

RESOCONTO STENOGRAFICO

196.

SEDUTA DI LUNEDÌ 24 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARINA SERENI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **SIMONE BALDELLI**

INDICE

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-84

	PAG.		PAG.
Missioni	1	(Discussione sulle linee generali – A.C. 204-B ed abbinata)	2
		Presidente	2
Disegno di legge di conversione (Annunzio della presentazione e assegnazione a Commissioni in sede referente)	1	Businarolo Francesca (M5S)	8
		Chiarelli Gianfranco Giovanni (FI-PdL), Relatore di minoranza	4
Proposta di legge: Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso (Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato) (A.C. 204-251-328-923-B) (Discussione)	2	Ermini David (PD)	6
		Farina Daniele (SEL)	15
		Mattiello Davide (PD), Relatore per la maggioranza	2
		Molteni Nicola (LNA)	12
		Sarro Carlo (FI-PdL)	9

N. B. Il RESOCONTO SOMMARIO è disponibile on line già nel corso della seduta, alla pagina “Resoconti” del sito della Camera dei deputati. Il Resoconto Sommario è corredato di collegamenti ipertestuali verso il Resoconto Stenografico (Vedi RS) ed ai documenti di seduta (Vedi All. A).

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

	PAG.		PAG.
<i>(Repliche dei relatori e del Governo – A.C. 204-B ed abbinate)</i>	16	Rizzetto Walter (M5S)	45
Presidente	16	Vacca Gianluca (M5S)	43
Costa Enrico, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .	16	<i>(Intervento del Governo)</i>	46
<i>(Annunzio di una questione pregiudiziale – A.C. 204-B ed abbinate)</i>	17	Presidente	46
Presidente	17	Rughetti Angelo, <i>Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	46
Proposta di legge: Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie (<i>Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato</i>) (A.C. 331-927-B) (Discussione)	17	Mozioni Molea ed altri n. 1-00327 e Lacquaniti ed altri n. 1-00388: Iniziative a sostegno del settore del turismo (Discussione)	47
<i>(Discussione sulle linee generali – A.C. 331-927-B)</i>	17	<i>(Discussione sulle linee generali)</i>	47
Presidente	17	Presidente	47
Binetti Paola (PI)	30	Abrignani Ignazio (FI-PdL)	53
Chiarelli Gianfranco Giovanni (FI-PdL) ..	33	Lacquaniti Luigi (SEL)	50
Costa Enrico, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .	24	Molea Bruno (SCpI)	47
Ermini David (PD)	25	Montroni Daniele (PD)	63
Farina Daniele (SEL)	35	Mucci Mara (M5S)	66
Ferranti Donatella (PD), <i>Relatore per la maggioranza</i>	17	Prodani Aris (M5S)	60
Molteni Nicola (LNA), <i>Relatore di minoranza</i>	21	Schirò Gea (PI)	57
Turco Tancredi (M5S)	27	<i>(Intervento del Governo)</i>	69
<i>(Repliche dei relatori e del Governo – A.C. 331-927-B)</i>	35	Presidente	69
Presidente	35	Rughetti Angelo, <i>Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	69
<i>(La seduta, sospesa alle 14,25, è ripresa alle 15,15)</i>	36	<i>(La seduta, sospesa alle 17,45, è ripresa alle 17,50)</i>	69
Missioni (Alla ripresa pomeridiana)	36	Mozioni Sarro e Brunetta n. 1-00387 e De Girolamo n. 1-00389: Iniziative in relazione ai recenti terremoti che hanno colpito alcune aree della regione Campania e la provincia di Campobasso (Discussione)	69
Mozione Chimienti ed altri n. 1-00341: Iniziative per la stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al comparto scuola (Discussione)	36	<i>(Discussione sulle linee generali)</i>	70
<i>(Discussione sulle linee generali)</i>	36	Presidente	70
Presidente	36	Paris Valentina (PD)	72
Chimienti Silvia (M5S)	36	Sarro Carlo (FI-PdL)	70
Ciprini Tiziana (M5S)	41	Scotto Arturo (SEL)	71
Lacquaniti Luigi (SEL)	39	<i>(Intervento del Governo)</i>	73
Paris Valentina (PD)	42	Presidente	73
Polverini Renata (FI-PdL)	38	Legnini Giovanni, <i>Sottosegretario per l'economia e le finanze</i>	73
		Ordine del giorno della seduta di domani	74
		Testo integrale della relazione del deputato Donatella Ferranti in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 331-927-B)	75

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARINA SERENI

La seduta comincia alle 11,40.

ANNA MARGHERITA MIOTTO, *Segretario*, legge il processo verbale del 21 marzo 2014.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento, i deputati Angelino Alfano, Giocchino Alfano, Alfreider, Alli, Amici, Attaguile, Bellanova, Bindi, Bobba, Bocci, Boccia, Michele Bordo, Borletti Dell'Acqua, Brambilla, Bressa, Brunetta, Caparini, Casero, Castiglione, Causin, Cicchitto, Cirielli, Costa, D'Incà, D'Uva, Del Basso de Caro, Dellai, Di Gioia, Di Lello, Luigi Di Maio, Fava, Ferranti, Fico, Gregorio Fontana, Fontanelli, Formisano, Frusone, Galan, Garavini, Giachetti, Giacomelli, Giancarlo Giorgetti, Gozi, Legnini, Lorenzin, Lotti, Lupi, Giorgia Meloni, Merlo, Migliore, Orlando, Gianluca Pini, Pisicchio, Pistelli, Ravetto, Realacci, Rossi, Rughetti, Sani, Scalfarotto, Speranza, Tabacci, Vecchio, Velo e Zanetti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

I deputati in missione sono complessivamente settanta, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà

pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 21 marzo 2014, ha presentato alla Presidenza il seguente disegno di legge, che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del Regolamento, in sede referente, alle Commissioni riunite II (Giustizia) e XII (Affari sociali):

« Conversione in legge del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale » (2215) – *Parere delle Commissioni I, III, V e XIV e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione.

Discussione della proposta di legge: Burtone ed altri; Vendola ed altri; Francesco Sanna ed altri; Micillo ed altri: Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso (Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato) (A.C. 204-251-328-923-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato: d'iniziativa dei deputati Burtone ed altri; Vendola ed altri; Francesco Sanna ed altri; Micillo ed altri: Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 204-B ed abbinate)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Ha facoltà di intervenire il relatore per la maggioranza, deputato Mattiello.

DAVIDE MATTIELLO, *Relatore per la maggioranza*. Signora Presidente, oggi cominciamo a scrivere l'ultima pagina di questo importante iter legislativo, che riguarda la modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, iter fortemente e autorevolmente stimolato dalla massiva campagna dei braccialetti bianchi, campagna alla quale hanno aderito centinaia di parlamentari, centinaia di migliaia di cittadini, campagna che ha focalizzato la propria proposta sulle parole «altra utilità», quelle parole che stavano già nell'originario progetto di legge auspicato dal *pool* di Palermo oltre vent'anni fa, parole che

saltarono allora, quando il testo venne approvato all'indomani delle stragi, l'8 agosto del 1992, parole che in qualche misura la giurisprudenza aveva comunque tradotto all'interno del significato della parola «denaro», parole che, in ogni caso, la Camera aveva inserito, *sine glossa*, già nel testo licenziato in prima lettura a luglio.

Anticipo che l'intenzione che io qui rappresento è quella di scriverla al più presto questa ultima pagina, confermando senz'altro il testo così come inviatoci dal Senato.

Il Senato ha modificato in diversi punti il testo che la Camera approvò all'unanimità nel mese di luglio.

Usando una metafora, il rapporto tra il testo approvato dal Senato e quello che approvammo alla Camera è il rapporto che esiste tra un fiore che dispiega i suoi petali e il precedente bocciolo. Non c'è soluzione di continuità tra le due realtà, non c'è contraddizione; c'è, piuttosto, una coerente evoluzione, resa possibile dal tempo e dal bicameralismo.

Il Senato ha portato a maturazione quanto stava già *in nuce* nel testo Camera, rispecchiando finalmente quanto auspicato dalla proposta di legge a prima firma Sanna dalla quale il Partito Democratico aveva preso le mosse. Il Senato ha eliminato il termine «consapevolmente», ritenendolo inutile, e ha aggiunto la parola «promessa», sia rispetto ai voti che la mafia si impegna a procurare, sia rispetto alla contropartita che il politico si impegna a realizzare, al fine di stigmatizzare più efficacemente il momento della consumazione del reato, ma su questo tornerò tra poco. Ha inteso, come oggetto possibile della contropartita, il denaro, qualunque altra utilità, ma anche la disponibilità a soddisfare interessi o esigenze dell'organizzazione mafiosa. Ha, infine, equiparato le pene a quelle previste dal 416-bis.

