventi dei deputati Pecorella, Contento e Santelli. Tuttavia questo è il momento dell'emergenza e della necessità di dare risposte serie ai cittadini e non è più il tempo dell'inutile e dannosa demagogia, che ha caratterizzato e continua a caratterizzare il dibattito sull'immigrazione. Ritiene cioè necessario ripristinare la legalità, restituendo certezza all'intero sistema. L'opinione pubblica invoca la certezza della pena: in quest'ottica appaiono quindi condivisibili le norme che limitano la sospensione della pena detentiva, che prevedono il divieto dell'automatismo delle attenuanti per gli incensurati, che stabiliscono l'aumento dei riti per direttissima, così come la norma che prevede la pena dell'ergastolo per chi uccide un agente delle Forze dell'ordine. Si tratta cioè di dare un forte segnale di riconoscenza e gratitudine nei loro confronti per il grande ed insostituibile lavoro che svolgono quotidianamente. Esprime quindi soddisfazione per l'introduzione della disposizione che prevede un'aggravante generica per l'ipotesi in cui il colpevole abbia commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale. Al riguardo non condivide la critica secondo cui essa prenderebbe a riferimento il modo di essere del soggetto e non già la sua condotta. Essa, invece, si fonda proprio sul comportamento dell'autore del reato: nel nostro Paese, infatti, la legge non consente ad un extracomunitario di entrare in modo irregolare.

Si dichiara poi favorevole all'utilizzo dell'esercito nei casi previsti dal provvedimento in oggetto. Non si tratta di dare luogo ad una militarizzazione delle città, come affermato dall'opposizione. L'esercito, infatti, verrà utilizzato per effettuare presidi e controlli, liberando molte risorse umane che oggi sono impegnate in attività di polizia, soprattutto dopo i recenti attentati terroristici internazionali, che hanno comportato un aumento considerevole dei luoghi da presidiare anche in Italia.

Esprime condivisione per le misure volte ad utilizzare in misura maggiore e in modo coordinato le polizie municipali, con più cospicui investimenti da parte degli enti locali: piuttosto che fare uso delle proprie risorse per finanziare discutibili incarichi di consulenza, sarebbe più opportuno aumentare gli organici delle polizie locali, dotandole di strumenti idonei per la loro attività. D'altra parte l'emergenza nel nostro paese è resa ancora più grave dalla presenza non solo di stranieri extracomunitari clandestini, ma anche di comunitari, da quando la Romania e la Bulgaria sono entrate a fare parte dell'Unione europea: questa circostanza va imputata agli errori commessi dal Governo Prodi, che non ha ritenuto di adottare una moratoria in proposito, come invece hanno fatto altri paesi europei, facendo sì che un flusso enorme di rumeni si sia riversato in Italia.

Si sofferma poi sulle critiche rivolte dall'opposizione alla legge «Bossi-Fini», tacciata di essere inadeguata a disciplinare il fenomeno dell'immigrazione. In proposito ritiene che l'unico errore commesso sia stato in vero quello di non applicarla ed attuarla pienamente. Essa, invece, è stata demolita nel corso della passata legislatura, in parte attraverso l'adozione di decreti legislativi e, in parte, dalla magistratura, che ha tentato di vanificarne gli effetti, soprattutto in materia di espulsioni. Si sofferma, infine, sulla norma che dispone la confisca e sulle sanzioni per chi affitti case agli stranieri clandestini, su cui si dichiara favorevole.

Conclude affermando che, a fronte dell'atteggiamento tenuto dall'opposizione, che non ha avanzato proposte, ma solo polemiche pretestuose, la maggioranza si assumerà la responsabilità di approvare questo provvedimento, con l'obiettivo di fornire risposte concrete ai cittadini ed affrontare questa emergenza nazionale.

Il ministro della giustizia Angelino ALFANO, preliminarmente ricorda l'importanza fondamentale che ciascun potere dello Stato svolga il ruolo ad esso attribuito dalla Costituzione e sottolinea come l'attuale crisi dell'equilibrio istituzionale delineato dalla Costituzione derivi dal fatto che mentre

taluni poteri hanno rinunciato ad alcune prerogative, altri hanno indebitamente travalicato i propri confini. In tale contesto, ritiene che sia del tutto ipocrita qualunque posizione che non riconosca la centralità e l'importanza dell'immunità parlamentare e rileva come pochi provvedimenti abbiano, come quello in esame, la capacità di mettere in luce le differenti visioni e culture giuridiche.

Evidenzia quindi come il Governo si trovi ad operare in un Paese dove la realizzazione di importanti opere infrastrutturali e perfino il funzionamento delle discariche sono bloccati da proteste di piazza, in un Paese dove gli stranieri irregolari non vengono espulsi e, se espulsi, rientrano nel territorio dello Stato e delinquono sotto un altro nome. Il sistema delle espulsioni ha fallito, molti centri di permanenza temporanea sono stati chiusi e circa il 40 per cento della popolazione carceraria è costituito da stranieri. Si tratta inoltre di un Paese dove se un Procuratore della Repubblica stabilisce che determinati reati sono di maggiore allarme sociale e che, pertanto, i relativi procedimenti devono avere la precedenza, viene applaudito, mentre se questa valutazione è compiuta dal legislatore si grida allo scandalo.

Il Governo deve quindi avere un canone ispiratore, che è il principio di realtà: deve ispirarsi nella sua azione alla realtà che è sotto gli occhi di tutti i cittadini, ai dati di fatto che sono a tutti evidenti. Nel replicare agli onorevoli Minniti e Tenaglia, sottolinea come nei rispettivi interventi, dei quali peraltro è del tutto evidente l'onestà intellettuale, vi sia l'eco di un rimpianto per ciò che il Governo precedentemente in carica non è riuscito a fare, per quel «decreto Amato» in materia di sicurezza che non è stato convertito in legge e che in alcune sue parti è contenuto nel decreto in esame. D'altra parte, per quanto concerne le risorse, sarebbe stato opportuno citare anche i tagli alle risorse della giustizia operate dal «decreto Bersani». Né si può sottacere come talune scelte del precedente Governo costringano il Governo oggi in carica ad attuare una consistente di manovra di risanamento, che peraltro è vista con favore in ambito comunitario.

Con particolare riferimento all'intervento dell'onorevole Minniti, secondo il quale la maggioranza si sarebbe dimostrata non disponibile al dialogo, ricorda che sedici dei trentasette emendamenti approvati dal Senato sono stati presentati dai gruppi di opposizione.

Ricorda quindi che molte norme del provvedimento in esame sono condivise anche dall'Associazione nazionale magistrati, in particolare quelle che ampliano l'ambito di applicazione del giudizio direttissimo e del giudizio immediato, e che la norma che prevedeva l'espulsione dello straniero a seguito di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a 10 anni si è dimostrata inefficace e richiedeva un immediato intervento correttivo.

Nel respingere il rilievo critico secondo il quale il Governo avrebbe basato le sue decisioni esclusivamente su sondaggi d'opinione e, conseguentemente, avrebbe «cavalcato la paura», sottolinea come evidentemente l'opposizione sottovaluti sia il diffuso senso di insicurezza dei cittadini sia i recenti risultati elettorali.

Rileva come il problema dell'immigrazione sia un problema serio, che deve essere necessariamente affrontato conciliando il principio di ospitalità con quello di sovranità dello Stato. Nel replicare all'onorevole Tenaglia, afferma che sotto questo profilo non si può dire che la legge Bossi-Fini abbia fallito: il popolo Italiano non rigetta gli immigrati, come dimostrano vaste aree di integrazione presenti nel Paese. Sottolinea, peraltro, che qualunque straniero deve potere entrare nel territorio italiano, ma nel rispetto delle regole d'ingresso, e che tale ultima affermazione non può essere considerata un'assurdità.

Quanto all'aggravante di cui all'articolo 62, lettera 11-bis), del codice penale, chiarisce come alla base della stessa non vi sia alcun pregiudizio etnico e ricorda che la stessa si applica, come d'altronde si evince testualmente, a chi sia già «colpevole»: a chi già abbia commesso un reato. Sottolinea quindi il grande spessore culturale dell'intervento dell'onorevole Mannino, al quale peraltro replica che l'intervento volto a novellare il codice penale non è affatto episodico e casuale, inserendosi invece in un contesto più ampio. Come già chiarito nel corso dell'illustrazione delle linee programmatiche del suo dicastero presso la Commissione Giustizia, ribadisce che il Governo è impegnato in un vasto progetto di riforma o di una eventuale modifica del codice penale e quello di procedura penale, anche utilizzando i lavori svolti dalle Commissioni ministeriali di studio

costituite nelle legislature passate . Auspica che dopo l'estate tale progetto possa tradursi in uno o più disegni di legge-delega.

Tornando al tema dell'immigrazione, ricorda che si sta vivendo un momento particolare della storia europea. Ricorda, in particolare, che l'Italia ha scoperto relativamente da poco di essere, rispetto ai flussi migratori, il confine dell'Europa, giacché circa 20 anni fa questo problema non sussisteva. Si tratta quindi di un problema di oggi e deve essere risolto adesso: la normativa in esame non è dunque legislazione emergenziale, trattandosi piuttosto di interventi legislativi strettamente legati e originati da questo periodo storico.

Per quanto concerne gli interventi che rafforzano la normativa antimafia, non si è proceduto in modo arbitrario, ma ci si è basati su documenti consolidati e votati all'unanimità dalle Commissioni antimafia nelle precedenti legislature. Con particolare riferimento alle disposizioni che rafforzano le misure di sicurezza, precisa come le stesse rappresentino la chiusura del disegno voluto da Giovanni Falcone, andando ad integrare quindi una normativa carente sotto questo profilo.

Nel respingere le critiche relative agli articoli 2-bis e 2-ter precisa che non si tratta affatto di disposizioni *ad personam* e si dice convinto che se tali disposizioni non incidessero su un processo che riguarda il Presidente del Consiglio, non sarebbero oggetto di alcuna critica. Ritiene inoltre del tutto ingiustificato il tono apocalittico con il quale le predette critiche sono argomentate, per di più omettendo di specificare che i processi interessati dalla sospensione sono tutti processi praticamente destinati a concludersi con l'estinzione del reato a causa della prescrizione. La sospensione dei relativi processi consentirà una accelerazione dei processi inerenti a reati di allarme sociale commessi dal 30 giugno 2002 e quindi al momento non soggetti a rischio di prescrizione. Inoltre, il fatto che la sospensione del processo sospenda anche il corso della prescrizione dovrebbe essere di per sé elemento qualificante e tale da dimostrare l'inconsistenza delle critiche avanzate.

Donatella FERRANTI (PD), chiede al ministro se il Governo, prima di introdurre nel decreto-legge l'articolo 2-ter, abbia effettuato un monitoraggio per accertare quanti siano i procedimenti che saranno sospesi, a quali reati si riferiscono e quali distretti giudiziari riguardano.

Lanfranco TENAGLIA (PD), chiede al ministro se risponde al vero che vi sono nelle carceri italiane 4.500 stranieri in condizione di essere espulsi e per i quali il relativo provvedimento non è tuttavia stato ancora adottato. Inoltre, dopo aver ricordato come, nel corso della sua audizione programmatica davanti alla II Commissione, il ministro Alfano abbia dichiarato che il Governo avrebbe incrementato gli stanziamenti per la giustizia, gli chiede di spiegare come mai il documento di programmazione economico-finanziario preveda invece tagli per il ministero della giustizia.

Il ministro Angelino ALFANO, rispondendo al deputato Ferranti, precisa che le situazioni degli uffici giudiziari sono diverificate. Ricorda che l'Associazione nazionale magistrati ritiene che la norma riguardi circa 100.000 processi. Il Governo non ha effettuato un monitoraggio preventivo, in quanto la norma in questione è stata introdotta nel testo non dal Governo stesso, ma dalla maggioranza al Senato; sta però procedendo al monitoraggio in questi giorni, contattando ciascun singolo ufficio giudiziario per conoscere l'esatto impatto della disposizione.

Rispondendo poi al deputato Tenaglia, precisa che sono 4.300 gli stranieri detenuti che sono in condizione di essere espulsi. Ricorda però che il procedimento di espulsione investe le competenze della magistratura, il che spiega perché le espulsioni non siano ancora state disposte. Per quanto riguarda invece le risorse per il comparto della giustizia, premesso che la manovra di finanza pubblica per il prossimo triennio ha dovuto prevedere tagli funzionali alla messa in efficienza della macchina dello Stato e al rispetto dei vincoli posti dall'Unione europea, assicura che come ministro è impegnato a garantire l'efficienza del sistema della giustizia attraverso una più razionale allocazione delle risorse.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che, non essendovi altri iscritti a parlare, si intende così concluso l'esame preliminare del provvedimento. Ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti scade alle ore 20 di oggi e che gli emendamenti saranno esaminati nel corso della giornata di lunedì. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
***Resoconto delle Commissioni riunite
I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia)***

Commissioni Riunite I e II - Resoconto di lunedì 7 luglio 2008

SEDE REFERENTE

Lunedì 7 luglio 2008. - Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 11.40.

DL 92/08: Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

C. 1366 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 3 luglio 2008.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, comunica che sono pervenuti i pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva, ad eccezione di quelli della X Commissione permanente e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Avverte quindi che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite I e II, appena svoltosi, ha stabilito di riservare sessanta minuti agli interventi aventi ad oggetto un esame complessivo delle proposte emendative presentate e di iniziare subito dopo l'esame dei singoli emendamenti ed articoli aggiuntivi. È stato altresì stabilito che la seduta terminerà alle ore 13.30, e che il seguito dell'esame sarà rinviato alla seduta già convocata per questo pomeriggio, al termine della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle due Commissioni, previsto alle 14.30. Resta stabilito che i lavori delle Commissioni riunite proseguiranno fino alle ore 22 odierne, termine entro il quale è stato stabilito di porre in votazione il mandato al relatore.

