

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto delle Commissioni riunite

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

Resoconto di giovedì 23 aprile 2009

SEDE REFERENTE

Giovedì 23 aprile 2009. - Presidenza del presidente della II Commissione Giulia BONGIORNO. - Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.

La seduta comincia alle 16.55.

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

C. 2180, approvato dal Senato.

(Seguito esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 21 aprile 2009.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che, nell'ambito della riunione congiunta degli Uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite, che si è svolta ieri, si è convenuto di chiedere alla Presidenza della Camera il differimento a mercoledì 29 aprile dell'inizio della discussione del provvedimento in Assemblea, attualmente fissato a lunedì 27 aprile. Ricorda inoltre che nella seduta di ieri si sono concluse le audizioni informali programmate e che oggi si concluderà l'esame preliminare.

Ricorda altresì che il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato alle ore 12 di lunedì 27 aprile. Le proposte emendative saranno esaminate nella giornata di martedì 28 aprile, con eventuale prosecuzione in seduta notturna. Acquisiti i pareri dalle Commissioni competenti e dal Comitato per la legislazione, le Commissioni riunite conferiranno il mandato a riferire in Assemblea ai relatori al termine dei lavori antimeridiani dell'Assemblea di mercoledì 29 aprile.

Marilena SAMPERI (PD) manifesta preliminarmente un forte disagio per i tempi brevissimi nei quali le Commissioni sono costrette ad esaminare un provvedimento molto complesso, sottolineando in particolare come gli esiti delle audizioni, che si sono rivelate estremamente utili, suggerirebbero tempi maggiori di esame. Sottolinea come il provvedimento trascuri completamente le conseguenze applicative delle norme in esso previste.

Ricorda che, secondo i dati forniti dal ministero dell'interno, dal secondo semestre del 2007 si assiste ad una costante flessione del numero dei reati. Ciò nonostante, dall'inizio di questa legislatura, il Governo e la maggioranza appaiono prigionieri della cosiddetta «questione sicurezza», con conseguente proliferazione di norme e provvedimenti «manifesto», che pongono problemi non solo etici ma anche di oggettiva utilità.

Ritiene del tutto evidente che l'introduzione del reato di immigrazione clandestina sia totalmente privo di effetti dissuasivi nei confronti di persone che molto spesso rischiano la vita per raggiungere il nostro Paese e vivono in condizioni di miseria ed emarginazione. Rileva che il legislatore avrebbe potuto intervenire con strumenti ben più efficaci, quali gli accordi internazionali bilaterali o forme di cooperazione tra le forze di polizia europee. L'introduzione del predetto reato determinerà, inoltre, un pesante aggravio del carico di lavoro del giudice di pace. Analoghe considerazioni sul piano dell'aggravamento del carico giudiziario possono essere svolte per la reintroduzione del reato di oltraggio a pubblico ufficiale e per l'introduzione della nuova fattispecie criminosa costituita

dall'impiego di minori nell'accattonaggio. Più in generale, rileva come l'aumento del numero dei reati e l'inasprimento delle pene rappresenti una risposta semplicistica, inadeguata, illiberale e autoritaria a tematiche estremamente delicate e complesse.

Ricorda come, nel corso delle audizioni, i medici abbiano manifestato una forte contrarietà all'articolo 45, comma 1, lettera t) volto ad abrogare il comma 5 dell'articolo 35 del testo unico in materia di immigrazione, che, oltre a violare il codice deontologico, crea un significativo pericolo per la salute pubblica, in quanto idoneo a determinare la proliferazione di percorsi sanitari clandestini e la diffusione di malattie infettive.

Quanto all'articolo 52, relativo alle cosiddette «ronde», richiama le argomentazioni contrarie già illustrate dal suo gruppo nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2232, di conversione del decreto-legge n. 11 del 2009, e ribadisce la forte differenza tra le asserite associazioni di volontariato ivi previste e le associazioni di volontariato in senso stretto, come definite, tra l'altro, dalle normative regionali, che sono volte non al controllo del territorio ma alla promozione della convivenza, della legalità e della inclusione sociale.

Conclusivamente, ritiene che il provvedimento in esame richieda una seria riflessione e che i suggerimenti tratti dal ciclo di audizioni siano molto preziosi e debbano essere tradotti in proposte emendative. Sottolinea come, senza sottovalutare la gravità dei problemi che si vogliono risolvere, sia necessario saper affrontare i cambiamenti della società senza rinunciare ai valori e ai principi che costituiscono l'ossatura della nostra società civile e democratica.