Sono state sollevate critiche a questa nuova formulazione, critiche animate dalle migliori intenzioni: consegnare all'Italia una norma penalmente ben costruita, inattaccabile sul piano della legittimità costituzionale e, quindi, utile davvero a

rompere i velenosi rapporti tra politica e mafia. Sono, quindi, critiche degne della massima attenzione, critiche che si sono appuntate soprattutto sull'utilizzo del termine « disponibilità », mai introdotto prima nel codice penale, e ritenuto cifra di una norma imprecisa nel circoscrivere il perimetro della condotta da sanzionare. Imprecisa e, quindi, pericolosa per i cittadini che hanno il sacrosanto diritto di sapere in anticipo e compiutamente per quali comportamenti saranno perseguiti dallo Stato, tanto più se in gioco ci sono così tanti anni di galera.

Come rispondiamo a queste critiche? Come rassicuriamo cittadini, operatori del diritto, colleghe e colleghi deputati chiamati a licenziare questa norma? In due passaggi. Prima di tutto, dobbiamo chiarire quale sia l'intento della norma per isolare il nucleo della fattispecie. L'intento della norma si comprende bene procedendo per sottrazione. La corruzione elettorale è già colpita dagli articoli 96 e seguenti del testo unico n. 361 del 1957. La coercizione elettorale è già colpita dagli articoli 85 e seguenti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960. Abbiamo già l'articolo 7 con il quale si sanziona come aggravante l'utilizzo del metodo mafioso. Abbiamo il reato di concorso esterno in associazione mafiosa di elaborazione giurisprudenziale per colpire il vantaggio concreto apportato dal politico, in questo caso, all'organizzazione mafiosa. Infine, abbiamo il terzo comma dell'articolo 416-*bis* in cui venne inserita la finalità elettorale, nello stesso momento in cui fu inventato il 416-*ter*. Due facce della stessa medaglia.

Se queste sono le tessere già messe sul tavolo per salvaguardare il bene giuridico grande della correttezza del momento elettorale, cosa aggiunge il novellato 416-*ter*? Aggiunge la rilevanza penale di chi, politico o suo rappresentante, si siede a tavola con la mafia, sapendo di sedersi a tavola con la mafia, con l'intenzione di aumentare il proprio potere attraverso il potere della mafia stessa.

Lo *spot* va dunque acceso sul comportamento dell'uomo politico che, pur di

acquisire maggiore potere, si accorda con la mafia, tant'è vero che sono il secondo comma del 416-*ter* e il terzo comma del 416-*bis*, oltre all'articolo 7, quelli precipuamente dedicati a colpire i mafiosi. La fattispecie resta nel suo complesso quella di un reato contratto che pretende, al fine di perfezionarsi, l'incontro tra le due volontà. Tuttavia, e ciò posto, proprio l'aver articolato il nuovo articolo 416-*ter* in due distinti commi, prevedendo, con il secondo, di colpire in maniera specifica il mafioso che conclude l'accordo, giustifica la sottolineatura. Il primo comma mette in evidenza e sanziona il comportamento tipico del politico o di chi lo rappresenta.

La promessa o l'erogazione di denaro o di qualunque altra utilità, fino alla disponibilità a soddisfare esigenze o interessi dell'organizzazione mafiosa, descrivono il contenuto della volontà con la quale il politico si dispone all'accordo, ma non determinano la consumazione del reato, non hanno a che fare con il perfezionamento della condotta.

Che cosa, dunque, ha a che fare con la consumazione del reato, col perfezionamento della condotta? Cosa, in altri termini, dovrà essere provato e, se provato, costerà al politico e al suo rappresentante fino a dodici anni di galera? Gli stessi che — resta inteso — rischia il mafioso che ha fatto da controparte? La consapevolezza di sedersi a tavola col mafioso in campagna elettorale per stringere un accordo di reciproca utilità. Il messaggio è forte e chiaro: in campagna elettorale con i mafiosi guai ad intendersela, punto!

Verrebbe da dire che il politico non dovrebbe intendersela mai con la mafia, ma appunto in questo sta la differenza tra una norma morale e una norma penale, che deve tipizzare una condotta cavandola fuori dall'insieme dei comportamenti umani. Il messaggio è severo e carico della dolorosa storia italiana. Chi fa politica in Italia non può non chiedersi *a priori* chi sia Tizio o chi sia Caio, discriminando Tizio qualora risulti un qualche suo coinvolgimento con l'organizzazione mafiosa. Insomma, al politico italiano la legge impone un carico di responsabilità maggiore

e specifico nel discernere i soggetti con i quali stabilire accordi. In questo il Parlamento deve assumersi fino in fondo il proprio compito, rappresentando la sovranità del popolo, nello stabilire liberamente quali siano i comportamenti ritenuti gravi per la Repubblica e come sanzionarli, certo nel rispetto dei vincoli costituzionali.

Con questa norma il Parlamento prende atto, una volta di più, che la forza delle mafie nel nostro Paese è un fatto speciale, che dipende in buona misura dalla debolezza dello Stato e, quindi, dalla debolezza di una certa politica, una politica spesso corrotta, molliccia, in debito di credibilità e, quindi, di consenso, che non cerca di risalire la china raddrizzando la schiena, ma piuttosto cerca scorciatoie, sgruolando in basso come un maiale in cerca di ghiande. Questo Parlamento, con questa norma, dice a chi fa e vuol fare politica in questo Paese: su la schiena! Lo dobbiamo ai tanti servitori dello Stato che hanno pagato con la vita la straordinaria normalità dell'onestà e della lealtà verso le istituzioni.

Mi avvio alle conclusioni, signor Presidente. Qualcuno a questo punto potrebbe pensare: ma se è così, meglio sarebbe stato tenere l'avverbio « consapevolmente ». No, abbiamo fatto bene a toglierlo, perché nei delitti il dolo — cioè intenzione e consapevolezza soggettiva dell'autore del reato — deve sempre accompagnare ogni segmento della fattispecie. Qualcun altro potrebbe pensare: ma allora, se è così, non è corretto affermare che le parole « disponibilità a soddisfare » rappresentino un primo tentativo di dare forma legislativa al reato di concorso esterno in associazione mafiosa? No, è bene affermarlo, perché il concorso esterno colpisce il terzo — in questo caso, il politico — che arreca concretamente un vantaggio alla mafia; e per la mafia il primo vantaggio concreto arrecato dal politico è proprio la vicinanza che può essere vantata, con ciò di per sé aumentando il prestigio dell'organizzazione mafiosa.

Infine, signor Presidente e colleghi, due forti auspici per il futuro prossimo. L'articolo 416-ter, così novellato, è cosa buona

e giusta da approvare, ma arriva con vent'anni di ritardo e rischia di essere almeno in parte superato dagli eventi. Mi spiego: lo schema sotteso all'articolo 416-ter rimanda ad un'alterità dialettica tra politici e mafiosi: da una parte ci sta la mafia e dall'altra la politica; politica e mafia si parlano e si intendono. Questo schema è oggi meno rappresentativo di vent'anni fa e rischia di riguardare una mafia pur sempre temibile, ma non la più potente. Gli osservatori più attenti ci avvertono che ormai i sistemi mafiosi sono diventati grandi sistemi economico-finanziari che vivono per lo più nella legalità e che, quindi, non hanno bisogno di cercare il politico per accordarsi, il politico lo producono nel gioco normale delle alleanze di potere.

Ecco perché è così importante l'aggressione ai patrimoni mafiosi su scala internazionale e anche per questo sarà così strategico il semestre europeo a guida italiana.

Secondo e ultimo auspicio: il 416-ter non copre le primarie. Le primarie sono considerate un fatto privato e interno ad un'associazione — il partito — e, quindi, la loro correttezza non è considerata un bene tale da doversi salvaguardare attraverso la norma penale. Per questo è così importante che la nuova legge elettorale per la Camera, oggi all'esame del Senato, preveda dei correttivi: sono certo che i senatori e le senatrici e, segnatamente, il Presidente Grasso, recepiranno con la consueta attenzione questo mio auspicio, che rappresenta il desiderio di molti (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire il relatore di minoranza, deputato Chiarelli.