Comunica che sono stati presentati emendamenti ed articoli aggiuntivi (*vedi allegato*). In proposito, ricorda che, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 7, del regolamento, non sono ammissibili gli emendamenti o articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

Sono da considerarsi inammissibili pertanto le seguenti proposte emendative: 1.13 e 1.14 Costantini, nella parte consequenziale in cui sono volti a disciplinare il procedimento di identificazione dello straniero; 1.18 Palomba, diretto a modificare il delitto di maltrattamenti in famiglia ed a introdurre i reati di impiego di minori nell'accattonaggio, di adescamento di minore e di atti persecutori; 1.19 Ferranti, diretto ad introdurre il delitto di atti persecutori; 1.01 Palomba, volto ad introdurre il reato di frode in procedimenti penali celebrati in assenza dell'imputato; 2.1 Mario Pepe, volto ad inserire nel codice di procedura penale l'articolo 224-bis, in materia di provvedimenti del giudice per le perizie su minori; 2.4 D'Antona, volto ad escludere che il giudizio abbreviato sia richiesto per reati per cui è prevista la pena dell'ergastolo; 2.5 Palomba, volto ad introdurre nel codice di procedura penale una nuova disciplina della materia dell'incompetenza; 2.01 Palomba, che prevede una nuova disciplina per la notificazione degli atti del procedimento penale; 2.02 Palomba e 2.03 Amici, che prevedono misure per contrastare il fenomeno degli atti persecutori; 2.04 Palomba, volto ad introdurre nel codice di procedura penale modifiche alla disciplina delle misure cautelari; 2.05 D'Antona, volto a modificare il codice di procedura penale in

materia di giudizio abbreviato; 2-bis.5 Di Pietro, volto a disciplinare l'ufficio per il processo e ad introdurre ulteriori norme per l'efficienza degli uffici giudiziari; 2-bis.6 Palomba, per la parte volta a disciplinare l'attività del pubblico ministero in seguito alla pronuncia di incompetenza per territorio; 2-ter.6 Palomba, diretto a sopprimere le circostanze attenuanti generiche e ad introdurre una nuova disciplina della recidiva e della prescrizione; 2-ter.7 Palomba in materia di indagini preliminari e riti alternativi; 2-ter.8 Palomba, sul giudizio abbreviato per i procedimenti di competenza della Corte d'assise; 2-ter.9 Palomba, in materia di ricorso per Cassazione; 2-ter.01 Di Pietro, recante norme sul processo telematico; 2-ter.02 Palomba, in materia di copia di atti e pagamento telematico delle spese dei processi civili e penali; 3.1 Palomba, recante norme relative alla contumacia nei procedimenti innanzi al giudice di pace; 4.8 Brugger, che, in materia di circolazione stradale, prevede l'introduzione di un corso di guida sicura per gli aspiranti autorizzati ad esercitarsi alla guida; 4.01 Velo, volto ad introdurre disposizioni in materia di accertamenti medici per il conseguimento della patente di guida e del certificato di idoneità alla guida dei ciclomotori; 4.02 Vaccaro, volto a modificare l'articolo 27, comma 1, lettera a), della legge n. 157 del 1992, in materia di vigilanza venatoria; 4.03 Zeller, che, in materia di circolazione stradale, modifica l'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 117 del 2007, in materia di guida in stato di ebbrezza; 5.6, 5.7 e 5.22 Costantini, 5.21 Di Pietro, volti ad istituire appositi nuclei di controllo anticontraffazione per la verifica della documentazione necessaria all'ingresso nel territorio italiano e a modificare la disciplina degli ingressi per soggiorni inferiori a tre mesi; 5.8 e 5.12 Di Pietro, 5.9, 5.10, 5.11 e 5.20 Costantini, volti ad introdurre modifiche ed integrazioni alla disciplina in materia di permessi di soggiorno degli stranieri; 5.13 e 5.14 Costantini, volti a modificare la disciplina del contratto di soggiorno e ad introdurre disposizioni in materia di garanzia per l'accesso al lavoro degli stranieri; 5.16, 5.17 e 5.18 Costantini, volti ad introdurre modifiche ed integrazioni alla disciplina in materia di soggiorno di lungo periodo degli stranieri; 5.19 Costantini, che istituisce presso le questure dei capoluoghi di regione strutture specializzate di controllo della popolazione straniera; 5.23, 5.24, e 5.25 Costantini, volti ad introdurre modifiche ed integrazioni alla disciplina dell'immigrazione, al fine di rideterminare tempi e modalità di definizione dei flussi di ingresso; 5.39 e 5.43 Costantini, che prevedono l'istituzione di centri di identificazione amministrativa destinati al trattenimento degli stranieri non identificati; 5.40 e 5.41 Costantini, che introducono modifiche alla disciplina della espulsione amministrativa dello straniero; 5.42 Costantini, che prevede la possibilità di derogare alle quote massime di stranieri da ammettere in Italia in favore dei paesi che collaborino all'identificazione dei propri cittadini fermati sul territorio italiano; 5.44 Costantini, che modifica la disciplina della espulsione dello straniero a titolo di misura di sicurezza, prevista dall'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; 5.45 Costantini, che introduce una limitazione alle ipotesi di divieto di espulsione dello straniero; 5.48 e 5.03 Costantini, che istituiscono il permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro e altresì ne prevede il rilascio allo straniero irregolare che denunci alle autorità competenti un datore di lavoro che abbia alle proprie dipendenze stranieri irregolari; 5.49 Costantini, che interviene sulla disciplina dei ricongiungimenti familiari; 5.50 Costantini e 5.55 Livia Turco, che modificano la disciplina del permesso di soggiorno che può essere rilasciato al minore straniero al compimento della maggiore età; 5.51 Costantini, che aumenta le sanzioni amministrative previste per i datori di lavoro che non comunichino allo sportello unico per l'immigrazione le variazioni del rapporto di lavoro con lo straniero; 5.52 Costantini, che commisura il numero dei lavoratori stranieri che possono essere assunti al volume d'affari del datore di lavoro; 5.53 Zeller, che interviene sulla disciplina delle prestazioni di assistenza sociale per gli stranieri; 5.54 Bordo e 5.04 Amici, che prevedono l'introduzione di nuove fattispecie per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale; 5.01 Costantini che prevede misure agevolative al reingresso per lo straniero che, sottoposto a provvedimento di espulsione, collabori alla propria identificazione; 5.02 Palomba che concede al Sindaco e al Prefetto il potere di adottare provvedimenti in caso di indebita occupazione di suolo pubblico; 7.1 Barbato, volto a prevedere una disciplina sull'uso delle armi da parte delle

polizie locali; 7.2 Barbato, che interviene in materia di trasferimenti in mobilità e comandi del personale della polizia municipale; 9.4 e 9.6 Costantini, i quali recano una dettagliata disciplina relativa alla procedura di identificazione dei cittadini stranieri; 10.02 Amici, che istituisce un'Agenzia nazionale per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali; 12.02 Palomba, che reca modifiche alla legge n. 654 del 1975 in materia di discriminazione per motivi fondati sull'orientamento sessuale o di genere; 12.04 Amici, che modifica articoli del codice penale in materia di grave sfruttamento del lavoro.

Federico PALOMBA (IdV) esprime il proprio rammarico per il rilevante numero di emendamenti presentati dal proprio gruppo che sono stati dichiarati inammissibili e preannuncia la propria volontà di opporsi alla dichiarazione di inammissibilità delle proposte emendative. Si riferisce, in primo luogo, agli emendamenti riferiti all'articolo 1 del provvedimento in esame, che ritiene coerenti con le disposizioni in esso contenute, e che anzi sono volti a migliorarle sotto il profilo della coerenza: si tratta, cioè, di proposte emendative finalizzate ad accrescere il livello della sicurezza. A non essere coerenti con il complesso della materia del provvedimento sono invece gli articoli 2-bis e 2-ter, introdotti nel corso dell'esame presso il Senato, che sembrano andare nella direzione opposta rispetto alla garanzia della sicurezza: al riguardo, osserva che si tratta di due articoli introdotti nel provvedimento al solo fine di venire incontro alle esigenze del Capo del Governo.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che il regolamento della Camera contiene una disciplina molto più rigorosa, rispetto a quella del regolamento del Senato, sotto il profilo dell'ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge. Il regolamento della Camera, infatti, al comma 7 dell'articolo 96-bis, prevede che gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi, ai fini del vaglio di ammissibilità, devono recare un contenuto strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Ricorda, in proposito, che lo scorso 18 giugno il Presidente della Camera ha trasmesso ai presidenti delle Commissioni permanenti una lettera, invitandoli ad applicare in modo rigoroso il predetto principio. In considerazione di quanto premesso, ribadisce la validità della pronuncia di inammissibilità degli emendamenti ed articoli aggiuntivi presentati al provvedimento in esame, di cui è stata data lettura.

Donatella FERRANTI (PD) dichiara la propria contrarietà in ordine alla pronuncia di inammissibilità del proprio emendamento 1.19, volto ad introdurre il delitto di atti persecutori, e dell'articolo aggiuntivo 10.02 Amici, diretto ad istituire un'agenzia nazionale per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

Si sofferma, in particolare, sul proprio emendamento 1.19, osservando che, trattando una fattispecie che ha suscitato un grande allarme sociale e della quale non esiste una disciplina normativa, rientra a proprio avviso tra le finalità del provvedimento, ossia la necessità di garantire la sicurezza ai cittadini. Per quanto concerne poi l'articolo aggiuntivo 10.02 Amici, osserva che esso è volto a completare la disciplina, già contenuta nel provvedimento in esame, in materia di confisca dei beni alle organizzazioni criminali: per questa ragione, tale emendamento appare pienamente ammissibile. Invita pertanto la presidenza delle Commissioni riunite I e II a riconsiderare la dichiarazione di inammissibilità, soprattutto con riferimento ai due emendamenti in questione.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che è in corso di esame, presso la II Commissione, la proposta di legge C. 35 e abb., che ha ad oggetto proprio gli atti di molestie insistenti, il cosiddetto *stalking*, e che pertanto tale sede appare più idonea all'esame di questa materia. Resta valida in ogni caso la pronuncia di inammissibilità degli emendamenti in questione di cui è stata data lettura.

Mario PEPE (PdL) invita la Commissione a considerare il problema dell'accertamento dell'identità dei minori all'interno dei campi nomadi, su cui incide il proprio emendamento 2.1, dichiarato inammissibile. Al riguardo sottolinea come lo Stato non abbia strumenti per controllare l'identità dei minori all'interno di questi campi, non potendo pertanto controllare il relativo traffico umano che avviene tra le varie comunità.

Giovanni CUPERLO (PD), dopo aver dichiarato di condividere gli interventi dei deputati Palomba e Ferranti, fa presente di dissentire in ordine alla dichiarazione di inammissibilità delle proposte emendative presentate, e in particolare dell'emendamento 1.19 Ferranti, che a proprio avviso presenta stretta attinenza con la materia trattata dal provvedimento. Il problema delle molestie insistenti ha provocato un diffuso allarme sociale che ha a sua volta ingenerato un clima di insicurezza, anche in considerazione del fatto che non esiste una adeguata disciplina normativa volta a prevenirlo. Per queste ragioni si tratta di un tema indifferibile ed urgente, rispetto al quale il Paese paga da tempo il prezzo di un vuoto normativo. Pur consapevole del fatto che, presso la II Commissione, è in corso l'esame un provvedimento che introduce nell'ordinamento il delitto di molestie insistenti, ritiene che, ove il Governo e la maggioranza siano consapevoli della portata della gravità della situazione, si potrebbe agevolmente consentire di esaminare ed approvare l'emendamento 1.19 Ferranti già in questa sede. In questo modo, oltretutto, la maggioranza potrebbe dimostrare concretamente quello che ha dichiarato in via di principio, vale a dire la propria disponibilità a dialogare con l'opposizione.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che è stata svolta un'analisi rigorosa delle proposte emendative presentate al provvedimento in esame sulla base dei già descritti criteri di ammissibilità e che pertanto, come già ribadito nel corso dell'esame, la presidenza delle Commissioni riunite I e II ne conferma la validità.

Roberto ZACCARIA (PD) si sofferma sulla lettera con la quale il Presidente della Camera ha invitato i presidenti delle Commissioni ad applicare in modo rigoroso il principio regolamentare secondo cui gli emendamenti ai decreti-legge devono presentare il requisito della «stretta attinenza» con la materia recata da tali provvedimenti. In proposito osserva che, nella medesima lettera, il Presidente della Camera ha precisato che, in caso di dubbio, il Presidente della Commissione, d'ufficio ovvero su richiesta di un membro del collegio, rimette la questione dell'ammissibilità allo stesso Presidente della Camera. In considerazione di quanto premesso, invita pertanto la presidenza delle Commissioni riunite a sottoporre al Presidente della Camera la valutazione sulla ammissibilità degli emendamenti contestati in questa sede.

Manlio CONTENTO (PdL) sottolinea che la questione procedurale relativa all'ammissibilità degli emendamenti non ha nulla a che fare con il merito degli stessi e deve essere pertanto affrontata con gli strumenti offerti dal regolamento.

Barbara POLLASTRINI (PD) dichiara di condividere gli interventi dei deputati Ferranti, Cuperlo e Zaccaria in ordine alla dichiarazione di inammissibilità delle proposte emendative, con particolare riferimento all'emendamento 1.19 Ferranti. È vero che presso la II Commissione si sta svolgendo l'esame della proposta di legge recante l'introduzione nell'ordinamento del delitto di molestie insistenti (C. 35 e abb.): tuttavia i tempi di esame della sede referente non assicurano un'approvazione tempestiva, come pure richiederebbe la gravità del problema. Meglio sarebbe, a questo punto, sotto il profilo dei tempi di esame, che venisse approvato l'emendamento in questione. Il problema dello «*stalking*» è un tema che richiede di essere trattato in tempi estremamente rapidi e con la previsione di misure più idonee possibili. Si associa quindi alla richiesta del deputato Zaccaria in ordine alla richiesta di rimettere al Presidente della Camera la valutazione in ordine all'ammissibilità degli emendamenti.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, in considerazione delle numerose richieste formulate in proposito da deputati dei gruppi di opposizione, fa presente che, d'intesa con il presidente della II Commissione, Giulia Buongiorno, rimetterà al Presidente della Camera gli emendamenti presentati al fine di consentire su di essi il vaglio di ammissibilità da parte dello stesso Presidente. In proposito, tuttavia, precisa di non avere dubbi circa la loro ammissibilità e di voler rimettere gli emendamenti al Presidente della Camera al fine di fugare ogni dubbio, consentendo così uno svolgimento sereno dell'esame del provvedimento in oggetto.

Luca VOLONTÈ (UdC) fa preliminarmente presente che il proprio gruppo assumerà un approccio responsabile sul provvedimento in esame, in quanto ritiene che la priorità vera su cui si misura il livello di affidabilità del Governo di un Paese sia la capacità di dare risposte certe ed efficaci al primo bisogno primario del cittadino, che è quello della sicurezza. La sicurezza riguarda soprattutto le fasce sociali più deboli, quelle che non hanno risorse per difendersi da sole e che quindi hanno la necessità di avere uno Stato forte ed autorevole che sia nelle condizioni di contrastare il crimine. Ritiene cioè che serva una svolta nel segno della fermezza: al riguardo evidenzia che, a fronte di un maggiore allarme sociale determinato dalla recrudescenza della criminalità organizzata e dai problemi legati all'immigrazione clandestina, non si può non richiedere un intervento tempestivo ed efficiente.

