

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Giovedì 10 gennaio 2008

SEDE REFERENTE

Giovedì 10 gennaio 2008. - Presidenza del presidente Luciano VIOLANTE. - Intervengono il sottosegretario di Stato per l'interno Marcella Lucidi e il sottosegretario di Stato per la giustizia Luigi Scotti.

La seduta comincia alle 9.05.

Decreto-legge 249/2007: Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza.

C. 3325 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 9 gennaio 2008.

Gabriele BOSCKETTO (FI) si sofferma preliminarmente sulla questione, già affrontata nella seduta di ieri, relativa all'eventuale configurazione del decreto-legge in esame quale reiterazione del decreto-legge n. 181 del 2007, già esaminato sul finire dello scorso anno e poi lasciato decadere senza essere convertito in legge. In proposito fa presente che l'esame comparato dei presupposti di necessità ed urgenza dei due decreti-legge con riferimento ai contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, consente di affermare che il decreto-legge in esame appare in vero configurabile, quanto meno nel cuore della sua disciplina, come la reiterazione del precedente: la parte centrale e portante del decreto-legge in esame, infatti, è costituita dall'attribuzione di nuovi poteri ai prefetti, al pari del precedente decreto-legge.

In sostanza ritiene che i tentativi compiuti dal Governo di presentare questo decreto-legge come un nuovo e diverso provvedimento, fondato su autonomi presupposti di costituzionalità, e dunque non come una reiterazione del precedente, non sembra raggiungere il proprio obiettivo, ancorché tale tentativo sia stato autorevolmente sostenuto dal relatore Zaccaria nella seduta di ieri.

Ricorda che lo stesso relatore Zaccaria aveva affermato, nel corso dell'esame del precedente decreto-legge n. 181 del 2007, poi decaduto, che, in considerazione dell'errore contenuto in quel testo, sarebbe stato più problematico intervenire successivamente con un nuovo decreto-legge e che invece poteva apparire preferibile convertire in legge lo stesso decreto nel testo approvato dal Senato perché il riferimento normativo in questione, ancorché erroneamente formulato, poteva comunque essere agevolmente interpretato. Al riguardo fa presente che il proprio gruppo, pur non condividendo tale specifica opinione del relatore, condivideva invece le preoccupazioni generali espresse dallo stesso relatore.

Infatti, l'aver lasciato decadere quel decreto-legge riproponendone i contenuti nel provvedimento in esame ha aperto una discussione sulla sua costituzionalità collegata al tema della reiterazione. Al riguardo sottolinea come la sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale ha affermato che il divieto di reiterazione può essere superato solo in presenza di autonomi motivi di necessità ed urgenza.

Cita, l'articolo 4, che riproduce nella sostanza la medesima disciplina contenuta nel precedente decreto in materia di allontanamento immediato dei cittadini comunitari per motivi imperativi di pubblica sicurezza, anche se con una diversa architettura normativa.

Al riguardo osserva che sarebbe stato preferibile utilizzare una iniziativa legislativa ordinaria per disciplinare i poteri del prefetto, provvedendo altresì a fare salvi gli effetti del precedente decreto-legge, essendo favorevole alla proposta del relatore volta ad approvare un emendamento in tal senso al provvedimento in esame. Il Governo, invece, ha preferito reiterare di fatto il decreto decaduto, esponendosi alle critiche già mosse nella seduta di ieri.

Soffermandosi sui contenuti del decreto-legge in oggetto, ritiene condivisibile l'osservazione del deputato Boato, svolta nella seduta di ieri, di novellare direttamente il decreto legislativo n. 30 del 2007, evitando così di disciplinare la stessa materia all'interno di diversi provvedimenti, e di creare, conseguentemente, significativi problemi in sede di interpretazione.

Nel ribadire la posizione complessivamente contraria del proprio gruppo sul provvedimento in esame, si dichiara tuttavia favorevole all'attribuzione di competenze ai prefetti in materia di pubblica sicurezza ma anche di ordine pubblico, purché queste competenze siano formulate in termini chiari, che evitino l'insorgere di dubbi interpretativi, come invece emerge dalla lettura dell'articolo 4.

Per quanto concerne poi le misure a tutela del terrorismo internazionale, dopo aver ricordato che il decreto-legge n. 144 del 2005 era stato esaminato in uno spirito di sostanziale collaborazione, ritiene che sarebbe stato più opportuno prorogare la vigenza di quelle disposizioni, anziché stabilizzarle, nonché evitare l'ulteriore giurisdizionalizzazione delle procedure in materia di espulsione.

Più in generale, osserva che il provvedimento in esame prevede una serie di interventi che appaiono in controtendenza rispetto ai problemi recati oggi dal terrorismo e che, in sostanza, la complessa costruzione normativa del decreto-legge appare essere il frutto della sola volontà di non farlo apparire una reiterazione del precedente.