GIANFRANCO GIOVANNI CHIARELLI, *Relatore di minoranza.* Signor Presidente, a distanza di oltre vent'anni dalla sua introduzione e dopo numerose proposte di modifica rimaste inascoltate nelle precedenti legislature, l'articolo 416 torna al centro dell'agenda politica con l'evidente scopo di garantire una più completa ed efficace azione di contrasto alla zona

grigia in cui gli interessi della mafia incrociano quelli del potere istituzionale. In questo contesto, l'obiettivo dovrebbe essere quello di contribuire alla definizione di un apparato normativo efficiente e coerente con il principio di legalità. Occorre, infatti, evitare che eventuali improprietà nell'individuazione della fattispecie penalmente rilevante possano ridurre o mettere a rischio l'efficacia dell'intervento.

Tuttavia, se pur licenziato nel solco di esigenze condivisibili, il testo approvato dal Senato, che oggi è all'esame di quest'Aula, ha modificato l'impianto approvato in prima lettura alla Camera e si espone ad ampie e fondate critiche innanzitutto a cagione della sua evidente indeeterminatezza.

Oggi la maggioranza dovrebbe prendere atto del fallimento di quest'Aula della Camera in un provvedimento che è stato votato all'unanimità e che è stato votato all'unanimità sulla base di audizioni fatte in Commissione contrariamente al lavoro fatto dal Senato, che, a mio parere, ha partorito una proposta di legge del tutto incostituzionale. Se prendiamo atto di questo, allora dico, probabilmente, lasciamo alle spalle quelle che sono sempre le false moralità o i falsi moralismi che provengono da quella parte e addentriamoci nel provvedimento, che io ritengo meriti un esame attento. Il mio gruppo darà un contributo, come è stato fatto a luglio, affinché questo testo venga licenziato, sia del tutto costituzionale e sia del tutto efficace per la lotta alla mafia.

Il testo approvato, dicevo, il 16 luglio costituiva un provvedimento che rappresentava un buon punto di equilibrio tra le necessità di punire lo scambio elettorale politico-mafioso e quella di garantire i principi costituzionali della proporzionalità e della tassatività della legge penale, nonché della necessaria offensività del reato.

Il testo della Camera prevedeva, quindi, una formulazione dell'articolo 416 basata su alcuni elementi chiari. Innanzitutto, che il presupposto dell'accordo tra le due parti per il procacciamento di voti fosse fondato sulla sua consapevolezza. Si intendeva in

tal caso sottolineare più chiaramente il carattere doloso dell'accettazione da parte del politico del procacciamento dei voti mediante il ricorso all'intimidazione connessa al vincolo associativo mafioso. In tal modo, il reato si perfezionava al momento dell'impegno reciproco e consapevole di due controparti dello scambio elettorale politico-mafioso.

Al riguardo, la nuova formulazione del Senato pone un evidente problema dal punto di vista del diritto processuale, poiché potrebbero attivarsi indagini sulla base della sola parola pronunciata nei confronti di un soggetto relativamente all'esistenza del patto illecito senza che, in realtà, sussistano prove concrete, attribuendo in tal modo un potere enorme alla magistratura inquirente.

Si ricorda che un altro degli elementi chiave del testo approvato alla Camera era costituito dal superamento del limite della necessità dell'erogazione di denaro ai fini della consumazione del reato mediante il ricorso, come contropartita del *pactum sceleris*, anche ad altre utilità.

L'ultima caratteristica fondamentale del provvedimento approvato prevedeva che il reato di cui all'articolo 416-ter avesse strutture bilaterale.

Passando, quindi, all'analisi del testo pervenutoci dal Senato, e non modificato in Commissione, non avendo avuto neanche la possibilità di poter nuovamente affrontare determinati problemi, la condotta illecita viene qualificata mediante l'accettazione della promessa di procurare voti. Scompare, quindi, rispetto al testo approvato alla Camera, il riferimento alla consapevolezza. Sul punto si rileva che il riferimento alla consapevolezza non era da considerarsi ultroneo poiché è essenziale, ai fini della punibilità del reato, che il soggetto abbia piena cognizione dell'appartenenza all'associazione mafiosa da parte di chi procaccia i voti. Si segnala, altresì, che la scelta originariamente operata dalla Camera dei deputati di punire il procacciamento dei voti e non la mera accettazione della promessa di procurare voti, lasciava comunque intatta, più correttamente, la possibilità di punire, attra-

verso la figura del tentativo di reato, tale tipologia di condotta. Si evidenzia che l'attuale formulazione approvata dal Senato che fa riferimento alla disponibilità a soddisfare gli interessi e le esigenze dell'associazione mafiosa contrasta con la Costituzione e, nello specifico, con l'articolo 25, comma 2, poiché è del tutto indeterminata. I reati più gravi andrebbero perseguiti attraverso la definizione di norme puntuali e rispettose dei principi costituzionali.

Dalle disposizioni è dunque evidente che queste presentano talune criticità in ordine al pieno rispetto dei principi di tipicità e determinatezza della fattispecie, nonché con riferimento al rispetto del principio di offensività. D'altronde, è nella logica della competizione elettorale e della rappresentanza politica che i candidati promettono di soddisfare le esigenze del proprio elettorato, sicché può diventare difficile distinguere tra una disponibilità fisiologica e quella patologica che, giustamente, si vuole e si deve prevenire. Il rischio è che una norma a maglie così larghe si apra ad errate interpretazioni applicative. Un'ultima considerazione, infatti, va operata in relazione agli aspetti probatori. Ma è anche una realtà in cui, per la labilità dei computi interpretativi degli elementi presupposti del reato, occorre che il legislatore fornisca indicazioni normative chiare, precise, inequivoche, connotate dall'esigenza di una definita tipizzazione dei comportamenti sanzionabili.

Diversamente, cari colleghi, si determinerà la creazione di una sorte di palude nella quale risulteranno ancora più difficili gli sforzi giudiziari e investigativi; si correrà il rischio che il racconto della promessa data, promessa accettata e la patente di disponibilità siano rimessi proprio nelle mani dei mafiosi che oggi si intendono combattere.

La lotta alla mafia si deve basare su norme chiare, la chiarezza delle norme e della fattispecie consente di raggiungere risultati più grandi. Questo ha portato molte forze politiche ad insistere affinché si condividesse, nel luglio del 2013, questa

proposta di legge. L'orientamento del gruppo Forza Italia, pur condividendo appieno la fondamentale esigenza di garantire una più completa ed efficace azione di contrasto alla mafia, in particolare nelle sue interferenze con le istituzioni, è contrario al testo approvato al Senato e all'esame di questa Aula. Il testo in esame infatti introduce un'eccessiva e inammissibile estensione delle condotte criminose, accompagnata da aggravamenti del trattamento punitivo che risultano in insanabile contrasto, lo ripeto, con i principi costituzionali e non forniscono una risposta adeguata a fenomeni criminosi che, per la loro gravità, meritano formulazioni normative puntuali e calibrate rispetto alla loro pericolosità sociale (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

È iscritto a parlare il deputato Ermini. Ne ha facoltà.

DAVID ERMINI. Signor Presidente, onorevoli colleghe, onorevoli colleghi, oggi è un giorno che potrebbe essere importante per il nostro Parlamento e per tutte il nostro Paese: finalmente andiamo a sanzionare con una norma specifica il voto di scambio politico-mafioso.

Ho ascoltato con grande attenzione la relazione dell'onorevole Mattiello, al quale naturalmente mi unisco per le considerazioni alte ed importanti che egli ha svolto. Alcune cose soltanto mi preme in qualche modo segnalare e ribadire. Io penso, come tutti, che la democrazia sia fondata sull'elemento della partecipazione – Tocqueville diceva: la partecipazione è l'anima della democrazia –, però la partecipazione deve essere libera, come deve essere libero poi il mandato che il parlamentare svolge, che il consigliere regionale svolge e che il consigliere comunale svolge; e per essere libero non deve subire in alcun modo condizionamenti. Allora, questa norma, che oggi noi andiamo ad approvare, è l'elemento principale, forse il mattone

principale per evitare non solo condizionamenti, ma i peggiori condizionamenti, che sono quelli delle associazioni di stampo mafioso.

È vero, il Senato ha modificato la norma che, all'unanimità, questa Camera aveva approvato; devo dire che anch'io ero intervenuto, e su quella parola « consapevolmente », che era stata un po' l'elemento di sintesi per ottenere l'unanimità, qualche dubbio ce l'avevo, non tanto sulla sostanza, quanto sul fatto che fosse assolutamente ultroneo. Infatti, in tutti i manuali di diritto penale ci spiegano che il dolo deve essere svolto con coscienza e volontà per sussistere, quindi la parola « consapevolmente » era ovviamente ultronea; però era giusto che tutti partecipassero a quella votazione storica e che in qualche modo si arrivasse anche ad un compromesso.