Pertanto, con riferimento al merito del provvedimento in esame, reputa pienamente condivisibili le previsioni relative alla distruzione dei beni sotto sequestro non reperibili, all'incentivazione del ricorso al rito direttissimo ed al giudizio immediato, all'abrogazione del patteggiamento in appello, all'individuazione di nuove ipotesi di reato, al fine di garantire una più efficace identificazione dell'indagato, all'inasprimento delle pene previste per l'associazione di tipo mafioso, la falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri, le false dichiarazioni sulla identità o su qualità personali proprie o di altri, alla guida in stato di ebbrezza.

Dichiara di avere apprezzato il lavoro comune che ha consentito, nel corso dell'esame presso il Senato, anche grazie al contributo del proprio gruppo, di attribuire maggiori poteri ai sindaci in materia di sicurezza urbana e di contrasto all'immigrazione clandestina.

Si sofferma, quindi, su alcuni profili di criticità emergenti dal testo in esame.

All'articolo 1, la lettera f), inserendo il numero 11-bis al primo comma dell'articolo 61 del codice penale, introduce una nuova circostanza aggravante che consiste nell'«avere il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale». Tale aggravante riguarda un mero *status* soggettivo della persona che andrebbe valutato alla luce del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione e del divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Per questa ragione, il proprio gruppo sostiene con forza la richiesta di soppressione della disposizione.

Analogo orientamento assume sugli articoli 2-bis e 2-ter, dei quali sollecita l'abrogazione.

In particolare, l'articolo 2-bis non si limita a fissare criteri di priorità che trovano una loro giustificazione sul piano di una migliore organizzazione dell'attività giudiziaria e che vanno, pertanto, distinti da iniziative tese ad autorizzare la mancata trattazione di alcuni procedimenti. Con questa norma, infatti, vengono introdotte nel sistema rigidità tali da poter determinare anche l'esclusione dell'azione penale per intere tipologie predeterminate di reati. Sotto questo profilo, la soluzione adottata suscita perplessità circa la conformità al principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale.

Osserva, quindi, che se al legislatore compete definire in via generale e astratta istituti idonei a incidere sui tempi processuali, ragioni di giustizia e di rispetto dell'autonomia della magistratura e dei diritti delle parti impongono che sia lasciata alla giurisdizione la definizione della tempistica dei singoli procedimenti.

L'articolo 2-ter sospende per un anno, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, i processi penali relativi a reati commessi entro il 30 giugno 2002, quando il processo

si trovi nella fase compresa tra la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado. La previsione presenta, a proprio avviso, ulteriori profili di incostituzionalità e, in particolare ritiene che violi il principio di necessaria parificazione di trattamento fra eguali fattispecie sancito dall'articolo 3 della Costituzione, in quanto, da una parte, esclude dal suo ambito di applicazione solo i reati più gravi, disattendendo quindi la generale richiesta di sicurezza a fronte della diffusa microcriminalità, e dall'altra, esclude dall'elenco dei reati più gravi quello dei corruzione di pubblico ufficiale e di corruzione in atti giudiziari, che sono forse i più gravi in uno Stato di diritto, creando, pertanto, un *vulnus* al principio costituzionale della corretta conduzione del processo, teso ad assicurare l'eguaglianza di tutti di fronte alla legge.

La disposizione risulta infine, a proprio avviso, in palese contrasto con l'articolo 112 della Costituzione che, sancendo l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, costituisce il «punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo», secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 1991.

Ritiene, inoltre, che andrebbe approfondita la coerenza di tale previsione con il principio della ragionevole durata del processo, di cui all'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, con riguardo sia ai diritti dell'imputato che delle altre parti processuali. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della ragionevole durata del processo, nella giurisprudenza costituzionale si è affermato un indirizzo consolidato secondo il quale la sospensione del processo senza limiti temporali comporti una lesione dei principi costituzionali. In particolare, la Corte, nella sentenza n. 24 del 2004 aveva evidenziato che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353 del 1996).

L'articolo 5, che prevede la sanzione della reclusione per chi fornisce alloggio o affitta ad un immigrato clandestino, è stato, su proposta del proprio gruppo-, riformulato al fine di punire la concessione di alloggio a stranieri irregolari a fronte di qualsiasi illecita utilità. È infatti sempre più frequente che lo scambio avvenga tra alloggio e prestazione lavorativa «in nero», ovvero tra alloggio e prestazione sessuale, piuttosto che, come avviene ordinariamente, tra alloggio e denaro, con uguale realizzazione da parte del cedente di un illecito vantaggio, e con contestuale e sostanziale favoreggiamento della illecita presenza dello straniero nel territorio dello Stato. Viene ulteriormente specificato in maniera adeguata il profilo soggettivo dell'agente, richiedendo in costui la piena consapevolezza della irregolare presenza dello straniero sul territorio statale: cita, in proposito, la generale prescrizione normativa relativa alla cosiddetta «comunicazione di cessazione fabbricato», obbligatoria dal 1978 sulla base di disposizioni varate contro il fenomeno del terrorismo, ma aventi ormai efficacia generale di controllo a fini di pubblica sicurezza.

In relazione all'articolo 9, che modifica la denominazione dei centri di permanenza temporanea o centri di permanenza temporanea e assistenza in centri di identificazione ed espulsione, osserva che la relazione illustrativa non fornisce elementi di delucidazione circa le ragioni di tale modifica, né riguardo la presenza dei requisiti di necessità e urgenza che consentono, ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge. Conclude osservando che, sul piano del corretto uso delle fonti, introdurre modifiche nei regolamenti con fonte primaria dà luogo alla problematica coesistenza, nello stesso testo, di norme di diverso livello gerarchico.

Roberto ZACCARIA (PD), rilevato come numerose disposizioni recate dal provvedimento in esame tendano ad equiparare l'espulsione dello straniero all'allontanamento del cittadino comunitario, fa presente che ciò contrasta con i principi fondamentali del diritto comunitario. Ricorda che la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee ha infatti evidenziato come l'adozione di una normativa interna che stabilisca alcune cause di espulsione automatica a seguito della commissione di reati applicabile per gli «stranieri» sia incompatibile con il diritto comunitario

e come il diritto di un cittadino comunitario di entrare e di soggiornare in uno Stato membro non sia incondizionato, ma possa comunque essere limitato solo nel caso in cui sussistano motivi di ordine pubblico o di sicurezza pubblica, i quali devono essere invocati solo a seguito di una valutazione specifica. Sempre secondo la Corte di giustizia, il provvedimento di espulsione non può essere applicato in modo automatico per la sola sussistenza di condanne penali, dovendo l'autorità competente, nel momento in cui decide l'allontanamento di una persona, verificare se il comportamento personale costituisce una minaccia effettiva per la sicurezza pubblica.

Per quanto riguarda, poi, l'aggravante di clandestinità, ricorda che la Corte costituzionale, nell'affermare, sin dalla sentenza n. 26 del 1979, che la determinazione della qualità e quantità delle sanzioni e della congruità della pena rispetto alla gravità del reato rientra nella discrezionalità del legislatore, ha tuttavia precisato che tale discrezionalità non è assoluta, riservandosi quindi il potere di esercitare un sindacato di costituzionalità volto a censurare le scelte normative palesemente arbitrarie, radicalmente ingiustificate oppure contrastanti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza e quindi tali da configurare un utilizzo distorto della discrezionalità. Ricorda inoltre che, con particolare riferimento alla materia dell'immigrazione, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2007, ha affermato che il quadro normativo in materia di sanzioni penali per l'illecito ingresso o trattenimento di stranieri nel territorio nazionale risultante dalle modificazioni normative che si sono succedute negli anni presenta squilibri, sproporzioni e disarmonie tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa.

Per quanto riguarda, infine, l'articolo 2-ter, ricorda l'appello sottoscritto qualche giorno fa da cento eminenti costituzionalisti italiani delle più diverse appartenenze politiche, i quali segnalano come la norma in questione presenti diversi profili di incostituzionalità, con riferimento al principio della giusta durata del processo e a quello dell'obbligatorietà dell'azione penale, ed appaia inoltre irragionevole nel sospendere alcuni processi e non altri sulla base di criteri del tutto arbitrari.

Federico PALOMBA (IdV), nel ribadire la propria amarezza per la scelta dei presidenti di dichiarare inammissibili la gran parte degli emendamenti presentati dal suo gruppo, il quale non intendeva fare ostruzionismo ma soltanto illustrare le proprie proposte e sottoporle al pronunciamento delle Commissioni riunite, osserva che l'aver dichiarato inammissibili così tanti emendamenti potrebbe essere considerato punitivo verso una forza politica che si oppone con forza al provvedimento denunciandone la radicale incostituzionalità.

Reputa del resto incomprensibile come possano giudicarsi inammissibili emendamenti tendenti ad inserire in un provvedimento in materia di sicurezza norme contro le molestie insistenti, i maltrattamenti in famiglia, lo sfruttamento dei minori a fini di accattonaggio e il loro adescamento. Né comprende come possano considerarsi estranei per materia emendamenti tendenti ad accelerare i processi e a favorire il ricorso ai procedimenti abbreviati, dovendo semmai ritenersi impropri, in questa prospettiva, gli articoli 2-bis e 2-ter. Analoghe considerazioni svolge con riferimento agli emendamenti presentati dal suo gruppo all'articolo 5, tendenti a modificare il testo unico delle norme in materia di immigrazione, i quali sono stati dichiarati tutti inammissibili, sebbene il provvedimento in esame contenga disposizioni di modifica del predetto testo unico.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, in merito al giudizio di ammissibilità, in attesa della decisione del Presidente Fini, cui sono stati inviati tutti gli emendamenti dichiarati inammissibili e sui quali sono stati avanzati dubbi, precisa che, nel giudizio di ammissibilità, il regolamento della Camera impone un criterio di selezione sulla base della stretta attinenza della materia dell'emendamento alla materia del decreto-legge. Non è pertanto possibile, tranne le eccezioni conosciute nell'ordinamento interno e fondate su una prassi consolidata, quali i decreti-legge in materia di proroga termini e i decreti collegati alla manovra finanziaria, ricorrere ad un criterio finalistico nel giudizio di ammissibilità.

Rita BERNARDINI (PD) ritiene che il provvedimento perpetri uno sconvolgimento delle basi elementari dello Stato di diritto, e ricorda come anche un illustre esponente della maggioranza, il deputato Pecorella, intervenendo nei giorni scorsi in sede di esame preliminare, abbia apertamente riconosciuto che il provvedimento presenta aspetti critici, esprimendo pertanto l'auspicio che le norme più contestate abbiano carattere eccezionale e siano provvisorie. Ricorda altresì come Angelo Panebianco abbia criticato il Governo per il continuo ricorso a norme di emergenza in materia di giustizia, senza però aver promosso, e questo neppure nella XIV legislatura, un vero dibattito su tale tema.

Quindi, prima di illustrare gli emendamenti presentati dalla sua parte politica, ricorda la situazione dei detenuti nelle carceri italiane, in alcune delle quali sono ospitate fino al triplo delle persone che dovrebbero esservi. Ricorda altresì le disumane condizioni in cui vivono gli stranieri raccolti nei centri di identificazione ed espulsione nonché in quelli di prima accoglienza, soffermandosi in particolare sulle strutture di Pian del Lago e di Cassibile, da lei recentemente visitate: veri e propri *lager*, nei quali si accalcano in condizioni disperate migranti soprattutto somali e ghanesi che hanno attraversato il deserto e il mare e sono arrivati in condizioni di stremo. Ricorda che non si tratta di criminali ma di esseri umani bisognosi di aiuto, tra i quali sono anche alcuni minori, sebbene ciò non sarebbe consentito.

Illustrando quindi gli emendamenti presentati dalla componente radicale del Partito democratico, si sofferma innanzitutto su quelli relativi all'articolo 1, i quali riguardano in particolare l'aggravante comune rappresentata dalla clandestinità, chiarendo come l'intento emendativo sia di porre rimedio ad un'evidente incostituzionalità, quella per cui l'aggravante di tipo soggettivo, cioè riferita alle qualità del reo, in questo caso allo *status*, anziché alle modalità della condotta, come tutte le altre aggravanti previste dall'articolo 61 del codice penale, è applicabile indiscriminatamente a stranieri e cittadini dell'Unione europea, senza alcun nesso tra il reato e lo stato di clandestinità; con la conseguenza che la clandestinità assume automaticamente valore di pericolosità, in relazione alla quale non è richiesta nemmeno una specifica valutazione da parte del giudice.

Quanto agli emendamenti all'articolo 2, essi tendono a sopprimere la lettera i) del comma 1, riguardo alla quale, dopo aver ricordato come l'istituto del patteggiamento in appello servisse ad accelerare i procedimenti, osserva che ipotesi di riforma dell'istituto in questione sono state proposte in passato, ma non sono mai state discusse in Parlamento, per cui non si comprende come si possa intervenire sul punto mediante lo strumento della decretazione d'urgenza. Gli emendamenti concernenti gli articoli 2-bis e 2-ter sono volti ad eliminare la sospensione dei processi o comunque ad escludere l'operatività della sospensione in relazione alla data del fatto o al tipo di reato, nonché a modificare il termine ultimo per la richiesta di patteggiamento. Gli emendamenti all'articolo 5 mirano ad eliminare il nuovo reato di omessa comunicazione della cessione di un immobile a titolo oneroso allo straniero di cui si conosca lo stato di clandestino, con la conseguenza, in caso di condanna definitiva alla pena della reclusione da sei mesi a tre anni, della confisca dell'immobile. Benché non espressamente detto, tra gli stranieri illegalmente soggiornati nel territorio dello Stato potrebbero rientrare anche i cittadini dell'Unione europea che non abbiano fatto la dichiarazione di soggiorno nei termini. Anche in questo caso si tratta di rimediare ad una palese sproporzione che si verrebbe a creare tra la condotta e la sanzione accessoria della confisca dell'immobile; inoltre, è già prevista nel testo unico sull'immigrazione una disposizione che punisce chiunque favorisca la permanenza di clandestini nel territorio dello Stato.

L'articolo 6 conferisce nuovi e più ampi poteri al sindaco in materia di sicurezza urbana, prevedendo la possibilità che sia impiegata la polizia municipale, insieme alle forze di polizia statale, secondo le direttive del ministro dell'interno. Si tratta di una disposizione che comporta un potenziale pericolo, insito nel delegare alla polizia municipale funzioni di particolare incisività e rilievo, che comportano anche l'uso delle armi quali quelle inerenti alla sicurezza dei cittadini. In base ad analoghe considerazioni sono stati proposti emendamenti che tendono a ripristinare la formulazione originaria della norma, eliminando la possibilità che il sindaco emani ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza urbana e lasciandogli tale potere solo per la finalità di

prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.

L'ultimo degli emendamenti all'articolo 6, invece, elimina dal comma 6 il riferimento ai motivi di sicurezza urbana che possono consentire al sindaco di modificare gli orari degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici.

