

COMMISSIONI RIUNITE

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

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	24
SEDE REFERENTE:	
DL 92/08: Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica. C. 1366 Governo, approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	24
Sulla pubblicità dei lavori	24

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 2 luglio 2008.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.35 alle 14.40.

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 rap-

porto 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'in-

tero 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'im-

pianto 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 col 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'aggra-

vante 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 tentato 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 assolute 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 preveduti 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'egua-

gianza, 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 Contento 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) promette 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 resoconfezione 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 pre-

senza 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. Ritiene 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, pre-

visto 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. Ritiene 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 irrile-

vante 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.