Il Senato ha deciso di modificare la norma; ha deciso di modificarla, anticipando la soglia della condotta punibile e ciò non più punendo l'accordo, quindi la fine del processo di rapporto tra il politico e il mafioso, ma anticipandola al momento in cui si concretizza la promessa. Io non penso che si stiano violando i principi di offensività e di tassatività. Perché? Perché il principio di tassatività è evidente nella norma che oggi approviamo, perché si specifica assolutamente quel tipo di condotta, cioè il mettersi d'accordo per utilizzare l'elezione politica ai fini di avvantaggiare l'associazione criminosa — perché di questo poi alla fine si tratta —: è evidente che risponda ad un principio di tassatività, è indicato in modo espresso. Allo stesso modo, il principio di offensività mi sembra sia nelle cose. Nel momento in cui un politico, consapevolmente, perché si tratta di delitto, ha un rapporto con un soggetto appartenente ad un'associazione mafiosa o di tipo mafioso, è evidente che il principio di offensività è *ictu oculi*, davanti a tutti. Ma dico ancora qualcosa di più: noi rispettiamo principalmente i nostri valori fondamentali, quelli che sono indicati in tutte le democrazie liberali, cioè il principio di legalità formale. Noi avviamo prima gli attori di questo futuro accordo, di questa promessa, e gli diciamo:

tu politico, a qualsiasi competizione partecipi (sia comunale, sia regionale, sia parlamentare), non devi avere rapporti con soggetti che tu sai, perché per perfezionare il delitto tu devi essere consapevole di questo, perché se tu non fossi consapevole non sarebbe punibile, perché mancherebbe la coscienza e la volontà; allora, se tu lo sai, non devi avere rapporti con queste persone. Quindi, non solo è opportuno, ma è giusto che si punisca anche la sola promessa, nel momento in cui questi soggetti, consapevolmente, con la coscienza e la volontà di tentare di mettersi d'accordo ai fini di, vengano puniti fin dal primo accordo.

Quindi, non è un problema di tentativo, qui la condotta c'è, perché la condotta, anche se non la porti a compimento, sussiste. Ci sono tantissimi altri reati nel nostro codice penale in cui non è punibile il tentativo, ma è punibile la volontà comunque di voler far verificare l'evento. Io credo che, sotto questo aspetto, nulla ci sia da dire; noi vogliamo davvero una politica pulita, fuori da ogni condizionamento? Bene, i politici non devono avere alcun tipo di rapporto con le persone che violano il codice penale, tanto più se queste persone sono appartenenti o comunque lavorano ai fini di sviluppare un'organizzazione di tipo mafioso.

C'è un rischio, veniva detto e l'abbiamo letto in questi giorni anche sui giornali, che si aprano delle indagini. Bene, c'è un rischio, e chi non ha paura, perché ha paura che si aprano delle indagini? Ci possono essere dei pubblici ministeri che aprono le indagini? Lo facciano. Noi abbiamo un codice etico scritto molto bene — quello del mio partito — che non punisce i soggetti semplicemente perché ricevono un avviso di garanzia, ma punisce, rendendoli incandidabili, i soggetti che vengono rinviati a giudizio, cioè la loro condotta viene vagliata da una magistrato, non solo da un pubblico ministero ma da un giudice. Quindi, noi non abbiamo paura del fatto che un soggetto venga colpito da un avviso di garanzia — forse in Italia siamo poco garantisti, perché chiunque venga colpito da un avviso di garanzia

di qualsiasi tipo viene in qualche modo già bersagliato e segnalato come soggetto colpevole — certamente, come in tutte le cose, pensiamo forse di voler impedire, non approvando questa norma o modificando questa norma, che gli avvisi garanzia possano arrivare? Abbiamo visto che il concorso esterno in associazione mafiosa, che sostanzialmente è atto di natura giurisprudenziale, fino a questo momento non ha impedito che arrivassero avvisi di garanzia. Quindi, non vediamo sotto questo aspetto il problema. Io penso che in un Paese normale situazioni di questo genere non dovrebbero crearsi, perché, se un soggetto sa ed è consapevole che in certi ambienti vi sono delle persone che hanno a che fare con la criminalità, non si deve addentrare, ne deve stare fuori, e, se non è a conoscenza, giustamente nessuno lo punirà. Credo che questa sia la logica delle cose ed anche la logica del nostro sistema giuridico.

I nostri colleghi del Senato hanno voluto, in qualche modo, con le modifiche che sono state fatte, tipizzare quello che dicevo prima, cioè tipizzare il concorso esterno. Io non so come la giurisprudenza ci lavorerà e quello che ne scaturirà, penso però che il fatto che possano concorrere finalmente il 416-*bis* e il 416-*ter* — questa è la vera innovazione secondo me che nella giurisprudenza arriverà — sia semplicemente un passo in avanti, cioè non solo coloro che appartengono ma anche coloro che si adoperano, che promettono e hanno rapporti con i politici — perché qui verrà punito sia il politico che naturalmente il mafioso — sotto questo aspetto saranno tutte e due le condotte che possono essere punite nello stesso procedimento. Credo che questo sia un passo in avanti per il nostro Paese, passo in avanti perché io sogno, come tutti noi sogniamo, un Paese dove la mafia viene combattuta dallo Stato e dove invece non ci sia alcuna rapporto tra i rappresentanti dello Stato ed i criminali (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Businarolo. Ne ha facoltà.

FRANCESCA BUSINAROLO. Signor Presidente, dopo un'attesa di vent'anni finalmente una legge che colpisce al cuore il momento fondante del patto tra mafia e politica, quello dell'accordo elettorale. Inizio il mio discorso con le parole del senatore Michele Giarrusso con le quali annunciava il voto del MoVimento 5 Stelle al Senato alla proposta di legge di modifica dell'articolo 416-*ter*.

Intervenire sull'articolo 416-*ter*, alla luce degli scandali politici e delle diverse inchieste giudiziarie succedutesi in ventun anni, era un dovere da parte nostra. Il 416-*ter* stronca i rapporti tra politica e mafia sul nascere, proprio quando nuove elezioni creano nuovi patti criminali sui territori.

Il cuore della questione è la corruzione, colpendo chi, in maniera dura e senza mezze misure, vuole ricoprire incarichi pubblici e si allinea con i nemici dello Stato.

Non c'è più bisogno solo dello scambio di denaro: qualsiasi utilità, che percepisce chi scambia o organizza lo scambio di voti, lo spedirà in galera con la reclusione che arriva fino a dodici anni di pena.

La lunga discussione alla Camera, avvenuta nei mesi estivi dello scorso anno, aveva visto l'aggiunta dell'inciso « qualsiasi altra utilità », che rappresenta un grande passo avanti nella tutela del vivere civile e della correttezza dei rapporti elettorali. L'inciso « altra utilità » costituisce senza dubbio una spinta propulsiva verso il buon funzionamento delle amministrazioni dello Stato, ivi ricompresi gli enti locali. La stessa Corte di Cassazione, con la sentenza n. 2924 dell'11 aprile 2012, ha ritenuto integrato il reato di cui all'articolo 416-*ter* laddove l'oggetto materiale dell'erogazione fosse costituito non dall'erogazione di denaro, bensì da posti di lavoro.

Ma leggiamo il testo approvato dal Senato, che prevede che chiunque accetta la promessa di procurare voti mediante le modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416-*bis* in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di qualunque altra utilità, ovvero in cambio della disponibilità a soddisfare gli

interessi o l'esigenza dell'associazione, è punito con la stessa pena stabilita dal primo comma dell'articolo 416-*bis*. La stessa pena si applica a chi promette di procurare voti con le modalità di cui al primo comma. Fortunatamente, la parola « consapevolmente » è stata corretta durante l'iter del Senato perché una legge non deve prevedere parole ambigue, che alla fine favoriscono la deresponsabilizzazione di chi commette l'azione di scambio. La formulazione dell'articolo 416-*ter* così come approvata dal Senato risulta modificata rispetto al testo della Camera sotto cinque principali aspetti. Prima di tutto, la condotta illecita viene qualificata mediante l'accettazione della promessa di procurare voti mediante le modalità mafiose di cui al terzo comma dell'articolo 416-*bis*, ovvero con intimidazioni e assoggettamento. Scompare dal testo approvato dalla Camera il riferimento alla consapevolezza dell'accettazione, che viene ritenuto superfluo per un reato doloso, nonché foriero di problemi interpretativi; è anticipata la soglia di punibilità del reato e legata ad una condotta come elemento psicologico che precede l'azione, ovvero la citata promessa da parte del mafioso di procurare voti. Il reato si sostanzia ed è quindi punito, anche se il procacciamento di voti non sia davvero avvenuto, ma sia soltanto promesso.