Infine, l'emendamento soppressivo dell'articolo 9 mira ad evitare che si attribuisca una nuova denominazione ai centri di permanenza temporanea ed assistenza. Si tratta di un emendamento cui la delegazione radicale attribuisce una particolare importanza, ritenendo che nella ridenominazione dei centri in questione si riassume il senso dell'intervento del centrodestra sulla materia dell'immigrazione. Conclude esprimendo l'auspicio che vi sia un impegno da parte di tutti a comprendere qual è la realtà dell'immigrazione.

Michele BORDO (PD) sottolinea le difficoltà dello svolgimento della discussione sul provvedimento in esame, che non può prescindere da una compiuta valutazione del complessivo «pacchetto sicurezza». Nel decreto-legge vi sono molte norme ragionevoli e condivisibili, ma si è strumentalizzata la paura dei cittadini per inserirne altre assolutamente inaccettabili e fuori contesto. Sottolinea quindi la contraddittorietà di un provvedimento che inasprisce le pene e, al contempo, sospende processi relativi a fatti di forte allarme sociale. Contesta altresì l'arbitraria equiparazione fra mancanza di sicurezza e presenza di immigrati sul territorio italiano, trattandosi di una generalizzazione che non tiene conto della necessità di politiche adeguate a sostenere e favorire il processo di integrazione, dei moltissimi immigrati onesti presenti sul territorio, che spesso sono sottoposti a situazioni di sfruttamento. A questi ultimi sarebbe opportuno, anche per impedire che cerchino la protezione della criminalità organizzata, concedere il premesso di soggiorno, come previsto dal suo emendamento 5.54, dichiarato inammissibile.

Contesta la previsione della nuova aggravante di al numero 11-*bis*) dell'articolo 61 del codice penale, che non è in alcun modo equiparabile a quella della latitanza. Evidenzia l'importanza di rafforzare i rapporti internazionali bilaterali, come avvenuto con l'Albania ed esprime forti perplessità sulla disposizione che prevede la possibilità di utilizzare le forze armate per contrastare il fenomeno della criminalità comune, sia pure connessa all'immigrazione clandestina. Sottolinea, infine, come le norme di cui agli articoli 2-*bis* e 2-*ter* siano a forte rischio di dichiarazione di incostituzionalità.

Mario TASSONE (UdC) ricorda che il provvedimento è nato per affrontare la tematica dell'immigrazione in seguito ad episodi di cronaca eclatanti, ma evidenzia come tale fenomeno debba essere in realtà affrontato in modo organico e non con il solo inasprimento delle pene: con adeguate politiche di integrazione e tenendo conto dell'importanza della politica estera (con particolare riguardo al contesto europeo). Il provvedimento in esame interviene in molti settori dell'ordinamento, aggravando il problema della stratificazione di provvedimenti normativi disorganici, ed anche sulla normativa antimafia. In tale contesto, esprime forti perplessità sull'attribuzione di ulteriori poteri al Procuratore nazionale antimafia, soprattutto perché non è ancora chiara l'utilità di tale figura.

Evidenzia come la discussione sugli articoli 2-*bis* e 2-*ter* distraga dalla finalità del provvedimento, che è quella di garantire la maggiore sicurezza dei cittadini. Quanto all'obiettivo che i predetti articoli si prefiggono, sarebbero preferibili altre soluzioni normative.

Conclude ricordando che il suo gruppo ha presentato un ristretto numero di proposte emendative, volte a evitare che il provvedimento in esame introduca nell'ordinamento disposizioni disarmoniche e inapplicabili.

Donatella FERRANTI (PD) ad integrazione degli interventi dei colleghi di opposizione che l'anno precedente, ritiene di dovere focalizzare il proprio intervento sugli articoli 2-*bis* e 2-*ter*. Rileva quindi come tali disposizioni svalutino il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, stabilito dalla Costituzione per garantire l'eguaglianza di tutti di fronte alla legge. Ad eccezione

dell'onorevole Pecorella, sembra che tutti i rappresentanti della maggioranza considerino trascurabile la palese violazione di tale principio, insistendo nell'affermare che le norme in esame sarebbero idonee ad accelerare e semplificare il processo penale e che la posizione contraria espressa da una parte della magistratura sarebbe una posizione meramente strumentale e politica. Al contrario, occorre ribadire che le norme in questione incidono in modo frammentario ed incoerente sull'ordinamento penale processuale, stabilendo la priorità nella trattazione di taluni processi in base a criteri del tutto approssimativi, se non addirittura arbitrari. Tali disposizioni, in particolare, non tengono conto del fatto che l'allarme sociale derivante dalla commissione di determinati reati è differente nelle diverse zone geografiche del Paese, né qualificano come di allarme sociale, ai fini dell'accelerazione processuale, quei reati che invece il provvedimento qualifica come socialmente pericolosi ai fini di cui all'articolo 1, comma 1, lettera m). Nell'esprimere un giudizio fortemente negativo sugli articoli 2-bis e 2-ter del provvedimento, che non riguardano la materia della sicurezza e produrranno un impatto negativo anche sul versante dell'organizzazione dell'attività degli uffici giudiziari. Precisa quindi che le proposte emendative presentate dal gruppo del gruppo del Partito Democratico sono volte alla soppressione delle norme in esame e, in subordine, ad apportare le modifiche necessarie per ridurre l'impatto negativo sull'ordinamento e sull'efficienza degli uffici giudiziari.

Donato BRUNO, *presidente*, in base a quanto stabilito nella riunione congiunta degli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni I e II, svoltosi questa mattina, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già convocata per oggi pomeriggio, al termine della riunione congiunta degli uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle due Commissioni, prevista alle ore 14.30.

La seduta termina alle 13.50.

SEDE REFERENTE

Lunedì 7 luglio 2008. - Presidenza del presidente della I Commissione Donato BRUNO. - Intervengono il ministro per i rapporti con il Parlamento Elio Vito e il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 14.45.

DL 92/08: Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

C. 1366 Governo, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e conclusione).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella odierna seduta antimeridiana.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, comunica che il Capo della Polizia, con una lettera del 4 luglio 2008, ha inviato gli ulteriori ed aggiornati elementi di informazione in materia di allontanamento dei cittadini comunitari e di riconoscimento agli stranieri extracomunitari dello status di rifugiato, che si era riservato di trasmettere nel corso dell'audizione dello scorso 30 giugno. Comunica, inoltre, che sono stati trasmessi, da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, i dati, contenuti in un documento interno, inerenti la popolazione carceraria, redatti a fini meramente informativi che anticipano la risposta ufficiale, che sarà corredata da ulteriori dati. Entrambi i documenti sono stati posti in distribuzione.

Avverte quindi che, secondo quanto stabilito a seguito della riunione dell'ufficio di presidenza delle Commissioni riunite, integrato dai rappresentanti dei gruppi, le Commissioni procederanno adesso

all'esame degli emendamenti riferiti agli articoli del provvedimento in esame. Dà quindi conto delle sostituzioni dei deputati delle Commissioni, comunicate dai rappresentanti dei gruppi. Invita quindi i presentatori a ritirare gli emendamenti riferiti alle disposizioni che rientrano prevalentemente nell'ambito di competenza della I Commissione, esprimendo altrimenti parere contrario sui medesimi.

Giulia BONGIORNO (PdL), *relatore per la II Commissione*, invita i presentatori a ritirare gli emendamenti riferiti alle disposizioni che rientrano prevalentemente nell'ambito di competenza della II Commissione, esprimendo altrimenti parere contrario sugli stessi.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO esprime parere conforme a quello dei relatori.

Nessuno chiedendo di intervenire, le Commissioni respingono l'emendamento Bernardini 1.1.

Cinzia CAPANO (PD) illustra gli emendamenti Ferranti 1.2, 1.5, 1.6 e 1.8, di cui è firmataria, ispirati tutti a un principio garantista e attinenti al concetto di pericolosità sociale. Come infatti ha ricordato il collega Pecorella, il legislatore non può, nell'approvare una norma penale, individuarne i destinatari sulla base di elementi etnici o della nazionalità. Gli emendamenti in esame mirano proprio a fugare il dubbio che le norme di cui all'articolo 1 del provvedimento in titolo siano, anziché generali e astratte, rivolte a gruppi di persone individuati sulla base dei citati elementi. Ricorda altresì come il presidente dell'Unione delle camere penali abbia sottolineato il rischio che, con il provvedimento in esame, si introduca di fatto una nozione di pericolosità sociale presunta, ispirata al paradigma del diritto penale del nemico. Sottolinea altresì come il valore della Costituzione risieda proprio nei limiti che essa pone al legislatore e come tali limiti, giustamente, non siano stati violati neanche al fine di fronteggiare la criminalità organizzata.

Roberto ZACCARIA (PD) giudica discutibile, sotto il profilo penale, la distinzione tra straniero e cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea. Ritiene altresì che il provvedimento in esame sembra non tener conto di alcune norme contenute nel testo unico sull'immigrazione, nonché di disposizioni vigenti in materia di allontanamento del cittadino comunitario. Osserva quindi che, a suo avviso, l'allontanamento del cittadino comunitario non può discendere automaticamente da una condanna penale. Auspica pertanto l'approvazione degli emendamenti in discorso, i quali, se approvati, eliminerebbero alcuni aspetti problematici delle norme in esame, sotto il profilo del rispetto del diritto comunitario e dei principi costituzionali, con particolare riferimento al principio della ragionevolezza.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO ritiene che il provvedimento in esame non contenga norme penali basate su distinzioni di carattere etnico e sottolinea, al riguardo, come la valutazione della pericolosità sociale sia demandata, nei casi specifici, al giudice. Rileva altresì che le norme in esame appaiono rispettose delle norme comunitarie, ove ricorrano motivi imperativi di ordine pubblico.

Matteo BRIGANDÌ (LNP) dichiara di concordare con quanto testé dichiarato dal sottosegretario Mantovano. Ricorda altresì, rivolto al collega Zaccaria, come il principio di ragionevolezza non sia espressamente citato nella Costituzione e sia stato introdotto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, con il rischio evidente di invadere le competenze di altri organi costituzionali e, segnatamente, del Parlamento.

Pierluigi MANTINI (PD) invita il rappresentante del Governo a chiarire meglio il senso delle sue dichiarazioni, attesa l'opportunità di fugare ogni dubbio sull'esatto contenuto delle norme in esame. Infatti, il primo comma dell'articolo 235 del codice penale, come novellato dal provvedimento in

esame, prevede che il giudice «ordina» l'espulsione dello straniero ovvero l'allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea. Tale formulazione, a suo avviso, non sembra lasciare margini di discrezionalità al giudice. Peraltro, ove tale interpretazione non fosse corretta, non vede quali ragioni si oppongano all'accoglimento dell'emendamento Ferranti 1.2.

Jole SANTELLI (PdL) osserva, rivolta al collega Mantini, che l'articolo 235 del codice penale, come novellato dal provvedimento in esame, ripropone sostanzialmente, sul punto, il testo vigente della norma.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti Ferranti 1.2, 1.5, 1.6 e 1.8.

Rita BERNARDINI (PD) illustra il suo emendamento 1.11. In proposito, osserva che il secondo comma dell'articolo 312, come novellato dal provvedimento in esame, sembra punire più il disvalore di una condizione soggettiva che non una condotta specifica. Ritiene invece che una norma di carattere eccezionale, quale quella in esame, debba tener conto delle situazioni concrete cui si applica, anziché punire la condizione stessa di povertà.

Roberto ZACCARIA (PD) sottolinea come il testo dell'articolo 312 del codice penale, come novellato dal provvedimento in esame, estenda al cittadino comunitario norme originariamente applicabili allo straniero, sebbene la rubrica non venga modificata di conseguenza. Invita inoltre il collega Brigandì, per quanto concerne il principio di ragionevolezza, a considerare la costante e uniforme giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ritenuto tale principio discendere direttamente dall'articolo 3 della Costituzione.

Manlio CONTENUTO (PdL) ritiene che l'articolo 312 del codice penale, come novellato dal presente provvedimento, sia coerente con le altre disposizioni del codice penale novellate dall'articolo 1.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni respingono l'emendamento Bernardini 1.11.

Federico PALOMBA (IdV) illustra il proprio emendamento 1.15, del quale auspica l'approvazione. Al riguardo osserva che l'emendamento introduce una fattispecie non contemplata dall'articolo 496 così come modificato dal decreto-legge in esame. Si tratta, a suo avviso, di una ragionevole integrazione da apportare al testo, a condizione che vi sia da parte della maggioranza una disponibilità ad accogliere valutazioni di tal genere, non avendo diversamente alcun senso procedere nell'illustrazione dei singoli emendamenti.

Jole SANTELLI (PdL) conviene sulla ragionevolezza della proposta emendativa presentata dal collega Palomba che ritiene tuttavia già contemplata dalla norma relativa alle dichiarazioni mendaci.

Pierluigi MANTINI (PD), intervenendo sull'emendamento Palomba 1.15, ritiene che si tratti di una fattispecie meritevole di una considerazione specifica. A suo giudizio deve sussistere una sorta di patto leale tra l'individuo presente sul territorio e lo Stato, fondato sul non travisamento delle proprie generalità. Si tratta di un dovere fondamentale, che rileva ai fini delle politiche di integrazione e dell'adozione del provvedimento di espulsione. Ricorda a tal proposito che nel corso della precedente legislatura il Governo ha presentato il disegno di legge di ratifica del Trattato di Prüm, finalizzato all'istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA nel quadro della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale. Pur

comprendendo l'opinione espressa dalla collega Santelli ritiene che l'emendamento sia meritevole di considerazione da parte del Governo a conferma di un atteggiamento aperto da parte della maggioranza.

Mario TASSONE (UdC), pur comprendendo le considerazioni svolte dal collega Palomba sul suo emendamento 1.15, ritiene che l'ipotesi ivi prefigurata 1.15 sia da ricondurre a fattispecie già previste dal provvedimento anche al fine di scongiurare una visione parziale in una materia così complessa e grave.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO esprime piena condivisione rispetto alle osservazioni svolte dal deputato Mantini e ricorda che l'articolo 496 costituisce il risultato dell'approvazione al Senato di un emendamento presentato dai gruppi del Partito Democratico e dell'Italia dei Valori, su cui l'emendamento Palomba interviene. Nel sottolineare che sussiste la massima apertura da parte del Governo rispetto alle proposte emendative di origine parlamentare, ritiene che l'articolo 496 del codice penale nella sua attuale formulazione sia comprensivo della fattispecie descritta nell'emendamento Palomba 1.15. Peraltro, osserva che la sanzione proposta dall'emendamento è più bassa rispetto a quella prevista dalla norma del decreto-legge.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni respingono quindi, con distinte votazioni, gli emendamenti Palomba 1.15, Costantini 1.16 e Palomba 1.17.