Mario TASSONE (UdC) rileva come il provvedimento in esame sia riconducibile ad una generale tendenza alla proliferazione di disposizioni in materia di sicurezza che caratterizza l'azione dell'attuale Governo. In quanto tale, pur contenendo norme rilevanti per il contrasto della criminalità, tanto organizzata quanto diffusa, il disegno di legge pone problemi di organicità. Ritiene infatti che sarebbe preferibile seguire i principi della semplificazione normativa e, a titolo esemplificativo, pervenire alla redazione di un testo unico delle disposizioni sulla criminalità organizzata.

Sottolinea come l'esigenza di sicurezza e della lotta alla criminalità sia un problema complesso che non può ridursi semplicemente al contrasto dell'immigrazione clandestina, ritenendo necessario un supplemento di riflessione sul punto. Osserva quindi che sarebbe necessario verificare l'efficacia delle norme sul piano applicativo, non essendo sufficiente in tale contesto il mero inasprimento delle sanzioni.

Ricorda come, nel corso delle audizioni, i sindacati di polizia abbiano espresso un giudizio positivo sull'articolo 1, che reintroduce il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, sottolineando come tale posizione debba essere interpretata in relazione al problema più ampio che riguarda le forze di polizia e che si incentra non solo sulla questione della remunerazione economica, ma anche sulla questione del riconoscimento sociale del ruolo svolto. Ritiene quindi che anche in questo settore sarebbe necessaria una riforma organica delle forze dell'ordine ed in particolare della disciplina di cui alla legge n. 121 del 1981.

Con riferimento alle norme del provvedimento che riguardano la lotta alla criminalità organizzata di tipo mafioso, ritiene che l'audizione del Procuratore nazionale antimafia, dottor Pietro Grasso, sarebbe potuta essere più completa ed esaustiva, se si fosse incentrata, anziché su singole norme o frammenti di norma, sulla funzione ed il ruolo della Direzione nazionale antimafia.

Esprime forte contrarietà sull'articolo 52, relativo alle cosiddette «ronde», sottolineando come, nonostante la diversa formulazione rispetto a quanto originariamente previsto dal decreto-legge n. 11 del 2009, permanga il medesimo problema. Ritiene infatti che il controllo del territorio debba essere affidato esclusivamente alle forze dell'ordine. Ritiene, conclusivamente, che le nuove norme sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali di cui all'articolo 62 costituiscano un passo avanti. Al contrario, non condivide le disposizioni relative alla confisca dei beni poiché in tale materia occorrerebbe istituire un'apposita agenzia che segua e accentri l'intero procedimento.

Doris LO MORO (PD) preliminarmente auspica che l'esame del disegno di legge n. 2180, approvato dal Senato, sia caratterizzato da quel medesimo spirito di collaborazione tra maggioranza ed opposizione che ultimamente si è registrato in occasione dell'approvazione all'unanimità dell'emendamento sul filtro in Cassazione, relativamente al disegno di legge collegato alla finanziaria n. 1441-*bis*-B, nonché dell'eliminazione dal decreto-legge sulla sicurezza delle norme sulle «ronde» e sulla permanenza degli stranieri nei Centri di identificazione ed espulsione. Dichiaro di essere fiduciosa che la maggioranza non assuma una posizione preclusiva nei confronti dell'opposizione, al fine di pervenire all'approvazione di un testo realmente efficace a tutela della sicurezza pubblica. La propria fiducia è rafforzata dalla presenza in seduta del sottosegretario per l'interno, onorevole Alfredo Mantovano, che più volte ha dimostrato equilibrio e capacità nell'affrontare tematiche estremamente delicate.