È confermata la possibilità che, oltre all'erogazione di denaro, cui è aggiunta anche la relativa promessa, oggetto dello scambio sia anche altra utilità. Tale elemento è stato rafforzato dal Senato con la formulazione « qualunque utilità »; elemento di significativa novità, appare come contropartita della promessa di procurare voti, la disponibilità a soddisfare gli interessi e le esigenze dell'associazione mafiosa. I limiti di pena previsti dal testo Camera, ovvero la reclusione da quattro a dieci anni, sono riportati a quelli vigenti dell'articolo 416-*ter*, ovvero la reclusione da sette a dodici anni. Le motivazioni vanno ricercate nell'estrema gravità dell'inquinamento della competizione politica, derivante dalla commistione di interessi con le organizzazioni criminali, ele-

mento che giustifica una sanzione almeno pari a quella prevista dal vigente 416-*bis*.

Il testo è certamente perfettibile, ma è senz'altro migliorato dal primo passaggio alla Camera. Nella seconda lettura, la Commissione giustizia della Camera non ha apportato modifiche al provvedimento approvato dal Senato. Ricordo, a tal proposito, come il MoVimento 5 Stelle, nel corso dell'esame del provvedimento in prima lettura alla Camera, avesse spiegato le ragioni per le quali era necessario un miglioramento del testo. Ricordo in particolare come molti esponenti del PD abbiano addirittura accusato i deputati del MoVimento 5 Stelle di essere in qualche modo conniventi con la mafia solo per aver presentato degli emendamenti che poi sono stati approvati al Senato. Il PD, per fortuna e grazie al MoVimento 5 Stelle, ha compiuto un grande passo indietro e ora sarebbero gradite le scuse di chi ha mosso accuse ingiustificate.

Concludo, dicendo che chi aspira a ricoprire un incarico pubblico conosce quanto guadagnerà; chi aspira a ricoprire un incarico pubblico conosce in anticipo le diarie e i privilegi; chi aspira a ricoprire un incarico pubblico conosce in anticipo chi ha l'immunità.

Quanto sa e conosce il politico o aspirante tale che, però, non vorrebbe essere consapevole di chi frequenta.

La politica ha sofferto troppo e con essa la società, la gente, le persone per bene. Oggi, anche grazie al MoVimento 5 Stelle, è un giorno importante. Oggi è il giorno in cui, con la modifica dell'articolo 416-*ter*, piegheremo i patti criminali tra Stato e mafia (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Sarro. Ne ha facoltà.

CARLO SARRO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, io ho ascoltato con estrema attenzione la relazione di maggioranza, la relazione di minoranza e gli altri interventi che sono seguiti e devo dire che il clima, anche un po' celebrativo e di com-

piacimento che si respira, non deve distrarci dall'analisi, concreta, del provvedimento e, soprattutto, dal prestare attenzione ad una serie di elementi che contraddistinguono la formulazione definitiva, licenziata dal Senato, che anche autorevolissime sedi tecniche hanno segnalato al Parlamento.

Il rischio, in sostanza, è quello che noi licenziamo una norma-manifesto, destinata a intervenire pesantemente nel contesto politico, nel contesto sociale. È una disposizione che, anziché contrastare efficacemente le deviazioni nei processi di formazione del consenso, rischia di divenire uno strumento improprio della lotta politica e, soprattutto, una ulteriore manifestazione di quelle alterazioni del sistema democratico che hanno purtroppo connotato, con l'espressione di moltissimi episodi e accadimenti, gli ultimi decenni della vita politica del nostro Paese.

Io concentrerò il mio intervento su alcuni elementi specifici. Del primo si è detto. Il Senato ha apportato delle modifiche al testo licenziato dalla Camera, introducendo innanzitutto il concetto dello scambio di promessa, la promessa di procurare i voti in cambio, ovviamente, della erogazione di denaro o della promessa di denaro o di qualsiasi altra utilità. Ma l'elemento che desta maggiore perplessità ed anche preoccupazione è quello della locuzione introdotta, sempre nelle modifiche apportate dalla Commissione giustizia del Senato e poi dall'Aula del Senato, cioè quando lo scambio investe una condotta che viene descritta come « disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione ».

Ora, la nozione di disponibilità è una nozione estremamente vaga, una nozione estremamente imprecisa e, soprattutto, una nozione che può, in sede applicativa, prestare il fianco a tante interpretazioni. Noi ci muoviamo su un terreno assolutamente delicato, potremmo dire addirittura su sabbie mobili, perché stiamo parlando di un reato, quello dello scambio tra una promessa ed un'altra promessa, che è certamente appartenente alla categoria dei reati plurioffensivi, perché qui, oltre alla

tutela dell'ordine pubblico e come valore protetto quello della libera formazione del consenso e soprattutto della adeguata tutela della rappresentatività nelle istituzioni politiche, noi siamo in presenza, appunto, di un reato di pericolo presunto e, quindi, abbiamo l'esigenza di circoscrivere, con quanta più puntualità e con quanta più precisione possibile, la condotta che intendiamo contrastare e che intendiamo reprimere.

Quando il relatore nel suo intervento ha fatto riferimento – cito testualmente – « al politico che incorre, ovviamente, nella violazione della nuova formulazione dell'articolo 416-ter, perché deve sedersi al tavolo con la consapevolezza di essere di fronte ad un mafioso e di concordare con lui un accordo », ebbene qui, così come la condotta viene descritta dalla norma, non necessariamente è configurabile un'ipotesi di questo genere e, soprattutto, non è facilmente provabile un'ipotesi di questo genere.

E perché basta – ed è un esempio che è stato già portato in Commissione durante i lavori e anche segnalatoci attraverso le tante audizioni che la Commissione ha svolto in fase di esame del provvedimento – che nel corso della campagna elettorale un soggetto, la cui appartenenza alla associazione mafiosa non è nota, si introduca in una sede politica, in un circolo, in un comitato elettorale, raccogliendo anche del materiale di propaganda del singolo candidato e, all'insaputa del candidato, lo avvicini, parli con lui, prometta il proprio sostegno e, poiché qui siamo nella categoria dei reati di pericolo presunto, anche se dopo non ci sarà il voto, a partire dal suo, né sarà procurata alcuna forma di consenso nel corpo elettorale, potrà anche a distanza di uno-due anni questo soggetto, che nel frattempo per altre vicende criminali, potrà emergere e potrà ovviamente rivelare la propria identità, potrà cominciare un rapporto di collaborazione con la giustizia e potrà dire, per esempio, di avere svolto attività di sostegno a quel candidato, perché quel candidato aveva promesso disponibilità,

come oggi recita la formulazione della norma, disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione.

Ora per quanto riguarda questa definizione così vaga, così dall'estrema latitudine, innanzitutto nessuno fino ad ora nei tanti interventi che ci sono stati, anche da parte di osservatori, di studiosi, del fenomeno criminale, ha ancora spiegato esattamente, per esempio, quale sia la differenza tra interessi ed esigenze, che cosa integra gli interessi e cosa altro integra le esigenze dell'associazione criminale. E nessuno poi ha spiegato qual è il discrimine, la linea di distinzione, tra quella che può essere una condotta posta in essere dal rappresentante istituzionale e dal politico che è perfettamente lecita, ma che per una serie di ragioni può coincidere anche con il soddisfacimento di un interesse dell'associazione mafiosa. Io posso, da rappresentante politico, impegnarmi per la realizzazione, ad esempio, di una opera pubblica, quest'opera pubblica, una strada, può rappresentare anche, può essere ben vista anche da esponenti del sodalizio criminale o soddisfare quelle che sono, come recita la norma, delle loro esigenze, ma c'è una coincidenza anche con il soddisfacimento dell'interesse pubblico. E quindi si capirà che la possibilità di addentrarsi in questo terreno e di distinguere, differenziare le condotte diventa qualcosa di estremamente difficile. E questo, guardate, non lo dico io, questo ce lo segnala anche la commissione Fiandaca, che è presieduta da uno dei massimi esponenti della cultura giuridica penalistica, ma soprattutto dal teorizzatore massimo del reato di concorso esterno. La commissione Fiandaca dice, avverte e segnala al Parlamento il rischio che una formulazione generica, una formulazione non precisa, non ancorata a dati specifici, possa generare il rischio di applicazioni giudiziarie indiscriminate o eccessivamente disinvolte.