Federico PALOMBA (IdV) nell'illustrare il proprio emendamento 1.20, di cui auspica l'approvazione, sottolinea che la norma oggetto della proposta di soppressione dispone l'applicazione di una sanzione penale prescindendo dalla commissione di un reato e da una reale pericolosità sociale del soggetto. Si tratta, pertanto, di una norma estranea alla nostra civiltà giuridica e attinente al cosiddetto diritto penale dell'autore e, dunque, in contrasto con i principi costituzionali.

Sesa AMICI (PD), intervenendo sul proprio emendamento 1.22, ritiene che la norma introdotta al Senato contraddica lo spirito che dovrebbe animare l'azione del Governo nella regolazione del fenomeno dell'immigrazione. Peraltro, la norma sanziona un mero *status* prescindendo da una condotta del soggetto e in violazione di un principio fondamentale della nostra civiltà giuridica. Peraltro la condizione del soggetto è condizionata ad una circostanza di carattere temporale per cui può ben accadere che uno straniero si trovi illegalmente sul nostro territorio per un evento di tipo burocratico, quale ad esempio il mancato rinnovo di un contratto di lavoro o lo scadere del permesso di soggiorno. In generale, sottolinea che il collegare il requisito della colpevolezza ad una circostanza priva di disvalore compromette la natura costruttiva del presente dibattito, senza considerare che la norma del decreto-legge appare sbagliata ed inattuabile.

Roberto RAO (UDC) illustra l'emendamento Vietti 1.21, di cui è cofirmatario e di cui chiede l'approvazione, ricordando che il suo gruppo si è sempre espresso contro il reato di immigrazione clandestina. Richiamando le considerazioni svolte dai colleghi di opposizione, sottolinea che la norma prevista alla lettera *f*) potrebbe surrettiziamente reintrodurre tale fattispecie di reato, che è stata oggetto di stralcio. Peraltro, si tratta di una norma che appesantirebbe inutilmente il carico di lavoro della magistratura e che palesamente è volta a rafforzare l'indirizzo politico della maggioranza, sfavorevole alla presenza degli stranieri nel nostro territorio, piuttosto che ad affrontare con serietà una questione prioritaria per il nostro Paese.

Maurizio BIANCONI (PdL), sottolineando che il diritto più che la politica consente di affermare tutto e il contrario di tutto, sottolinea che il nuovo articolo 61, comma 11-*bis*, del codice penale colpisce una condotta oggettiva e che l'assimilazione con la fattispecie della latitanza appare

pertinente, trattandosi in entrambi i casi di condotte antigiuridiche. Sottolinea altresì che non prefigura una sostanziale differenza la circostanza che in un caso vi sia una norma di legge e nell'altro un provvedimento del giudice.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO, concordando con le osservazioni del deputato Bianconi sottolinea che la norma in questione punisce una condotta - e non un semplice *status* - consistente nella violazione delle regole relative al regolare ingresso sul territorio dell'Unione europea. Si tratta pertanto di un'aggravante per un reato commesso, rispetto alla quale l'ordine di espulsione rappresenta una questione distinta. Osserva inoltre che l'esistenza di un provvedimento di espulsione non vincola il giudice nella verifica del ruolo che l'immigrato clandestino ha avuto rispetto al reato commesso. Non si viola pertanto il principio di tipicità, proprio del diritto penale, né si lede l'articolo 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che, all'articolo 5, dispone che ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza e che nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi e nei modi previsti dalla legge, tra i quali, secondo quanto prevede la lettera f), figura la fattispecie dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o di estradizione.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni respingono gli identici emendamenti Palomba 1.20, Vietti 1.21 e Amici 1.22.

Anna ROSSOMANDO (PD), nel richiamare gli interventi che si sono susseguiti sugli identici emendamenti Palomba 1.20, Vietti 1.21 e Amici 1.22, illustra l'emendamento Amici 1.24, di cui è cofirmataria e che ritiene collegato alle precedenti proposte. Sottolinea che l'opposizione non intende sottrarsi al confronto ma rileva che la norma in questione palesa una impostazione radicalmente difforme tra i due schieramenti sul piano dei principi. Si tratta di una questione che chiama in causa la coerenza con l'ordinamento giuridico nel suo complesso e il rapporto tra Parlamento e Corte costituzionale e che, a suo avviso, dovrebbe stare particolarmente a cuore a quei gruppi parlamentari che nelle proprie battaglie politiche si appellano spesso con particolare enfasi al popolo. La norma non è condivisibile sul piano della cultura politica ed istituzionale, prefigura conflitti tra gli organi costituzionali e mina le basi della democrazia e del rapporto tra cittadini e istituzioni. Nel richiamare la maggioranza alla lezione di Alexis de Tocqueville sulle basi della democrazia, sottolinea che il nostro ordinamento collega le sanzioni ad una condotta tenuta dal singolo, secondo una visione contraria al diritto penale dell'autore e sulla quale la dottrina è uniforme. Va peraltro in questa direzione anche il parere espresso dall'Unione delle camere penali italiane. Osserva inoltre che l'aggravante prevista dalla lettera f) sarebbe applicata in modo indistinto a tutti i reati, senza nesso tra singole fattispecie e relativo giudizio di pericolosità sociale. Ricorda, inoltre, che le stesse ipotesi di pericolosità presunta, in concreto o in astratto, vanno regolarmente incontro a critiche e sono comunque correlate ad una condotta del soggetto. Sono pertanto da collegare a queste considerazioni, relative al corretto rispetto all'articolo 3 della Costituzione e della conformità con il criterio della ragionevolezza, i dubbi sollevati in questa sede. Ritiene inoltre che sia inutilizzabile l'analogia con la fattispecie della latitanza, prevista all'articolo 61, comma 6, del codice penale in quanto in questo caso sussiste un provvedimento del giudice ed una condotta di reato. Per tale ragione l'emendamento propone di integrare la previsione dell'articolo 61, comma 6, con il provvedimento di espulsione o allontanamento dal territorio dello Stato. In generale, ritiene che il tema della sicurezza rappresenti una questione da affrontare con provvedimenti efficaci ed efficienti e non con misure di tipo penale. Infine, è da rilevare come il ricorso alla legislazione di emergenza in tali materie nella storia del nostro Paese sia stato spesso strumentalizzato al fine di introdurre nell'ordinamento norme censurabili.

Pierluigi MANTINI (PD) illustra l'emendamento Amici 1.24, di cui è cofirmatario e che attiene ad una questione meritevole di un'accurata valutazione. Nel richiamare la logica che ispira il Governo nella stesura del decreto-legge in esame, sottolinea che la condizione di clandestinità non è riconducibile ad una condotta concreta e deve comunque prevedere l'imputabilità del soggetto, diversamente si rientrerebbe nell'ambito del diritto penale oggettivo. Le circostanze aggravanti previste all'articolo 61 del codice penale sono, come è noto, riconducibili ad una condotta o ad un disvalore sulle intenzioni. Tuttavia, osserva che, in base alla vigente legge Bossi-Fini, può ben accadere che un lavoratore emigrante si ritrovi nella condizione di clandestino avendo perso un contratto di lavoro a causa della cosiddetta flessibilità del mercato. È altrettanto noto che molti lavoratori stranieri lavorano in nero e che di tale circostanza sono molti i cittadini italiani ad avvantaggiarsene. Non è peraltro possibile incorrere in tale aggravante per una colpa non propria. Ciò osservato, sottolinea che l'emendamento procede da una logica diversa rispetto alle precedenti proposte. Si tratta infatti di riconoscere uno *status* e di colpire i casi in cui il soggetto abbia già subito un provvedimento di espulsione e, in sua violazione, si reintroduca volontariamente sul territorio italiano per commettere un nuovo reato. È questa, a suo avviso, la linea politica che dovrebbe essere perseguita nei confronti del clandestino reo e che è indubbiamente condivisa dalla maggioranza dei cittadini italiani. Su questo terreno esprime la sensibilità e il consenso del suo gruppo.

Federico PALOMBA (IdV) illustra il proprio emendamento 1.25, segnalando che vi sono due diverse concezioni del diritto penale alla base delle impostazioni date alla norma dalla maggioranza e dall'opposizione. Secondo il suo gruppo la condizione di clandestinità chiama in causa il provvedimento di rimpatrio e non una condanna della condizione di per sé. Il suo gruppo propone la sanzione per la condotta di chi impedisce l'individuazione del proprio paese di provenienza e non di chi versa semplicemente nella condizione di clandestino illegale. Sottolinea al riguardo che la posizione dell'Italia dei Valori non è meno rigorosa di quella della maggioranza, è solo più ragionevole in quanto applica la circostanza aggravante ad una condotta precisa.

Nessuno chiedendo di intervenire, le Commissioni respingono gli identici emendamenti Amici 1.24 e Palomba 1.25.

Giuseppe CALDERISI (PdL) fa proprio l'emendamento Cirielli 1.26, che ritira.

Le Commissioni respingono quindi l'emendamento Bernardini 1.28.

Giuseppe CALDERISI (PdL) fa proprio l'emendamento Cirielli 1.29, che ritira.

Souad SBAI (PdL) ritira il proprio articolo aggiuntivo 1.02 in vista dell'esame presso l'Assemblea.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, avverte che le Commissioni procedono all'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 2.

Nessuno chiedendo di intervenire le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti Palomba 2.2 e 2.3.

Rita BERNARDINI (PD) illustra il proprio emendamento 2.20, che è volto a scongiurare rilievi di costituzionalità riferiti alla norma che interviene sul patteggiamento in appello e sul quale auspica la disponibilità da parte della maggioranza.

Le Commissioni respingono l'emendamento Bernardini 2.20.

Mario CAVALLARO (PD) illustra l'emendamento Ferranti 2-bis.3., di cui è cofirmatario e che è volto a scongiurare inopportune modifiche al processo penale. Al riguardo ritiene che vi è un consenso generale sull'opportunità di ridefinire il processo penale a diciannove anni dalla sua riforma, al fine di renderlo più efficiente e di ridisegnare il sistema dei riti. In questa prospettiva la modifica introdotta all'articolo 2-bis appare irrazionale in quanto riguarda la sola fase dibattimentale con l'effetto di accelerare soltanto alcuni processi. Anche la norma prevista al comma 2 esprime una aspirazione di per sé legittima che viene però tradotta in una norma non in armonia con il sistema.

Federico PALOMBA (IdV) illustra l'emendamento 2-bis.2., di cui è cofirmatario sottolineando che il dettato del nuovo articolo 2-bis è da considerare incoerente ed incostituzionale in quanto viola il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale ed attiene ad una decisione interna alla giurisdizione.

Mario TASSONE (UdC) illustra l'emendamento 2-bis.2., di cui è cofirmatario e che è da porre in relazione con l'articolo 2-ter. Sottolinea che l'emendamento è volto ad evitare situazioni di inefficienza rispetto al conseguimento dei meritevoli obiettivi cui aspirano le due disposizioni del decreto-legge.

Le Commissioni respingono quindi, con distinte votazioni, gli identici emendamenti Vietti 2-bis.1., Di Pietro 2-bis.2. e Ferranti 2-bis.3.

Nessuno chiedendo di intervenire, le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti Palomba 2-bis.7, 2-bis.9. e 2-bis.10., nonché l'emendamento Ferranti 2-bis.11.

Donatella FERRANTI (PD), intervenendo sul complesso delle proprie proposte emendative riferite all'articolo 2-bis, sottolinea che si tratta di proposte accomunate da un'unica logica, coerente con quanto è emerso nel corso del dibattito ed è stato rilevato, in particolare, dai colleghi Cavallaro e Palomba. Invita il relatore a considerare con particolare attenzione tali proposte che corrispondono alla linea del Governo rispetto all'individuazione di reati di particolare allarme sociale e dunque da colpire con priorità rispetto ad altri. Si tratta, infatti, di emendamenti volti ad inserire nel novero delle fattispecie rilevanti ai fini della formazione dei ruoli di udienza fattispecie di reati di particolare allarme sociale, anche se colpiti con la reclusione inferiore nel massimo a dieci anni. Si tratta di reati che, qualora gli emendamenti non fossero approvati, andrebbero di fatto incontro ad una sospensione dei relativi processi e che per molti tribunali costituiscono fattori discriminanti per la formazione dei ruoli di udienza, non rappresentando i reati indicati dall'articolo 2-bis fattispecie particolarmente comuni o frequenti. In conclusione, segnala che dalla mancata approvazione delle proposte emendative riferite all'articolo 2-bis deriverebbe un grave deficit nella risposta del Governo rispetto alla domanda di sicurezza che proviene dal Paese.

Giovanni CUPERLO (PD), nel richiamare i contenuti dell'intervento del deputato Ferrante, evidenzia il particolare rilievo che assumono le proposte emendative che le Commissioni riunite si apprestano a votare. Esorta i gruppi ad una forte assunzione di responsabilità e ad un atteggiamento coerente e trasparente in ordine alle tematiche all'attenzione delle Commissioni. Stigmatizza la strategia adottata dal Governo, che ha alimentato i timori dell'opinione pubblica sulla questione sicurezza evocando un allarme sociale che in sede di conversione del decreto legge in esame sembra paradossalmente essersi ridimensionato in relazione alle prospettate misure che sospendono per un anno un elevato numero di processi penali.

Le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti 2-bis.12 Ferranti 2-bis.13 Ferranti, 2-bis.15 Ferranti, 2-bis.17 Ferranti, 2-bis.19 Ferranti, 2-bis.21 Ferranti, 2-bis.23 Ferranti, 2-bis.24 Ferranti, 2-bis.26 Ferranti, 2-bis.28 Ferranti, 2-bis.30 Ferranti, 2-bis.32 Ferranti, 2-bis.34 Ferranti, 2-bis. 36 Ferranti, 2-bis.38 Ferranti, 2-bis. 40 Ferranti, 2-bis.42 Ferranti, 2-bis.44 Ferranti,

2-bis.46 Ferranti, 2-bis.47 Bernardini, 2-bis.48 Ferranti, 2-bis.50 Ferranti, 2-bis.52 Ferranti, 2-bis.54 Ferranti, 2-bis.55 Ferranti, 2-bis.57 Ferranti, 2-bis.59 Ferranti, 2-bis. 61 Ferranti; respingono quindi gli identici emendamenti 2-bis. 63 Ferranti e 2-bis.64 Bernardini, nonché 2-bis.65 Ferranti, 2-bis.67 Ferranti, 2-bis.69 Ferranti. Respingono altresì gli identici emendamenti 2-bis. 71 Ferranti e 2-bis.72 Bernardini, nonché gli emendamenti 2-bis.73 Ferranti, 2-bis.75 Ferranti, 2-bis.76 Ferranti, 2-bis.78 Ferranti, 2-bis. 82 Bernardini 2-bis. 83 Bernardini.

Sesa AMICI (PD) dichiara di sottoscrivere e di ritirare gli emendamenti 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5 del deputato Zeller.