Per quanto attiene ai nuovi reati che il provvedimento in esame intende introdurre nell'ordinamento, si sofferma su quelli di oltraggio a pubblico ufficiale e di immigrazione clandestina. Si tratta di reati la cui presenza nell'ordinamento non è assolutamente condivisibile. Il primo risulta anche formulato in maniera impropria, laddove prevede come causa di non punibilità il caso in cui la verità del fatto sia provata, in quanto in tal modo la norma finisce per confondere la vita privata con l'esercizio delle funzioni pubbliche del soggetto il cui onore sarebbe stato offeso. Per quanto attiene al reato di clandestinità ritiene che questo sia del tutto non condivisibile, così come non è condivisibile l'aggravante di applicazione generale relativa alla condizione di illegalità dello straniero che si trova nel territorio dello Stato. Nel corso delle audizioni svolte è stata da più parti evidenziata l'inopportunità della previsione non soltanto di questi reati, ma anche di alcune sanzioni che risultano essere del tutto sproporzionate e carenti di presupposti giustificativi. Si riferisce in particolare all'articolo 34 volto a modificare il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. I rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) nonché dell'Associazione imprese generali (AGI) hanno evidenziato come sia del tutto errato prevedere la sanzione della esclusione dalle gare di appalto nei confronti dei soggetti che siano stati vittime di concussione o estorsioni aggravate e che non abbiano denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, qualora tale circostanza emerga da indizi relativi a procedimenti che siano a carico di terzi. Sarebbe invece più opportuno inserire nell'ordinamento il reato di omessa denuncia di atti di concussione o estorsione aggravate e ricollegare la predetta sanzione all'accertamento della responsabilità di tali reati. Ciò consentirebbe agli interessati di potersi difendere dalle accuse loro rivolte. Circostanza che, invece, è sostanzialmente esclusa dal testo approvato dal Senato.

In relazione al diritto alla salute, esprime la sua più totale contrarietà all'abrogazione del comma 5 dell'articolo 35 del testo unico in materia di immigrazione, secondo il quale l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero irregolare non può comportare la sua segnalazione alle autorità. Ritiene che tale abrogazione sia sotto il profilo della prevenzione sanitaria estremamente grave, in quanto non tiene conto che molti dei soggetti immigrati irregolarmente provengono, non per loro colpa, da Paesi ove vi sono ancora focolai di tubercolosi o comunque di malattie infettive che in Italia sono oramai da tempo debellate. È assurdo che si intenda introdurre una norma che di fatto comporterà, da parte degli stranieri irregolari, la scelta di non rivolgersi al Sistema sanitario nazionale, nonostante, proprio a seguito dei flussi immigratori, in questi anni si sia registrata una recrudescenza delle malattie infettive. L'abrogazione del comma 5 dell'articolo 35, oltre a creare una situazione di conflittualità per i medici tra la loro deontologia e gli obblighi giuridici imposti dalla legge, rischierebbe di creare una assistenza sanitaria parallela rispetto a quella del Servizio sanitario nazionale, che certamente non risponderebbe a *standard* attualmente garantiti. Si tratta di un rischio nel quale incorreranno non solamente gli immigrati irregolari ma anche i cittadini italiani.

Ritiene che il metodo utilizzato dal Governo e dalla maggioranza nell'affrontare il tema della sicurezza pubblica sia del tutto inadeguato, in quanto anziché prevedere disposizioni che rispondano ai valori di solidarietà e di rispetto propri dell'Italia, si limitano a dare delle risposte inefficaci ad emergenze più o meno reali. Anche il provvedimento in esame è da collocare in tale ottica. Inoltre, non si tiene conto che l'immigrazione clandestina non rappresenta di per sé un pericolo alla

sicurezza pubblica, quanto invece costituisce un fenomeno che meriterebbe di essere regolamentato. Naturalmente dichiara di essere ben consapevole che nell'ambito di tale fenomeno vi sono delle frange di criminalità. Il provvedimento, seguendo una *ratio* tutta volta a criminalizzare l'immigrato, prevede peraltro una serie di adempimenti a carico degli immigrati regolari che non sono previsti per i cittadini, come ad esempio quelli relativi all'abitazione. Tutto ciò appare assurdo se si considera, come è risultato a seguito del sisma in Abruzzo, che gran parte delle abitazioni private e delle strutture pubbliche, compresi gli ospedali, sono stati costruiti senza seguire i criteri antisismici.

Per quanto attiene all'articolo 52, volto ad introdurre le cosiddette «ronde», sottolinea la propria contrarietà, che è rafforzata dalla circostanza che, in considerazione dell'articolo 20, potranno essere dotate di strumenti di offesa come ad esempio lo *spray* al peperoncino. Ricorda che su tale norma è stata manifestata una fortissima contrarietà da parte dei sindacati di polizia.

Ritiene invece che rappresenti un passo avanti rispetto all'attuale normativa la previsione che in caso di scioglimento di un comune per mafia sia colpito non solo il vertice politico del comune, ma anche quei dipendenti che siano collusi con la mafia. Una disposizione del genere servirebbe anche per le Aziende sanitarie locali.

Jean Leonard TOUADI (PD), dopo aver manifestato la propria stima nei confronti del sottosegretario Alfredo Mantovano, rappresenta la propria perplessità non tanto sulla circostanza che il Governo abbia inteso presentare un provvedimento sulla sicurezza pubblica, quanto piuttosto sul contenuto dello stesso, sulla sua disorganicità e sulla scelta di inserirvi disposizioni volte a disciplinare materie che meriterebbero di essere affrontate separatamente dal Parlamento.