E a conferma di quali perplessità desti questa formulazione, guardate, io mi permetto di citare quanto un collega, l'onorevole Colletti, ha dichiarato in corso di svolgimento dei lavori della Commissione

nella seduta del 12 febbraio sull'emendamento a mia firma, soppressivo di questo inciso, perché ritenuto assolutamente generico, troppo generico, troppo rischioso in sede applicativa o comunque bisognevole di un approfondimento, di una declinazione più puntuale e più precisa e, preannunciando non solo il voto di astensione, ma soprattutto che il suo gruppo avrebbe presentato una proposta di legge volta a sopprimere la parte della norma in questione. E allora, se la commissione Fiandaca ci dice questo, se nel dibattito parlamentare emergono valutazioni di questo tipo, credo che una riflessione, un momento di approfondimento, sia necessario.

Come pure questa norma presenta un profilo, come è stato giustamente anche osservato nell'intervento del collega Chiarrelli, di sicura incostituzionalità a proposito della sanzione, della pena, perché il Senato ha modificato la pena che era stata prevista nel testo licenziato dalla Camera, equiparando la previsione a quella dell'articolo 416-*bis*, e dunque dai sette ai dodici anni di reclusione, rispetto ai quattro e agli otto anni che erano stati approvati da questo ramo del Parlamento. E anche qui, proprio per sottolineare il carattere oggettivo del contributo che noi intendiamo dare al dibattito, voglio richiamare le risultanze del rapporto della commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta anche patrimoniale alla criminalità, della quale fanno parte autorevoli giuristi, magistrati di primissimo ordine (voglio ricordare uno per tutti il dottor Cantone, che proprio qualche giorno fa il Presidente del Consiglio dei ministri ha annunciato essere designato come presidente dell'Autorità anticorruzione). Ebbene, la commissione ha segnalato che l'equiparazione di pena tra l'articolo 416-*ter* e il 416-*bis* rappresenta un elemento che va corretto. Cito testualmente: « la commissione ritiene che una modifica del trattamento sanzionatorio con la previsione in specie di una pena diversa rispetto a quella prevista dal primo comma dell'articolo 416-*bis* sia necessaria. Invero, l'ampliamento dell'oggetto dello scambio ovvero delle prestazioni ero-

gabili dal politico a fronte dell'impegno dell'associazione mafiosa impone, in omaggio ad un principio di sistematica ragionevolezza delle pene, di rendere differente il regime sanzionatorio previsto dall'articolo 416-ter rispetto a quello oggi applicato all'ipotesi del concorso esterno. Ciò in quanto il concorso esterno è contestabile anche al soggetto politico allorché con lo stessa promessa sortisca un effetto di rafforzamento o mantenimento in vita dell'organizzazione criminale. Risultato quest'ultimo non richiesto ai fini dell'integrazione del reato di scambio politico mafioso». Ora, se il Governo nomina commissioni composte da esperti di altissimo livello, di grande competenza, di indiscusso profilo, e queste commissioni producono dei risultati, delle relazioni, dei rapporti che trasmettono al Parlamento, credo che questo supporto debba essere adeguatamente considerato dal Parlamento. E se — ed io condivido l'osservazione — si è inteso anticipare la soglia di punibilità della condotta a livello di promessa, e punire con il 416-ter la semplice promessa di scambio elettorale, di sostegno elettorale, è necessario che la pena sia diversa rispetto alla condotta che è sanzionata dal 416-bis, che punta invece al mantenimento in vita, o al rafforzamento del sodalizio criminale, e quindi delinea una condotta sicuramente più incisiva dal punto di vista anche dell'offensività criminale. Allora, il principio di ragionevolezza, di proporzionalità, vanno ovviamente a farsi benedire, perché questa equiparazione rappresenta un'evidente e palese violazione del precetto costituzionale.

Allora, il contributo che noi intendiamo dare al dibattito, anche con l'esercizio della facoltà emendativa è proprio quello di correggere quelle che appaiono, da subito, evidenti storture contenute in questa norma che possono dar luogo ad applicazioni altrettanto pregiudizievoli per il bene che si intende tutelare, cioè la lotta e il contrasto alla mafia, alle associazioni criminali e alla politica che con queste associazioni, con questi sodalizi, scende a patti. Ma dobbiamo scrivere una norma che effettivamente, tecnicamente, oggettivamente

vamente sia in grado di contrastare questo fenomeno e di combatterlo sul piano dell'efficacia. Altrimenti, come dicevo all'inizio del mio intervento, scriveremo una, purtroppo non isolata nell'esperienza della produzione normativa del nostro Paese, cosiddetta legge-manifesto. Da oggi a quando la legge sarà varata da questo ramo del Parlamento sarà un susseguirsi di dichiarazioni ed interviste dai toni, come dicevo prima, celebrativi, trionfalistici, però a questo tambureggiamento non seguirà poi una disposizione capace davvero di perseguire l'obiettivo sul quale siamo tutti perfettamente d'accordo e tutti condividiamo.

Quindi rivolgeremo, nel corso del prosieguo dei lavori parlamentari, un appello a tutte le forze politiche affinché la sollecita approvazione della disposizione non costituisca, per così dire, un insormontabile ostacolo ad una revisione almeno di queste due parti, che presentano aspetti di evidente criticità e che ci sono stati segnalati da ambienti autorevoli, ai quali dobbiamo prestare attenzione, soprattutto perché il nostro compito è quello di scrivere le leggi e, possibilmente, di scrivere delle buone leggi (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia — Il Popolo della Libertà — Berlusconi Presidente*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Molteni. Ne ha facoltà.

NICOLA MOLTENI. Signor Presidente, non prenderò moltissimi minuti a questo che rappresenta sicuramente un dibattito importante su un testo di legge che — lo dico sin dall'inizio — la Lega sosterrà pienamente.

Ho condiviso le osservazioni e la relazione fatta dal relatore per la maggioranza, onorevole Mattiello, e credo che questa proposta di legge rappresenti un importantissimo, anzi, direi fondamentale, tassello nel contrasto e nella lotta alla criminalità organizzata ed alle mafie. Non credo che questo provvedimento sulla modifica dell'articolo 416-ter del codice penale sia o rappresenti una norma-manifesto. Anzi, credo che rappresenti una

proposta di legge importante, una proposta di legge fondamentale, rispetto alla quale la politica deve procedere nella direzione che sino ad oggi ha manifestata.

Anzi, credo che abbiamo perso del tempo. Questa proposta di legge, in una strutturazione ovviamente diversa rispetto a quella che oggi arriva nell'Aula della Camera, venne presentata durante la campagna elettorale da alcune libere associazioni nonché sostenuta dalla sottoscrizione di migliaia di firme da parte dei cittadini. Tutte le forze politiche, compresa anche la Lega Nord e compreso anche il sottoscritto, sottoscrissero quella proposta e la necessità, in modo particolare, di rendere più chiaro, più trasparente, più cristallino il rapporto mafia-politica.

Credo che la necessità e l'urgenza dovevano portare ad una più rapida approvazione di questa proposta di legge. La Camera in prima lettura approvò un testo, testo che venne approvato all'unanimità, segno di un lavoro importante — questo lo ho riconosciuto e continuo a riconoscerlo alla Commissione ed al relatore —, un voto unanime che ha rappresentato sicuramente un atto di forza importante, un segno di credibilità della politica rispetto ai cittadini e rispetto a quel mondo, troppe volte nebuloso, del rapporto tra politica e mafia.

Le modifiche che sono state apportate dal Senato sono modifiche importanti. Tra l'altro, voglio ricordare che durante il dibattito di questo provvedimento alla Camera venne presentata tutta una serie di proposte emendative da parte di alcune forze politiche, in modo particolare dai colleghi del Movimento 5 Stelle, per rendere ancora più rigorosa e più intransigente la modifica di questo reato, proposte emendative che la Lega Nord approvò. Gran parte di quelle proposte emendative sono poi finite all'interno delle modifiche che sono state votate dal Senato. È questo il motivo per cui la Lega convintamente, senza tentennamenti, senza cedimenti, voterà favorevolmente alla proposta di legge, così come presentata qui alla Camera, proprio perché crediamo che sia necessario e doveroso apportare una modifica

tale, e utile per potere togliere quel limbo di grigiore che vi può essere nel rapporto tra politica e mafia. Anzi, noi crediamo che questo sia il primo, se non l'unico, provvedimento che in questa legislatura, in materia di giustizia, viene approvato, segno che quando vengono presentate delle proposte di legge importanti ed utili che vanno nella direzione giusta, anche chi sta all'opposizione, chi contesta duramente l'operato di questo Governo, dà il proprio contributo serio e costruttivo per approvare un provvedimento legislativo. Se questo non venisse approvato, credo che la credibilità stessa della politica e la credibilità stessa di tutti coloro i quali oggi siedono in quest'Aula verrebbero meno rispetto alla cittadinanza.