Le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti 4.10 Bernardini, 4.9 Bernardini, 4.13 Bernardini, 4.14 Bernardini, 4.12 Bernardini, 4.11 Bernardini e 4.6 Amici, nonché gli emendamenti 5.1 Palomba e 5.3 Palomba.

Roberto RAO (UDC), intervenendo in ordine all'emendamento 5.4 Vietti, preannuncia una riformulazione della proposta emendativa al fine di definire più compiutamente il profilo soggettivo dell'autore del reato.

Donato BRUNO (PdL), *presidente e relatore per la I Commissione*, avanza la richiesta al deputato Rao di ritirare l'emendamento in oggetto ai fini della presentazione dello stesso in Assemblea.

Roberto RAO (UDC) accede alla richiesta avanzata dal presidente.

Le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti 5.15 Costantini, 5.26 Palomba, 5.27 Costantini e 5.28 Bernardini.

Olga D'ANTONA (PD) dichiara di sottoscrivere tutti gli emendamenti presentati dal deputato Amici, illustrando in particolare l'emendamento 5.29 Amici.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 5.29 Amici, 5.31 Palomba e 5.33 Amici.

Sesa AMICI (PD) dichiara di sottoscrivere l'emendamento 5.34 Zeller, che ritira.

Le Commissioni respingono l'emendamento 5.35 Bernardini.

Olga D'ANTONA (PD) illustra l'emendamento 5.36 Amici rilevando che lo stesso risulta finalizzato a consentire l'utilizzo dei fondi ricavati dalle sanzioni amministrative all'inserimento sociale, con riferimento alle politiche abitative a favore delle categorie svantaggiate.

Le Commissioni respingono l'emendamento 5.36 Amici.

Sesa AMICI (PD) dichiara di sottoscrivere l'emendamento 5.37 Zeller, che ritira ai fini della presentazione del medesimo nel corso dell'esame in Assemblea.

Le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti 5.38 Amici, 5.46 Costantini, 5.47 Vietti e 6.8 Bernardini.

Pietro TIDEI (PD), illustrando l'emendamento 6.1 Amici, osserva che la proposta emendativa tende a definire con maggiore precisione la figura del Sindaco in tema di sicurezza e a qualificare la nozione di civiltà urbana. Richiama le modifiche apportate dal Senato sul testo in esame tese ad

attribuire al Sindaco poteri di ordinanza anche in ipotesi ordinarie e non solo nei casi di urgenza. Esprime contrarietà rispetto all'ipotesi che il Sindaco possa conferire una delega ai consiglieri comunali o ai presidenti di circoscrizione in materia di sicurezza, il che rischia di produrre una sorta di sceriffo di quartiere.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 6.1 Amici, 6.9 Bernardini, 6.10 Bernardini e 6.2 Palomba.

Mario TASSONE (UdC) illustra l'emendamento 6.3 Vietti, precisando che lo stesso mira a fornire strumenti adeguati al Sindaco nella gestione della politica urbana, riconoscendogli la possibilità di chiedere la immediata convocazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Le Commissioni respingono, con distinte votazioni, gli emendamenti 6.3 Vietti, 6.4 Amici e 6.11 Bernardini.

Doris LO MORO (PD) illustra l'emendamento 6.5 Amici, esprimendo rilievi critici sulla prevista attribuzione al Sindaco di compiti di denuncia della condizione di immigrazione clandestina.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 6.5 Amici, 6.12 Bernardini, 6.6 Amici e 6.7 Tidei, 6-bis.1 Amici, l'articolo aggiuntivo 6-bis.01 Amici e l'emendamento 7.4 Bernardini.

Mario TASSONE (UdC) sottoscrive gli emendamenti 7.3 e 7-bis.9, presentati dal deputato Bosi, e li ritira.

Le Commissioni respingono gli identici emendamenti 7-bis.1 Palomba, 7-bis.2 Villecco Calipari e 7-bis.11 Bernardini.

Sesa AMICI (PD) sottoscrive l'emendamento 7-bis.3 Villecco Calipari e lo ritira.

Le Commissioni con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 7-bis.12, 7-bis.13, 7-bis.14, 7-bis.15 Bernardini, 7-bis.4 Palomba, 7-bis.16, 7-bis.17, 7-bis.18 Bernardini, 7-bis.5 Palomba, 7-bis.19, 7-bis.20 e 7-bis.21 Bernardini; gli identici emendamenti 7-bis.6 Palomba e 7-bis.22 Bernardini; gli emendamenti 7-bis.23, 7-bis.24 Bernardini, 7-bis.7 e 7-bis.8 Palomba, 7-bis.25, 7-bis.26, 7-bis.27 Bernardini; gli identici emendamenti 7-bis.10 Palomba e 7-bis.28 Bernardini, nonché gli emendamenti 7-bis.29, 7-bis.30, 7-bis.31, 7-bis.32, 7-bis.33 e 7-bis.34 Bernardini e l'emendamento 8.1 Amici.

Rita BERNARDINI (PD) illustra il proprio emendamento 9.20, volto a sopprimere l'articolo 9, che modifica la denominazione dei centri di permanenza temporanea in centri di identificazione ed espulsione. Al riguardo fa presente che il Governo non ha illustrato i motivi del cambio di denominazione di questi centri, come pure non sono state chiarite le relative ragioni di necessità di urgenza, che invece, probabilmente, hanno mera natura propagandistica per venire incontro alle richieste di una parte dell'opinione pubblica.

Sesa AMICI (PD) ritiene che dietro la denominazione dei centri di permanenza temporanea si riscontri una precisa linea politica di fondo, che evidenzia l'incapacità del Governo a disciplinare il fenomeno migratorio se non con posizioni politiche fondate sulla mera propaganda. Si dichiara preoccupata alla luce della verosimile sottrazione delle competenze in materia di assistenza, che ritiene invece qualificante per l'attività di queste strutture.

Roberto RAO (UdC) dichiara di non comprendere le motivazioni sottese al cambio di denominazione dei centri di protezione temporanea. La spiegazione più verosimile sta forse nella imminente modifica della disciplina di queste strutture, atteso anche il fatto che neppure dall'analisi della relazione illustrativa si evincono tali motivazioni. Sarebbe invece preferibile che il Governo proponesse la soppressione di questo articolo, che pone solo problematiche di interpretazione.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO fa presente che l'articolo 9 è volto proprio ad evitare confusioni terminologiche tra le diverse nature delle strutture destinate ad accogliere gli immigrati. Vanno pertanto tenuti distinti i centri di prima accoglienza da quelli destinati ai richiedenti asilo a quelli, infine, di identificazione ed espulsione ai sensi del provvedimento in esame.

Mario TASSONE (UdC) dopo aver precisato che la posizione del proprio gruppo è stata illustrata dal deputato Rao, osserva che la denominazione di centri di identificazione e di espulsione appare concepita in termini eccessivamente restrittivi e con apparenti intenti punitivi. Ritiene invece che andrebbe prestata seria attenzione alle diverse tragedie umane che si verificano all'interno di queste strutture, evitando una impropria equazione tra il momento dell'identificazione e quello dell'espulsione.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli identici emendamenti 9.20 Bernardini, 9.1 Vietti, 9.2 Palomba e 9.3 Amici. Respingono inoltre gli emendamenti 9.7 Minniti e 9.5 Palomba.

Mario TASSONE (UdC) illustra il proprio emendamento 10.1, volto a sopprimere l'articolo 10, che ritiene impropriamente collocato all'interno del provvedimento in esame. Al riguardo osserva che sarebbe stato preferibile una riforma organica dei poteri della procura distrettuale e della direzione investigativa antimafia, anziché frammentarie modifiche alla disciplina vigente. Analoghe riflessioni svolge con riferimento all'articolo 12, del quale ha altresì proposto la soppressione mediante l'emendamento 12.1, in materia di direzione nazionale antimafia.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO fa presente che l'articolo 10 è stato concepito sulla base delle riflessioni e dei lavori compiuti negli anni passati dalla «Commissione antimafia». Quello elaborato nell'articolo 10 del provvedimento in esame rappresenta un sistema coerente che, nella passata legislatura, era stato presentato in un disegno di legge da parte del Ministro della giustizia *pro tempore* Mastella.

Mario TASSONE (UdC) dopo aver ringraziato il rappresentante del Governo per la precisazione fornita, ribadisce il proprio convincimento in ordine all'opportunità di dare luogo ad una disciplina complessiva in materia.

Le Commissioni respingono l'emendamento 10.1 Tassone.

Federico PALOMBA (IdV) illustra il proprio emendamento 10.2, che invita ad approvare. Si dichiara amareggiato e deluso dall'atteggiamento tenuto dalla maggioranza, che ha blindato il provvedimento in esame, impedendo di apportare ad esso qualsiasi modifica, anche di natura migliorativa, come pure sarebbe stato necessario. Il provvedimento presenta altresì profili di evidente incostituzionalità, a cui si sarebbe potuto porre rimedio, come pure profili di inopportunità sotto tutti i punti di vista: si riferisce, in particolare, all'articolo 2-ter. Conclude sottolineando l'atteggiamento responsabile dell'opposizione, che ha consentito di esaminare tutti gli emendamenti presentati in un lasso di tempo inferiore alle previsioni.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 10.2 Palomba e 12.1 Tassone.

Sesa AMICI (PD) sottoscrive l'articolo aggiuntivo 12.01 Zeller e lo ritira.

Le Commissioni respingono l'emendamento 12-*quater*.1 Amici.

Donatella FERRANTI (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che si passi all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 2-*ter*, precedentemente accantonati.

Roberto ZACCARIA (PD) concorda con il deputato Ferranti sull'opportunità di procedere fin d'ora all'esame dell'articolo 2-*ter*.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, dichiara di condividere la proposta dei deputati Ferranti e Zaccaria, fermo restando che, prima di concludere l'esame del provvedimento, le Commissioni dovranno attendere la decisione del Presidente della Camera in relazione all'ammissibilità delle proposte emendative che gli sono state sottoposte.

Federico PALOMBA (IdV), intervenendo sugli identici emendamenti 2-*ter*.1 Ferranti, 2-*ter*.2 Zeller e 2-*ter*.4 Vietti, osserva che l'articolo 2-*ter* costituisce l'elemento della vergogna nel provvedimento. Che si tratti, infatti, di una disposizione concepita per le specifiche esigenze del Presidente del Consiglio, non è messo in discussione da nessuno, neppure dallo stesso Presidente del Consiglio. Al riguardo, non intende parlare di conflitto di interessi, dal momento che formalmente il provvedimento deliberato dal Consiglio dei ministri non conteneva la norma discussa, ma ritiene che sotto il profilo sostanziale il conflitto di interessi sussista. Il suo gruppo ritiene che le leggi debbano essere generali ed astratte e non tutelare interessi personali, come invece è accaduto più volte nella XIV legislatura e sta accadendo di nuovo. Esprime tuttavia l'auspicio che l'articolo in questione sia soppresso.

Doris LO MORO (PD) ritiene che il tenore dell'articolo in esame sia in contrasto con la finalità più volte dichiarata per esso dalla maggioranza e dal Governo, vale a dire quella di ridurre il carico degli uffici giudiziari e di accelerare lo svolgimento dei processi. Il contrasto emerge in tutta evidenza se si considera l'arbitrarietà della data del 30 giugno 2002, che non ha alcun significato comprensibile, o l'irragionevolezza dell'elenco di processi ai quali si dà priorità: sarebbe infatti da aspettarsi che fossero quelli relativi ai reati di maggior allarme sociale, ma così non è. Non c'è traccia infatti dei processi per lesioni colpose e omicidio colposo in ambito sanitario o di quelli per violenza carnale, che tanta riprovazione provocano nell'opinione pubblica. Ritiene che sospendere processi di tale delicatezza ed impatto non corrisponda né al sentimento comune né allo stesso programma di Governo. Invita a pensare alla situazione delle famiglie che si sono costituite parte civile e che vedranno improvvisamente e senza motivo sospesi i processi anche quando siano giunti ad uno stato avanzato o sia stato addirittura già individuato un colpevole. Che poi i processi siano solo sospesi, e non definitivamente lasciati cadere, è aspetto che non deve ingannare nessuno: la riattivazione dei processi richiede infatti almeno un anno, un anno che però non sarà coperto rispetto alla decorrenza dei termini di prescrizione. In definitiva, se lo scopo della norma è davvero quello di accelerare l'amministrazione della giustizia e di snellire i procedimenti, la sua formulazione appare completamente sbagliata e irragionevole.

Roberto RAO (UDC), nel richiamarsi agli interventi svolti dal suo gruppo in fase di esame preliminare, osserva che, se al legislatore compete il definire in via generale ed astratta istituti idonei a incidere sui tempi processuali, ragioni di giustizia e di rispetto sia dell'autonomia della magistratura sia dei diritti delle parti imporrebbero però che fosse lasciata alla giurisdizione la definizione dei tempi dei singoli procedimenti.

Oltre a questo profilo di opportunità, rileva che l'articolo in esame presenta profili di incostituzionalità: in particolare, esso viola il principio di necessaria parificazione di trattamento tra

fattispecie uguali, sancito dall'articolo 3 della Costituzione, in quanto, da una parte, esclude dal suo ambito di applicazione solo i reati più gravi, disattendendo quindi la generale richiesta di sicurezza a fronte della diffusa microcriminalità e, dall'altra, esclude dall'elenco dei reati più gravi quelli di corruzione di pubblico ufficiale e di corruzione in atti giudiziari, che sono tra i più gravi in uno Stato di diritto, creando un *vulnus* al principio costituzionale della corretta conduzione del processo teso ad assicurare l'uguaglianza di tutti di fronte alla legge. La disposizione è inoltre in contrasto con l'articolo 112 della Costituzione, che, sancendo l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, costituisce, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 1991, il punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, tale che il suo venir meno altererebbe l'assetto complessivo di quest'ultimo. Andrebbe inoltre approfondita la coerenza dell'articolo in esame con il principio della ragionevole durata del processo, sancito dall'articolo 111 della Costituzione, con riguardo ai diritti dell'imputato e delle altre parti processuali. In particolare, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 24 del 2004 ha segnalato come una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulneri il diritto di azione e di difesa e il bene costituzionale dell'efficienza del processo.

Cinzia CAPANO (PD), ricordato che lo scopo dichiarato della disposizione in esame è quello di rendere più efficiente il sistema della giustizia, osserva che l'effetto che essa produrrà sarà però esattamente opposto. Infatti il Governo, come il ministro Alfano ha ammesso, ignora quanti siano i processi interessati dalla norma e quale ne sia l'impatto. Sarebbe stato invece necessario uno studio preliminare sulla portata della disposizione e sul suo impatto effettivo. Fa presente inoltre che la norma determina un forte aggravio di lavoro sugli uffici giudiziari, i quali dovranno individuare i procedimenti interessati dalla disposizione, notificare la sospensione alle parti e ricostruire il calendario delle udienze. Si tratta di un enorme lavoro organizzativo che non andrà in alcun modo a vantaggio della celerità della giustizia.