Ritiene che la prima riflessione da effettuare sia di natura politica, in quanto nuovamente il Governo ha ritenuto di accostare una materia estremamente complessa e delicata come quella della immigrazione alla materia della sicurezza pubblica. Ricorda che da quando, negli anni '80, si è percepito in Italia in maniera nuova il fenomeno dell'immigrazione si sono susseguite una serie di leggi organiche volte a disciplinare la materia dell'immigrazione, fino alla adozione di un testo unico. Si tratta di leggi tutte volte, in maniera più o meno condivisibile, ad adeguare l'ordinamento italiano ad un fenomeno nuovo che può sicuramente essere considerato epocale, come è quello dei flussi immigratori verso l'Europa. Con il provvedimento in esame, invece, si assiste all'abbinamento del tema dell'immigrazione a quello della sicurezza pubblica, secondo una pericolosa e non comprovata equazione tra immigrazione illegale e diminuzione della sicurezza dei cittadini. Tutto ciò avviene dimenticando che la responsabilità penale ha natura personale e che certo non può discendere da uno *status* ovvero da una condizione sociale, come è quella in cui si trova l'immigrato clandestino. Non si tiene conto che in realtà il fenomeno della clandestinità è complesso, ricomprendendo situazioni tra loro del tutto diverse che meritano risposte normative diverse. Una prima misura necessaria per contrastare la clandestinità sarebbe sicuramente quella di effettuare una seria programmazione dei flussi e di contrastare, anche attraverso la cooperazione internazionale, il traffico clandestino di immigrati. Vi sono poi delle disposizioni che, incidendo negativamente sugli immigrati regolari, finiscono per pregiudicare la loro prospettiva di integrazione, come ad esempio l'articolo 21 che tende a parificare l'immigrazione irregolare alla permanenza irregolare di stranieri che erano entrati in Italia nel rispetto delle leggi.

Altra disposizione che finisce per essere del tutto vessatoria nei confronti degli immigrati è quella che prevede una sorta di tassa nei loro confronti, senza tuttavia, come è stato evidenziato anche dal Prefetto Morcone nel corso dell'audizione, assicurare una corrispondente efficienza nei servizi della pubblica amministrazione, i quali sono caratterizzati da forti ritardi.

Per quanto attiene al tema dei minori, rileva come il provvedimento in esame possa aumentare il fenomeno del traffico degli organi nonché quello dell'accattonaggio, nella parte in cui comporta di fatto una riduzione dell'iscrizione all'anagrafe dei bambini nati da immigrati clandestini.

In merito alle «ronde», considerata l'assurdità di delegare a soggetti privati la funzione meramente statale della tutela della sicurezza pubblica, non ritiene necessario soffermarsi se non per

sottolineare che sarebbe stato sicuramente più opportuno per il Governo cercare di attuare le linee del «Manifesto di Saragozza» sulla sicurezza urbana e sulla democrazia del novembre del 2006. In sostanza sarebbe più opportuno, oltre che strutturare in maniera adeguata i contesti urbani, assicurare le condizioni affinché nelle città siano garantite forme di mediazione e di inclusione sociale nonché sia valorizzata la cultura della legalità.

Donatella FERRANTI (PD), preso atto dell'assenza dei relatori nonché dei deputati di maggioranza, dichiara di rinunciare ad intervenire in quanto ritiene che l'esame preliminare debba servire non per lasciare traccia nei resoconti parlamentari, quanto piuttosto per cercare di addivenire ad un confronto costruttivo con i deputati dell'opposizione. Rileva che la posizione del gruppo del PD risulti comunque chiara dagli interventi che si sono svolti nel corso dell'esame preliminare. Per tale ragione preannuncia di intervenire in occasione dell'esame degli emendamenti. Ritiene che sia comunque estremamente grave l'assenza dei relatori.

Roberto ZACCARIA (PD) dichiarando di condividere l'intervento dell'onorevole Ferranti, preannuncia di intervenire in occasione della illustrazione degli emendamenti che saranno presentati.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, dichiara chiuso l'esame preliminare. D'intesa con il Presidente della I Commissione, onorevole Donato Bruno, accedendo ad una richiesta in tal senso da parte del gruppo del PD, fissa alle ore 15, anziché alle ore 12 come precedentemente stabilito, di lunedì 27 aprile prossimo, il termine per la presentazione degli emendamenti. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 18.15.