Quindi, si è perso del tempo. Questo tempo deve essere assolutamente recuperato ed è per questo che credo che questa possa essere realmente una settimana importante e si possa scrivere una pagina bella, utile e necessaria per il rapporto tra la politica e la cittadinanza nel nostro Paese.

Le modifiche che sono state apportate sono state citate durante gli interventi che mi hanno preceduto. È stata anticipata la soglia di punibilità. Sono state riportate le sanzioni, le pene, così come previsto dall'articolo 416-*bis* e, quindi, i limiti di pena da quattro a dieci anni, sono stati portati da sette a dodici anni proprio per rendere più rigorosa, più incisiva la sanzione rispetto ad un rapporto mafia-politica che anche le cronache quotidiane ci raccontano come essere particolarmente persistente.

È stata soppressa la consapevolezza: come ha detto chiaramente il collega Ermini, trattasi di reato doloso, quindi la consapevolezza risulta implicita rispetto alla condotta medesima.

È stato chiarito, con un'ulteriore specificazione, che l'oggetto dello scambio politico-mafioso non risiede solo nel denaro ma anche in qualunque altra utilità. Sono state portate tutta una serie di modifiche normative e giuridiche, rispetto alle quali probabilmente potrebbero essere apportate ulteriori riflessioni.

Tuttavia, credo che, se la politica si dedica ulteriormente a riflettere e se la Camera dovesse apportare ulteriori modifiche, il rischio serio è che questa proposta di legge non possa mai trovare applicazione. Essa rappresenta un tassello importante, un tassello fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata e alle mafie che deve assolutamente trovare approvazione definitiva in questo ramo del Parlamento.

Ritengo che la lotta alla criminalità organizzata debba essere un tema che non deve assolutamente dividere. La lotta alla mafia, la lotta alle mafie, la lotta alla criminalità organizzata non ha colore politico e lo dico io in qualità di rappresentante di una forza politica che è da sempre in prima linea nella lotta alla mafia.

Voglio ricordare — lo faccio sempre e penso che sia doveroso farlo non per un sentimento di autocelebrazione ma perché i dati, i numeri e i fatti lo hanno dimostrato — l'ottimo lavoro svolto dall'ex-Ministro dell'interno Roberto Maroni in tema di lotta alla criminalità organizzata. Abbiamo dimostrato in quegli anni che la lotta alla criminalità organizzata può essere fatta anche con il concorso e con il sostegno di tutte le forze politiche. Ricordo il piano straordinario contro le mafie; l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; il codice unico sulle mafie, un importante disegno di legge, un piano straordinario contro le mafie che venne approvato da questo Parlamento con il concorso di tutte le forze politiche, con l'aiuto e il sostegno di tutte le forze politiche comprese quelle forze politiche che allora erano di opposizione e oggi sono maggioranza, proprio perché la lotta alla mafia, la lotta alla criminalità organizzata non ha colore politico.

E, quindi, ricordando il lavoro importante, i risultati importanti sia in termini di repressione, sia in termini di confische e di sequestro dei beni, operato dall'ex Ministro Roberto Maroni, ritengo che la lotta alla criminalità organizzata presupponga tre tipi di condizioni. Anzitutto,

norme giuridiche idonee e io credo che oggi si stia esattamente andando in quella direzione: la definizione di questo nuovo reato va esattamente nella direzione di creare gli strumenti giuridici per contrastare la criminalità organizzata nel rispetto del lavoro di coloro i quali — e mi riferisco in modo particolare agli inquirenti — sono in prima linea nella lotta alla criminalità organizzata; massimo rispetto di coloro i quali sono in prima linea nella lotta alla criminalità organizzata anche mettendo le forze dell'ordine nelle condizioni di poter esercitare il contrasto alla criminalità organizzata.

Ed è per questo che invito il Governo in tempi di *spending review* a rivedere seriamente i tagli o i paventati tagli in tema di sicurezza proprio perché, senza l'operato, senza il lavoro importante e fondamentale delle forze dell'ordine, senza il combinato disposto delle norme giuridiche, del lavoro della magistratura, del lavoro delle forze dell'ordine, la lotta alla criminalità organizzata rischia di non produrre i risultati che, invece, dovrebbe e potrebbe produrre.

Mi consenta anche, vista la presenza del Viceministro alla giustizia: non abbiamo ancora avuto il piacere di ascoltare dal neo Ministro della giustizia quelle che saranno le linee guida, le linee di indirizzo in merito alle sue politiche in materia di giustizia.

Crediamo che il tema della lotta alla criminalità organizzata, il tema della lotta alle mafie debba rivestire necessariamente un posto prioritario nelle linee d'indirizzo del Ministro. Sappiamo che ci sono delle Commissioni a ciò preposte. Abbiamo letto di un piano importante predisposto con magistrati che sono in primissima linea, cito il dottor Gratteri e cito il dottor Cantone, che probabilmente andrà a ricoprire, come più volte il Presidente Renzi ci ha detto, un ruolo di primo piano nella Commissione anticorruzione. Sappiamo che c'è un piano e che è stato svolto un lavoro importante in tema di lotta alla criminalità organizzata. Invitiamo il Ministro ed invitiamo il Governo ad operare immediatamente.

Questa proposta di legge rappresenta un primo tassello importante, un tassello rispetto al quale la politica non può né perdere tempo né indietreggiare, né dedicare ulteriore tempo a riflessioni, rispetto a dei tecnicismi di natura giuridica che probabilmente potrebbero avere un riscontro positivo, ma che rischierebbero di dilatare ulteriormente il dibattito e l'approvazione di un provvedimento che la cittadinanza, i cittadini, l'opinione pubblica chiedono e attendono.

Questo è un grande esempio di lotta alla criminalità organizzata, è un grande esempio di antimafia non delle parole, non scritte sui libri, non delle chiacchiere, ma è l'antimafia dei fatti. E quando si fa antimafia in questo modo, in modo serio, in modo rigoroso, con norme e con provvedimenti importanti come questo, il contributo ed il sostegno da parte della Lega non verranno mai meno. È il motivo per cui — e concludo, Presidente — non siamo ovviamente in dichiarazione di voto, ma questa è l'occasione per poter ribadire che il sostegno della Lega a questa proposta di legge sarà assoluto, senza alcun condizionamento, senza alcun tentennamento.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Daniele Farina. Ne ha facoltà.

DANIELE FARINA. Signora Presidente, membri del Governo e colleghi, questo provvedimento — è stato ampiamente ricordato — noi l'abbiamo votato molti mesi fa. È uno dei primi provvedimenti che questa Camera ha approvato in prima lettura. Ci torna dal Senato direi radicalmente cambiato, sostanziosamente cambiato e io sono convinto che questa riformulazione — sono della scuola di «coloro», insomma — in sede applicativa e ricorsiva ci produrrà più problemi che vantaggi.

La lotta alle mafie e al sistema di relazioni politiche che vi si innervano avrebbe forse bisogno di pilastri più solidi, più tassativi, un pochino meno generici. Però dobbiamo anche tener conto — e quindi annuncio che il voto di Sinistra Ecologia Libertà sarà un voto

favorevole al provvedimento — che questo è un tassello di una generale necessità di contrasto alle organizzazioni criminali nel nostro Paese.

Abbiamo assistito in questi giorni alla grande mobilitazione di Libera. Abbiamo ascoltato le parole di Papa Francesco. Abbiamo ascoltato anche, ovviamente scendendo qualche gradino, le risposte e le parole del nostro Presidente del Consiglio, Matteo Renzi. Lo fa rispondendo a Saviano, che aveva espresso la necessità di una lotta senza quartiere alla mafia Spa, cioè sostanzialmente al livello economico e finanziario che oggi costruisce queste aggregazioni, irrobustisce e sostanzia queste aggregazioni. Ricordiamoci che alla radice, a motivo del cambiamento del provvedimento che si è avuto al Senato, ci fu anche una polemica che coinvolse lo stesso Saviano e alcuni magistrati della Repubblica e che — come dire? — mise in discussione la formulazione del testo, che pure questa Camera aveva approvato all'unanimità.