Osserva poi che il comma 7 consente al presidente del tribunale di sospendere i processi quando i reati contestati siano «prossimi» alla prescrizione, senza però specificare cosa debba intendersi per «prossimi». È altresì previsto che l'imputato possa chiedere al presidente del tribunale di non sospendere il processo, ma sul punto quest'ultimo decide con propria ordinanza rispetto alla quale non sono previsti mezzi di impugnazione.

In definitiva, si tratta di un intervento approssimativo, che stravolge il sistema delle garanzie ed aggrava il carico di lavoro degli uffici giudiziari, senza diminuire, ed anzi accrescendo, il sentimento di insicurezza dei cittadini, che vedranno immotivatamente sospesi processi che erano avviati ad una conclusione.

Anna ROSSOMANDO (PD) si chiede come possa essere percepito dai cittadini un provvedimento contraddittorio come quello in esame, che, in nome della sicurezza dei cittadini, impedisce la conclusione di processi per reati anche di grave allarme sociale o giunti ormai alla fase dell'accertamento delle responsabilità. Ricordato poi come la maggioranza abbia sostenuto che debba spettare al Parlamento decidere le priorità dell'azione penale, osserva che di questo si può anche discutere, ma certamente non in sede di conversione di un decreto-legge e non certamente nella forma dilettesca dell'articolo 2-ter.

Donatella FERRANTI (PD) osserva che la norma in esame sospende anche processi riferiti a reati di sicuro allarme sociale. Si tratta di una scelta irragionevole anche perché manca un'analisi di impatto della norma che chiarisca quanti processi vengano sospesi e con quali costi ed effetti. Ritene che il legislatore che intenda stabilire un programma di politica criminale abbia il dovere di istruire adeguatamente il suo intervento, previo un approfondito monitoraggio della situazione sulla quale va ad intervenire. Invece la maggioranza non si è preoccupata di sospendere processi anche riferiti a reati gravi o in stato avanzato, magari giunti con grande fatica all'ultima udienza, violando in questo modo il diritto delle parti a vedere la conclusione del processo, nonché quello degli

imputati a vedersi giudicati; al riguardo ricorda il peso che può avere nella vita di un cittadino un carico pendente e come la norma non preveda la possibilità di rinunciare alla sospensione dei processi. Considerato che tutto questo è stato fatto solo per sottrarre il Presidente del Consiglio ad un procedimento che lo riguarda, esprime l'avviso che l'unica soluzione ragionevole e dignitosa sia il ritiro della disposizione contestata.

Barbara POLLASTRINI (PD) rileva che l'inserimento dell'articolo 2-ter nel provvedimento è un fatto molto grave: lo specchio di un Governo e di una maggioranza che interpretano il consenso e la propria forza orti di forza in modo distorto, non per elevare ma per ridurre e svilire l'etica pubblica. In nome della sicurezza si sta producendo una ferita democratica, un clima culturale molto pericoloso nei confronti di chi è diverso. Inoltre, con una sorta di amnistia mascherata ed attribuendo ai presidenti dei tribunali una discrezionalità senza precedenti, si vogliono bloccare - come ben evidenziato dall'onorevole Cuperlo - processi importanti e delicati, per reati che suscitano quello stesso allarme sociale che il provvedimento dovrebbe essere diretto a rimuovere. Il blocco di questi processi non solo produrrà conseguenze catastrofiche sull'amministrazione della giustizia e lascerà sostanzialmente impuniti gli autori di gravi reati ma - concetto, questo, sinora non sufficientemente evidenziato - priverà anche di una risposta giudiziaria anche chi vuole difendersi per vedere affermata la propria innocenza. Sottolinea quindi l'estrema gravità di quest'ultima conseguenza negativa del provvedimento in esame.

Chi ha indotto la scelta insita nella disposizione in esame, ha pubblicamente dichiarato che non intenderebbe avvalersi della norma medesima. Fa quindi presente come questo non sia vero, poiché costui se ne sta già avvalendo, nel momento stesso in cui utilizza strumentalmente la prospettazione della soppressione dell'articolo 2-ter come merce di scambio per ottenere tempi certi e rapidi per l'iter parlamentare del cosiddetto «Lodo Alfano». Dichiaro di essere assolutamente contraria a questo tipo di scambio e sottolinea che si sta vivendo un momento buio della democrazia.

Pietro TIDEI (PD) ricorda come in democrazia il Governo favorisca gli interessi della collettività invece di quelli di pochi individui e il cittadino in nessun caso si avvalga delle pubbliche cariche per risolvere le sue questioni private. Queste parole, pronunciate da Pericle nel 461 a.c., dovrebbero rappresentare oggi un consolidato principio di civiltà. Al contrario, questo non accade da quando il presidente Berlusconi è tornato a capo dell'Esecutivo, gestendo il potere nel suo esclusivo interesse. Basti pensare, di fronte alla grave crisi economica in cui versa il Paese, a quali siano invece le priorità del Governo (il salvataggio di «Rete4», le intercettazioni, il decreto sulla sicurezza con la norma «blocca processi» e l'immunità processuale delle alte cariche dello Stato), nonché a quale sia lo strumento con il quale vengono prevalentemente perseguite: il decreto-legge, con conseguente mortificazione del dibattito parlamentare ed inaccettabile compressione delle prerogative del Parlamento stesso. D'altra parte non è questa la prima volta che il centrodestra antepone gli interessi del suo *leader* a quelli concreti del Paese, essendo purtroppo numerosi gli esempi in tal senso, sia nel presente che nel passato.

A questo modo di governare occorre opporsi con forza, perché è la negazione di quella Costituzione sulla cui base il Parlamento è stato eletto e che i cittadini vogliono vedere applicata, non calpestata. L'articolo 2-ter del provvedimento in esame certamente non agevolerà il funzionamento della giustizia ma, anzi, ne aggraverà enormemente le disfunzioni e l'inefficienza, con grave pregiudizio degli interessi generali del Paese. Concorde con l'onorevole Pollastrini nel sottolineare come, tra i numerosi effetti negativi della norma, vi sia anche quello di privare di una risposta giudiziaria anche chi vorrebbe esercitare il proprio diritto di difesa, per vedere affermata la propria innocenza. È una disposizione assolutamente estranea alla materia della sicurezza, che umilia il Parlamento non solo in Italia, ma anche all'estero, rendendo un pessimo servizio all'immagine del nostro Paese nel mondo.

Appare pertanto necessario espungere immediatamente questa norma dal provvedimento, quale atto

di doveroso e quanto mai opportuno atto di resipiscenza da parte del Governo e della sua maggioranza.

Sesa AMICI (PD) sottolinea la necessità di affrontare le necessità concrete del Paese e ribadisce che la materia della sicurezza è estremamente complessa, poiché occorre approfondirne anche la dimensione sociale, rappresentata dal senso di disagio nei confronti di chi è diverso e dalla diffusa percezione di insicurezza che si avverte nel Paese.

Il provvedimento in esame è nato dall'esigenza di affrontare le predette necessità e, pertanto, su una base di condivisione. Successivamente si è verificata una inaccettabile forzatura, rappresentata dall'intervento volto ad inserire nel decreto-legge elementi estranei. L'articolo 2-ter, in particolare, determina la sospensione di processi relativi a reati estremamente gravi, che rappresentano una delle principali fonti di quell'allarme sociale che ha indotto il Governo ad emanare il decreto-legge in esame. Appare del tutto arbitrario ed impreciso il criterio per la selezione dei reati in relazione ai quali si prevede la sospensione dei processi. Altrettanto arbitraria è la scelta della data del 30 giugno 2002, di cui all'articolo 2-ter, comma 1.

Nell'intervento svolto nel corso della precedente seduta, l'onorevole Cuperlo identifica correttamente nella lettera inviata dal Presidente del Consiglio al Presidente del Senato Schifani, l'emblema di come il Governo in carica consideri la legge, quale concetto assoluto, aprioristico, che non richiede un precedente confronto dialettico. Ribadisce quindi che l'opposizione era disponibile a discutere e a confrontarsi sul tema della sicurezza. Tuttavia l'introduzione di elementi estranei, tanto allo scopo quanto alla natura del provvedimento in esame, hanno determinato la rottura del confronto dialettico. In questo contesto tutte le questioni di merito sembrano essere poste in secondo piano.

Ritiene conclusivamente che la soppressione dell'articolo 2-ter non possa essere considerata né una concessione all'opposizione, né un possibile elemento di scambio.

Marco MINNITI (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, fa presente che, da quanto si apprende da alcune agenzie di stampa, il Ministro per i rapporti con il Parlamento avrebbe preannunciato la richiesta del Governo alla Conferenza dei Presidenti di gruppo della Camera di anticipare l'esame in Assemblea del disegno di legge recante le disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato, il cosiddetto «Lodo Alfano». Chiede quindi al rappresentante del Governo di chiarire la posizione che l'Esecutivo intende sostenere nell'imminente Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera dei deputati in ordine alle priorità di esame tra provvedimento in discussione e il «Lodo Alfano», evitando di tenere sul punto un atteggiamento politico ambiguo. In questo modo sarà possibile per l'Esecutivo chiarire anche la propria posizione sull'articolo 2-ter che, se ritenuta inopportuna, dovrebbe essere soppressa.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che l'articolo 2-ter del provvedimento in oggetto è stato introdotto nel corso dell'esame presso il Senato a seguito dell'approvazione di un emendamento presentato da alcuni senatori. Si tratta di una dinamica che rientra nelle procedure parlamentari delle quali appare pienamente rispettosa.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO ritiene che le Commissioni riunite debbano proseguire e concludere l'esame del provvedimento in oggetto nei tempi stabiliti.

Guido MELIS (PD) fa presente che la contrarietà del proprio gruppo sul provvedimento in esame si concentra essenzialmente sull'articolo 2-ter, nel quale vengono in gioco questioni di principio in ordine alle quali non sono ammesse negoziazioni di sorta. È una norma che mette a rischio la posizione paritaria dei cittadini di fronte alla giustizia: si tratta di un articolo che, per tutelare l'esito di un singolo processo, devasta l'intero sistema giudiziario. Analoga riflessione svolge sul «Lodo

Alfano», che prevede l'immunità per la più alte cariche dello Stato, ma che è rivolta a salvaguardare solo singole vicende giudiziarie.

Maurizio TURCO (PD) osserva che i provvedimenti assunti dal Governo in materia di giustizia in questo avvio di legislatura evidenziano una incongruità di fondo tra gli obiettivi dichiarati e gli strumenti che vengono predisposti a tali fini. Si riferisce, in particolare, all'articolo 2-ter del provvedimento in oggetto che, per tutelare gli interessi processuali di una singola persona, mette a repentaglio l'intero «sistema giustizia». Prevedendo la sospensione dei processi indicati dalla disposizione in esame, il provvedimento non solo non assicura la trattazione prioritaria dei processi relativi ai reati che suscitano maggiore allarme sociale, ma introduce in modo subdolo l'abrogazione dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Il sistema giudiziario italiano è stato criticato, dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, a causa delle sue lentezze procedurali, costringendo il nostro Paese ad impegnarsi al fine di assumere, entro il prossimo mese di novembre, le opportune iniziative al fine di superare tali lentezze. La risposta contenuta nell'articolo 2-ter del provvedimento in oggetto, che oltretutto rimette ai Presidenti dei tribunali la decisione in ordine all'individuazione dei processi che devono essere sospesi, è assolutamente inspiegabile oltre che non condivisibile. Oltretutto, dietro la sospensione del processo si cela la reale conseguenza prodotta dalla norma, che è quella di agevolare la maturazione dei termini di prescrizione.

Conclude invitando la Commissione a riflettere sulle politiche che il nostro Paese adotta in materia di immigrazione clandestina. Oggi si propaga il problema degli immigrati clandestini e le conseguenti ripercussioni sul tema della sicurezza. Il vero problema dell'immigrazione irregolare è, invece, un altro, e cioè lo sfruttamento che i lavoratori irregolari subiscono ad opera del sistema produttivo, che pure contribuiscono con il proprio lavoro a mandare avanti ed svilupparsi senza che su di essi si levi alcuna voce a difesa.

Giovanni CUPERLO (PD) sottolinea la componente di sincera passione civile e politica che ha animato gli interventi fin qui svoltisi da parte dei rappresentanti dell'opposizione, che si sono concentrati essenzialmente sull'articolo 2-ter, che rappresenta la norma più controversa del provvedimento in esame, che ha dato luogo ad un vivace dibattito nell'opinione pubblica alla luce del fortissimo impatto che ha generato nel Paese.

L'articolo 2-ter è una norma che, per sostanziale ammissione dello stesso Capo del Governo nella lettera da lui inviata al Presidente del Senato, è stata concepita a suo esclusivo beneficio: si tratta di una circostanza molto grave, indipendentemente dal fatto che il Capo dell'Esecutivo intenda o meno avvalersene. Essa, infatti, avrà un devastante impatto quantitativo su decine di migliaia di processi, che difficilmente giungeranno alla loro sentenza definitiva. È, in sostanza, una norma che non trova una motivazione, né un supporto logico o razionale, se non nella stessa giustificazione fornita dal Presidente del Consiglio, di per sé non condivisibile.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, invita il deputato Cuperlo a concludere il proprio intervento.

Giovanni CUPERLO (PD) conclude il proprio intervento, riservandosi di ultimarne in altra sede.

Roberto ZACCARIA (PD) sottolinea l'atteggiamento responsabile dell'opposizione tenuto nel corso dell'esame del provvedimento in oggetto: l'opposizione, infatti, ha limitato i propri interventi sugli emendamenti presentati ad altre parti di esso al fine di concentrare l'attenzione sull'articolo 2-ter, che rappresenta il motivo di maggiore contrasto. Si tratta, infatti, di una norma di gravità assoluta, che produrrà effetti devastanti sull'intero sistema costituzionale, come mai era accaduto in passato. Con essa i processi vengono sospesi solo apparentemente per un anno, in quanto, nella sua pratica applicativa, la sospensione sarà molto più lunga. L'indulto votato nella scorsa legislatura aveva

consentito, per individuate fattispecie di reato, uno sconto della pena; con l'articolo 2-ter del provvedimento in esame, invece, si impedisce in radice che i responsabili di molti reati siano puniti. Per questa ragione appare più che legittimo che l'opposizione adotti, su questa norma, una condotta procedurale più intransigente rispetto ad altre parti del provvedimento, sulle quali si riscontrano anche punti di convergenza.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che, in occasione dell'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 2-ter, la presidenza delle Commissioni riunite I e II, consapevole delle particolari esigenze manifestate dai rappresentanti dell'opposizione, non ha posto limiti tassativi alla durata degli interventi, che però dovranno comunque essere il più possibile contenuti.