Maurizio GASPARRI (AN), pur ritenendo che il provvedimento in esame contenga anche norme condivisibili, tra cui la messa a regime delle norme antiterrorismo contenute nel decreto-legge Pisanu (n. 144 del 2005), non può che ribadire il giudizio aspramente critico del suo gruppo sulla politica di sicurezza del Governo. Ritiene infatti confuso e disordinato il modo in cui il Governo ha, fin dall'inizio, affrontato problemi di sicurezza gravi e prevedibili, come quelli derivanti dall'immigrazione clandestina, che dura ormai da anni e non è certamente inattesa, e dall'allargamento dell'Unione europea a Paesi dai quali era facile attendersi considerevoli afflussi di persone, il cui impatto doveva essere attentamente valutato in via preventiva. La stessa maniera con cui è stata gestita la vicenda del decreto-legge n. 181 del 2007, dimostra, a suo avviso, la mancanza di lucidità dell'intero Governo ed in particolare l'inadeguatezza del ministro dell'interno, dimostrata, una volta di più, in questi giorni nella vicenda della gestione dell'emergenza rifiuti a Napoli e in Campania.

Nel merito del provvedimento, esprime perplessità sul trasferimento dei poteri in materia di convalida dei provvedimenti di espulsione o allontanamento dal giudice di pace ai tribunali in composizione monocratica, sottolineando come ciò provocherà inevitabilmente ritardi e lentezze nei procedimenti in questione. Reputa insufficiente la copertura finanziaria del provvedimento, rilevando come, in assenza di adeguate risorse, non sarà possibile un'effettiva azione di messa in sicurezza del territorio. Considera poi un segno delle contraddizioni in cui si dibatte la maggioranza il fatto che si faccia riferimento a non meglio qualificate «strutture già destinate per legge alla permanenza temporanea», dovendosi con ciò intendere quei Centri di permanenza temporanea ed assistenza che, a parole, il Governo dice di voler smantellare, per assecondare le velleità ideologiche di una parte della sua maggioranza, ma di cui, nei fatti, non può fare a meno perché si tratta di strutture indispensabili per fronteggiare le emergenze di immigrazione clandestina di questi anni.

Ritiene, inoltre, essenziale avviare un dibattito a livello europeo sulle questioni della sicurezza legate all'immigrazione dai Paesi extraeuropei ed all'allargamento dell'Unione europea, che rappresenta certamente un fatto storico di enorme importanza, ma che comporta anche problemi di

ordinata convivenza che sarebbe sbagliato ignorare o trascurare.

Dopo aver confermato una valutazione fortemente negativa rispetto all'operato del Governo in materia di sicurezza, ricordando come lo stesso decreto-legge n. 181 del 2007 non abbia avuto, nel periodo della sua vigenza, se non un modesto impatto in termini di numero di espulsioni disposte, conclude affermando che l'emergenza sicurezza in Italia richiede una lucidità, una tempestività di reazione ed una consapevolezza del problema che, a suo avviso, mancano del tutto al Governo ed al ministro dell'interno, come dimostrano le caotiche e contraddittorie iniziative da essi intraprese. Preannuncia quindi la presentazione, da parte dei gruppi di opposizione, di una pregiudiziale di costituzionalità intesa a contestare la legittimità del decreto-legge in esame in quanto configurante reiterazione del precedente decreto non convertito. Qualora la pregiudiziale dovesse essere respinta, il suo gruppo si riserva di presentare emendamenti volti a correggere il testo. Si riserva inoltre di sollecitare l'Esecutivo affinché si adoperi per avviare un dibattito a livello europeo sulle questioni della sicurezza interna all'Unione europea.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, dovendosi a breve riunire l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, rinvia il seguito dell'esame alla seduta già prevista per il pomeriggio.

La seduta termina alle 9.45.

Omissis

La seduta comincia alle 15.15.

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella odierna seduta antimeridiana.

Jole SANTELLI (FI) dichiara che il giudizio della sua parte politica non può essere positivo, considerato che il provvedimento in gran parte ripropone le norme contenute nel precedente decreto-legge, non convertito per le ragioni a tutti note.

Giudica tuttavia positivamente, con riferimento all'articolo 1, la messa a regime della disciplina in materia di espulsioni per ragioni di prevenzione del terrorismo contenuta, come disciplina provvisoria, nel decreto-legge Pisanu (n. 144 del 2005), nonché la sua estensione a comprendere sia i cittadini comunitari sia quelli extracomunitari. Ritiene però un errore aver tolto al procedimento di espulsione per motivi di antiterrorismo quel carattere esclusivamente amministrativo che, assicurandone celerità ed efficacia, ne era la vera forza: la giurisdizionalizzazione del procedimento non potrà, infatti, a suo parere, non avere effetti negativi non solo sulla speditezza dei procedimenti, ma anche sulla efficacia della norma, atteso che inevitabilmente accadrà che provvedimenti analoghi nei presupposti saranno giudicati, a seconda dei tribunali che li valuteranno, legittimi ovvero illegittimi, sulla base di interpretazioni diverse della norma, il che darà luogo ad applicazioni difformi sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'articolo 2, che trasferisce al tribunale in composizione monocratica le competenze in materia di convalida dei provvedimenti di espulsione o di allontanamento che fino ad oggi sono state del giudice di pace, si limita a ribadire il proprio contrario avviso, rinviando a quanto da lei già detto in occasione del dibattito sul decreto-legge n. 189 non convertito, limitandosi qui ad esprimere il timore che tale scelta finisca con l'impedire ai Governi di vedere applicata la propria politica sull'immigrazione quando questa non dovesse trovare consenziente una parte o tutta la magistratura.