Roberto ZACCARIA (PD), riprendendo il proprio intervento, sottolinea che l'aspetto più grave dell'articolo 2-ter è rappresentato dal sinallagma che lo lega al «lodo Alfano» e per questa ragione ritiene opportuno che venga chiarito l'intendimento del Governo in ordine ai tempi d'esame ed alle priorità sui due provvedimenti.

Le Commissioni respingono gli identici emendamenti 2-ter.1 Ferranti 2-ter.2 Zeller, 2-ter.4 Vietti e 2-ter.5 Di Pietro, nonché l'emendamento 2-ter.10 Bernardini.

Doris LO MORO (PD), intervenendo sull'emendamento 2-ter.11 Bernardini rileva che si tratta di uno di quattro emendamenti tendenti a fare emergere l'apparente irrilevanza e l'arbitrarietà del termine del 30 giugno 2002 previsto nell'articolo 2-ter.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni ha convenuto di concludere i lavori entro le ore 22 e che occorre pertanto organizzare i tempi per garantire il rispetto di tale termine.

Roberto ZACCARIA (PD) contesta che sia stato raggiunto un accordo per concludere l'esame del provvedimento entro le ore 22, vertendo piuttosto l'accordo sull'opportunità di organizzare al meglio i lavori onde evitare che l'esame si concentrasse solamente su alcuni emendamenti.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, ribadisce che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni ha convenuto di concludere l'esame del provvedimento, con il conferimento del mandato ai relatori, entro le ore 22.

Michele BORDO (PD) sottolinea l'irragionevolezza della scelta di sospendere i processi relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002, apparendo tale data del tutto arbitraria. Si dice inoltre convinto che l'articolo 2-ter sia stato inserito soltanto al Senato perché il Presidente del Consiglio temeva che diversamente il decreto-legge non avrebbe superato il vaglio del Presidente della Repubblica. Non può tuttavia lasciarsi passare il principio secondo cui chi vince le elezioni può porsi al di sopra della legge; senza contare che la disposizione in esame lede il principio di obbligatorietà dell'azione penale, di cui si può discutere, ma che, fintantoché è in vigore, deve esser rispettato. Ricorda, poi, che il ministro della giustizia ha reso noto che l'orientamento del Governo è quello di stralciare l'articolo 2-ter dal provvedimento in esame e di chiedere alle Camere un esame accelerato del disegno di legge che sospende i processi contro le alte cariche dello Stato. Al riguardo, dichiara che il suo gruppo è contrario ad uno scambio di questo tipo e che è inoltre contrario a sancire l'immunità delle alte cariche dello Stato con il provvedimento di rango non costituzionale.

Federico PALOMBA (IdV), nel dichiarare il proprio voto favorevole sugli emendamenti 2-ter.10, 2-ter.11, 2-ter.90 e 2-ter.13 Bernardini, dei quali comprende la finalità provocatoria, che è quella di sollecitare dal Governo un chiarimento rispetto alla scelta della data del 30 giugno 2002, osserva che il Governo non può fornire spiegazioni perché l'unica ragione per la scelta di questa data è che essa garantisce al Presidente del Consiglio la sospensione del processo che lo riguarda.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 2-ter.10, 2-ter.11, 2-ter.90 e 2-ter.13 Bernardini.

Federico PALOMBA (IdV), intervenendo sull'emendamento 2-ter.14 Di Pietro, di cui è cofirmatario, lo illustra, sottolineando come sia irragionevole sospendere i processi che si trovano in uno stato compreso tra la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado e suggerendo almeno di limitare la portata della norma ai processi per i quali non sia stata dichiarata l'apertura del dibattimento.

Doris LO MORO (PD), premesso che il suo gruppo è favorevole alla soppressione dell'articolo 2-ter, ritiene di poter condividere l'ottica migliorativa sottesa all'emendamento in esame, che tende a limitare i danni.

Marco MINNITI (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede alla presidenza di verificare se sia vero che il ministro Vito abbia dichiarato in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo l'intenzione del Governo di apportare profonde modifiche all'articolo 2-ter e forse addirittura di sopprimerlo.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni si era convenuto di accantonare gli emendamenti riferiti all'articolo 2-ter per riprenderne l'esame dopo la conclusione della Conferenza dei presidenti di gruppo. Alla fine dell'esame degli altri emendamenti è stato tuttavia chiesto dal rappresentante del gruppo Partito democratico in II Commissione, deputato Ferranti, e dal vicepresidente della I Commissione, deputato Zaccaria, di non aspettare l'esito della Conferenza dei presidenti di gruppo e di riprendere l'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 2-ter. È pertanto suo dovere procedere in tal senso, almeno fino alle ore 22, quando porrà in votazione il conferimento del mandato ai relatori. Nel frattempo sarà sua cura accertare quale sia la posizione del Governo, fermo restando che l'esame del provvedimento dovrà concludersi entro oggi. Ciò premesso, invita i presentatori degli emendamenti all'articolo 2-ter a ritirarli per ripresentarli in Assemblea, assicurando che essi saranno valutati in sede di comitato dei nove. Quindi, non essendovi obiezioni, sospende brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 20.40, riprende alle 20.55.

Le Commissioni respingono l'emendamento 2-ter.14 Di Pietro.

Sesa AMICI (PD) sottoscrive e ritira l'emendamento 2-ter.15 Zeller.

Federico PALOMBA (IdV) illustra l'emendamento 2-ter.16 di Di Pietro, di cui è cofirmatario.

Le Commissioni respingono l'emendamento 2-ter.16 di Di Pietro.

Marco MINNITI (PD), intervenendo sull'ordine dei lavori, propone di ascoltare dal ministro Vito, nel frattempo giunto in Commissione, quale sia l'orientamento del Governo in relazione all'articolo 2-ter.

Il ministro Elio VITO rende noto che nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo testé svoltasi il Governo ha indicato le proprie priorità, chiedendo quindi una modifica del calendario dei lavori dell'Assemblea. Il Governo ha altresì reso noto che ha intenzione di modificare il decreto-legge in esame in termini tali da far venir meno le polemiche di questi giorni e da far rinascere lo spirito costruttivo che aveva accompagnato il varo del provvedimento. Quanto al contenuto delle modifiche, queste saranno illustrate nelle sedi opportune dai competenti rappresentanti del Governo, una volta definita la formulazione degli emendamenti, anche tenendo conto che la discussione sulle linee generali del provvedimento è stata rinviata a venerdì prossimo. Confida che le modifiche che il Governo presenterà riscuoteranno il consenso dei gruppi, permettendo al provvedimento di proseguire il suo *iter* speditamente.

Luca VOLONTÈ (UdC), considerato che le modifiche preannunciate dal ministro Vito riguarderanno gli articoli 2-*bis* e 2-*ter*, invita la presidenza a sospendere i lavori fino a quando i ministri competenti non avranno presentato gli emendamenti, essendo inopportuno discutere su norme che saranno radicalmente modificate o addirittura soppresse.

Marco MINNITI (PD) concorda con il deputato Volontè, anche in considerazione del fatto che non aiuterebbe a rasserenare il clima politico discutere di articoli che saranno cambiati o soppressi.

Federico PALOMBA (IdV) si associa alla richiesta dei deputati Volontè e Minniti, esprimendo inoltre apprezzamento per l'annuncio del Governo e formulando l'auspicio che questo intenda sopprimere gli articoli 2-*bis* e 2-*ter*.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, d'intesa con la presidente Buongiorno, invita i presentatori degli emendamenti non ancora votati a ritirarli, salvo ripresentarli in Assemblea, in modo da procedere al conferimento del mandato ai relatori. Gli emendamenti ritirati potranno in questo modo essere discussi in sede di comitato dei nove, unitamente agli emendamenti che il Governo avrà nel frattempo presentato.

Donatella FERRANTI (PD) dichiara che il suo gruppo non è disponibile a ritirare i propri emendamenti senza conoscere le modifiche che il Governo intende apportare al provvedimento. Fa inoltre notare che, essendo stato rinviato a venerdì prossimo l'inizio della discussione sulle linee generali, le Commissioni dispongono ora del tempo necessario per un più approfondito esame in sede referente e per attendere che il Governo presenti i suoi emendamenti alle Commissioni.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, fa presente che nel considerare il tempo a disposizione per l'esame del provvedimento occorre tenere conto che le Commissioni riunite inizieranno domani anche l'esame del disegno di legge che sospende i processi per le alte cariche dello Stato.

Donatella FERRANTI (PD), con riferimento alla polemica innestatasi tra il deputato Zaccaria e il presidente Bruno prima della sospensione della seduta, desidera altresì precisare che nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si era deciso di accantonare l'articolo 2-*ter* per esaminarlo dopo le 20 solo perché non si riteneva possibile concludere l'esame degli emendamenti riferiti agli altri articoli prima di quell'ora. Poiché tuttavia ciò è stato possibile, grazie al responsabile comportamento del gruppo del Partito democratico, che hanno razionalizzato i propri interventi, era naturale, una volta completato l'esame degli altri emendamenti, proseguire subito con l'esame dell'articolo 2-*ter*, anche prima delle 20, in modo da sfruttare al meglio il tempo disponibile.

Mario TASSONE (UdC) dichiara che il suo gruppo ha appreso con soddisfazione da disponibilità manifestata dal ministro Vito a modificare il provvedimento con riferimento agli articoli 2-*bis* e 2-*ter*.

Federico PALOMBA (IdV) alla luce delle dichiarazioni del ministro Vito, ritiene che le Commissioni non debbano concludere oggi l'esame del provvedimento. Invita quindi il presidente Bruno a rinviare l'esame del provvedimento, in modo che sia possibile proseguirlo all'esito delle concrete decisioni assunte dal Governo in merito agli articoli 2-*bis* e 2-*ter*. Precisa inoltre di non potere accogliere l'invito al ritiro degli emendamenti presentati dal suo gruppo.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, ricorda che, in virtù di quanto stabilito nella riunione congiunta degli uffici di presidenza delle Commissioni, concluderanno oggi l'esame del provvedimento.

Marco MINNITI (PD) rileva che la scelta di concludere l'esame per provvedimento entro oggi non appare bilanciata dal punto di vista politico e regolamentare, perché si chiede che l'opposizione, ritirando gli emendamenti, rinunci ad una sua prerogativa senza conoscere quali saranno le concrete determinazioni del Governo in merito alla modifica del provvedimento in esame. Appare quindi corretto rinviare l'esame del provvedimento a quando il Governo potrà formulare una concreta proposta di modifica. Ritiene che non rinviare l'esame del provvedimento sarebbe un grave errore di sensibilità politica e parlamentare, di fronte al quale il suo gruppo potrebbe adottare misure radicali, anche abbandonando i lavori delle Commissioni.

Giovanni CUPERLO (PD) condivide le osservazioni dell'onorevole Minniti. Ricorda inoltre che la decisione assunta nella riunione congiunta degli uffici di presidenza riuniti in ordine alla conclusione dell'esame in sede referente entro la giornata di oggi nasceva dalla circostanza che il provvedimento medesimo era stato inserito nel calendario dell'Assemblea a partire da mercoledì 9 luglio. Poiché la Conferenza dei Presidenti di gruppo ha modificato il calendario, rinviando a venerdì 11 luglio la discussione generale del provvedimento, non sussiste più la necessità di concludere entro oggi l'esame presso le Commissioni.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, nel ribadire che le Commissioni concluderanno oggi l'esame del provvedimento, auspica che il gruppo del Partito Democratico non abbandoni i lavori delle Commissioni. Ricorda che il Governo ha preannunciato la modifica del provvedimento e che tale modifica avverrà verosimilmente in Assemblea: il che presuppone che il lavoro delle Commissioni sia concluso. Evidenzia come oggi la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari abbia compiuto un notevole passo avanti, anche grazie al lavoro svolto dalle Commissioni. Sottolinea, infine, che tutte le questioni rilevanti sono state oggetto di approfondita discussione e che, d'altra parte, sono stati già posti in votazione e respinti gli emendamenti soppressivi riferiti all'articolo 2-*ter*.

(Numerosi deputati dei gruppi di opposizione abbandonano i lavori delle Commissioni).

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 2-*ter*.17 e 2-*ter*.18 Di Pietro, 2-*ter*.19 e 2-*ter*.20 Ferranti, 2-*ter*. 21 Bernardini, 2-*ter*.22 Velo, 2-*ter*.23, 2-*ter*.25 e 2-*ter*.27 Ferranti.

Rita BERNARDINI (PD) fa propri i restanti emendamenti riferiti all'articolo 2-*ter*, sottoscritti dall'onorevole Ferranti.

Le Commissioni, con distinte votazioni, respingono gli emendamenti 2-*ter*.28, 2-*ter*.30, 2-*ter*.33, 2-*ter*.35, 2-*ter*.37, 2-*ter*.39, 2-*ter*.40, 2-*ter*.43, 2-*ter*.47, 2-*ter*.49, 2-*ter*.52, 2-*ter*.54, 2-*ter*.56, 2-*ter*.58,

2-ter.60, 2-ter.62, 2-ter.64, 2-ter.66, 2-ter.68, 2-ter.70, 2-ter.72, 2-ter.76, 2-ter.78, 2-ter.80, 2-ter.81, 2-ter.82, e 2-ter.83 Ferranti, nonché gli emendamenti 2-ter.84, 2-ter.85 e 2-ter.86 Bernardini.

Donato BRUNO, *presidente e relatore per la I Commissione*, constatata l'assenza dei presentatori dell'emendamento 2-ter.87, avverte che si intende che gli stessi vi abbiano rinunciato. Comunica che il Presidente della Camera, con lettera appena pervenuta, ha confermato la dichiarazione di inammissibilità effettuata dalla presidenza delle Commissioni riunite I e II nella odierna seduta antimeridiana. Considerato che gli emendamenti 1.3 e 1.14 Costantini sono stati dichiarati inammissibili nella parte consequenziale in cui sono volti a disciplinare il procedimento di identificazione dello straniero e che l'emendamento 2-bis.6 Palomba è stato dichiarato inammissibile per la parte volta a disciplinare l'attività del pubblico ministero in seguito alla pronuncia di incompetenza per territorio, al fine di evitare una dichiarazione di inammissibilità che investirebbe integralmente i predetti emendamenti, i presentatori potrebbero riformularli in maniera tale da riprodurre unicamente le parti ammissibili. Constatata tuttavia l'assenza dei presentatori dei suddetti emendamenti, pone in votazione il conferimento del mandato ai relatori a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento nel testo trasmesso dal Senato.

Le Commissioni deliberano di conferire il mandato ai relatori, deputato Bruno per la I Commissione e deputato Bongiorno per la II Commissione, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Deliberano altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che la presidenza si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

La seduta termina alle 21.45.