Esprime poi perplessità sull'articolo 3 nella misura in cui attribuisce al ministro dell'interno e non ai prefetti - o non anche ai prefetti - il potere di disporre l'allontanamento per motivi di prevenzione del terrorismo di cittadini comunitari, nonché sulla previsione secondo cui al destinatario del decreto deve essere consegnata una sintesi del provvedimento stesso in una lingua da lui scelta,

trattandosi, a suo avviso, di una previsione di difficile applicazione.

Sull'articolo 4, richiama le considerazioni già svolte in occasione dell'esame del precedente decreto-legge, limitandosi a ribadire la preoccupazione che la diversità delle fattispecie che legittimano il potere di allontanamento in capo, rispettivamente, al ministro dell'interno ovvero al prefetto, e la discrezionalità nella valutazione degli elementi che si assumono a presupposto dell'esercizio del potere, rischiano di provocare ricorsi per incompetenza, generando annullamenti di provvedimenti e rendendo quindi inefficace il meccanismo.

In relazione all'articolo 5, pur valutando favorevolmente l'aumento delle pene per la violazione del divieto di reingresso nel territorio dello Stato, ritiene che, salva la diversa pena, sarebbe opportuno uniformare, per gli altri profili, le discipline relative ai due diversi tipi di reingresso. Per quanto riguarda, ancora, l'articolo 6, richiama le perplessità già espresse in occasione del dibattito sul precedente decreto-legge rispetto alle possibili implicazioni, in sede di applicazione, della ambigua locuzione «strutture già destinate per legge alla permanenza temporanea». In relazione al comma 3, inoltre, osserva che, alla luce di tale disposizione, sembrerebbe esservi una diversità tra la situazione del cittadino extracomunitario, nei cui confronti viene pronunciato il non luogo a procedere, e quella del cittadino dell'Unione, nei confronti del quale il non luogo a procedere non viene, in alcuni casi, pronunciato.

Per quanto riguarda, infine, i dubbi di costituzionalità legati al fatto che il decreto-legge in esame sostanzialmente reitera le disposizioni contenute nel decreto n. 189 del 2007 non convertito, rinvia a quanto detto nella seduta antimeridiana dal collega Boschetto. Sarebbe stato, in ogni caso, a suo parere, più opportuno, da parte del Governo, fornire una più ampia spiegazione della natura dei nuovi ed ulteriori presupposti di necessità ed urgenza che motivano il nuovo decreto.

Il sottosegretario Marcella LUCIDI, nel riservarsi di intervenire più puntualmente sui singoli articoli nel corso dell'esame degli emendamenti, invita la Commissione a non tenere presente, nella valutazione del decreto-legge in titolo, il solo aspetto dell'allontanamento dei cittadini comunitari. È vero che il nuovo decreto-legge trae origine dalla vicenda del precedente decreto non convertito e che il Governo ha dovuto fare i conti con la necessità di non limitarsi a reiterare il decreto non convertito, ma è anche vero che il decreto in esame presenta un suo sostanziale contenuto di novità. Sussisteva infatti l'esigenza, da una parte, di far salve le misure antiterrorismo contenute nel decreto Pisanu la cui applicabilità veniva meno al 31 dicembre 2007, sia pure integrandole in modo da assicurare ai destinatari le necessarie garanzie costituzionali, e, dall'altra parte, di estendere l'applicazione di quelle misure anche ai cittadini comunitari.

Aggiunge che la novità dell'intervento disposto dal Governo con il decreto-legge in esame va valutata anche tenendo conto del fatto che nella stessa seduta del 28 dicembre il Consiglio dei ministri, oltre al decreto-legge in esame, ha approvato uno schema di decreto legislativo correttivo del decreto legislativo n. 30 del 2007. Al riguardo, tenuto anche conto delle richieste di chiarimento avanzate dai deputati intervenuti nella seduta di ieri, assicura che il provvedimento sarà trasmesso alle Camere, per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, nel più breve tempo possibile, non appena completato l'*iter* interno al Governo.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare del provvedimento. Ricorda che, secondo quanto convenuto in sede di ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato a lunedì 14 gennaio alle ore 14.00 e che l'esame degli stessi avverrà a partire da martedì 15 gennaio alle ore 9.30.

La seduta termina alle 15.30.