Allora, in quelle parole di Renzi — perché poi i tasselli vanno messi tutti assieme — leggiamo che è obiettivo del Governo introdurre il delitto di autoriciclaggio, intervenire sulla certificazione antimafia, riformare l'Agenzia dei beni confiscati, facendo tesoro degli insegnamenti per cui i miliardi di euro sequestrati sono stati 4 nell'ultimo anno e 1,5 sono stati i miliardi di euro oggetto di confisca. Cifre enormi. E, poi, riformulazione delle norme che regolano lo scioglimento dei consigli comunali. Sono tutte cose buone, insieme a questo reato che andiamo ad inserire nel nostro armamentario penale. Sono tutte cose buone, se si faranno.

Il tema, però, che io posi in quest'Aula in sede di discussione sulle linee generali sulla prima lettura di questo 416-ter era questo: da dove arrivano queste risorse, tante, che vengono autoriciclate? Da dove arriva l'enorme quantità di carburante con cui le organizzazioni criminali irrorano e inquinano intere filiere dell'economia legale? Insomma, la domanda è: di quei 4 miliardi di euro, quanta quota parte è, tra l'altro, del più generale fatturato di mafia Spa?

Allora, è chiaro che la misura più efficiente per il contrasto alle organizzazioni criminali mi sembra quella che manca in tutto questo munizionamento che dovremmo avere, immagino nei prossimi mesi o nel prossimo anno, a disposizione. È la misura che manca. Infatti, tutte queste sono misure annunciate a valle dell'accumulazione. La misura che manca è quella di una diversa legge sulle droghe che tagli a monte la linea di rifornimento delle organizzazioni criminali ed è il motivo per cui, qua e là nel mondo, e non soltanto in teoria, qualcuno nella pratica ci sta provando. L'Uruguay, certamente, ma anche sempre di più alcuni Stati degli Stati Uniti d'America. Laddove si fanno cose di esempio per la democrazia occidentale, forse qualche consiglio potrebbe venire anche per queste desolate terre di provincia dell'Italia. Allora, quella modifica, la regolamentazione dello Stato sul mercato degli stupefacenti, è la carta centrale. Verrà, immagino, spero, ci conto, perché si tratta di ridare centralità, appunto, allo Stato e marginalità alle organizzazioni criminali. Insomma, questa sarebbe la più grande operazione antimafia possibile, ma non si fa, o almeno non ancora. E anche l'unica, questa, che potrebbe, per via indiretta, ma molto chiara, ridurre il sistema di relazioni di cui si avvale la mafia e che è il bacino entro cui si rende possibile l'accadere di comportamenti di cui parliamo oggi e riguardo ai quali irrobustiamo il reato.

Io credo che, secondo questa linea di pensiero, possiamo passare il nostro tempo, tra Partito Democratico e Movimento 5 Stelle, a rimpallarci l'un con l'altro, ma mi sembra che siamo indietro anni luce. È il solito meccanismo del dito e della luna ed è anche un po' la metafora della storia d'Italia. Ecco perché critiche ce ne sarebbero, ma il giudizio di Sinistra Ecologia Libertà è un giudizio positivo su questo provvedimento, se è mosso da una logica generale e non, come spesso purtroppo ci accade, da una movenza da microchirurgia.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 204-B ed abbinata)*

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore di minoranza, deputato Chiarelli, e il relatore per la maggioranza, deputato Mattiello, rinunziano alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ENRICO COSTA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, brevemente perché il dibattito è stato molto interessante e ha toccato quelli che sono i punti essenziali della norma. Io ricordo, facendo parte di quest'Aula parlamentare, quando venne approvato questo testo e ricordo che fu un caso molto raro in quest'Aula avere una unanimità di voti, cioè non ci furono astenuti, se non ricordo male, e non ci furono voti contrari.

Perché? Perché su questo testo si era raggiunta una convergenza attraverso un lavoro molto serio svolto dai relatori, svolto dal Governo, svolto dalla Commissione e si era arrivati a porre in essere un testo che teneva conto di tutte le osservazioni anche emerse nell'ambito delle audizioni.

Ebbene, il testo è stato modificato, tanto per quello che attiene la condotta da parte del Senato attraverso un'anticipazione della condotta, ed anche attraverso alcune esplicitazioni della condotta stessa. A me pare che, però, il punto che è emerso nell'ambito del dibattito sia un punto di convergenza da parte di tutti coloro che si sono espressi sulla necessità che l'elemento psicologico avvolga tutta la condotta che è stata delineata.

Ora, ritenere sicuramente che la condotta — e, quindi, l'elemento psicologico — sia già da considerarsi inserita nella norma fa parte di quelle che sono le nozioni e, comunque, le basi del diritto penale, e dunque su questo aspetto si può

certamente concordare. È chiaro che è una valutazione che si ritiene essere assolutamente politica da parte dell'Aula se esplicitarlo ulteriormente o meno, fermo restando che, secondo me, alla luce di quelli che sono stati la relazione e il dibattito, gli elementi determinanti del dolo debbono, comunque, avvolgere la condotta, tanto per quello che riguarda le modalità, quanto per quello che riguarda le qualità soggettive dell'interlocutore.

Questi sono, secondo me, i passaggi molto importanti sui quali si è svolto il dibattito, che possono e devono essere risolti in sede politica, posto che dal punto di vista tecnico la soluzione può essere contenuta già nella norma, così come predisposta, oppure essere esplicitata ulteriormente come era stato fatto da quest'Aula parlamentare nel primo esame del provvedimento.

**(Annunzio di una questione pregiudiziale
— A.C. 204-B ed abbinate)**

PRESIDENTE. Avverto che a norma dell'articolo 40, comma 1, del Regolamento è stata presentata la questione pregiudiziale di costituzionalità Brunetta ed altri n. 1, che sarà esaminata e posta in votazione prima di passare all'esame degli articoli del provvedimento.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Ferranti ed altri; Costa: Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili (Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato) (A.C. 331-927-B) (ore 13).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato: d'inizia-

tiva dei deputati Ferranti ed altri; Costa: Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 331-927-B)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Ha facoltà di intervenire la relatrice per la maggioranza, Presidente della Commissione giustizia, deputata Ferranti.

DONATELLA FERRANTI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, chiedo fin d'ora l'autorizzazione a produrre una relazione scritta da allegare anche perché il provvedimento è abbastanza complesso e articolato, e quindi, magari, per restare nei tempi eviterò passaggi particolarmente tecnici, che sono contenuti nella relazione.

Questo provvedimento si colloca tra le innovazioni normative di carattere strutturale che l'Italia sta mettendo in campo per conformarsi alle prescrizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha fissato nella nota sentenza Torreggiani dei tempi di attuazione per porre fine a quella drammatica situazione nella quale versano le carceri italiane, e questa risposta dev'essere data all'Europa entro il 27 maggio prossimo.

Questo provvedimento si collocava, nella sua complessità strutturale, anche al primo punto del messaggio del Presidente della Repubblica, Napolitano, che prevedeva, accanto a questo provvedimento, altri interventi strutturali, alcuni dei quali già costituiscono legge dello Stato. Mi

riferisco, in particolare, alla possibilità per lo straniero di espiare la pena nel Paese d'origine, all'attenuazione degli effetti della recidiva e ad un altro provvedimento, quello relativo alla riforma della custodia cautelare in carcere, che è stato approvato dalla Camera ed è ancora in corso d'esame in Aula al Senato.

Questo provvedimento legislativo tocca anche un altro tema importante di particolare rilievo, che ha visto condannare l'Italia da parte dell'Europa, ed è la disciplina della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili in luogo della contumacia. Questo testo ha un'origine che si colloca anche nella scorsa legislatura: infatti, fu approvato alla Camera il 4 dicembre 2012 quasi nella versione attuale e, poi, quell'iter si interruppe proprio per la fine anticipata della XVI legislatura. Fu ripreso attraverso proposte di legge che hanno, poi, portato all'approvazione, alla nostra Camera, del nuovo testo il 4 luglio 2013, al quale il Senato ha apportato alcune modifiche che ora sono oggetto del nostro esame.

Faccio presente che la Commissione giustizia non ha ritenuto di apportare alcuna modifica al testo trasmesso dal Senato, pur nella consapevolezza che alcuni miglioramenti sarebbero stati possibili, del resto ogni testo è sempre migliorabile. Su questo punto, però, è bene fare un chiarimento: il testo non contiene alcuna disposizione che può presentare problemi in fase applicativa. Mi riferisco, in particolare, alla delega introdotta dal Senato in materia di depenalizzazione, che è una delega nuova rispetto al provvedimento che noi abbiamo approvato alla Camera.

L'esame in Commissione è servito ad evidenziare come, in realtà, i principi e i criteri direttivi di delega siano conformi al dettato costituzionale e che, laddove vi sia margine per una troppo estesa, ma non eccessiva discrezionalità, sarà possibile indirizzare ulteriormente il Governo attraverso ordini del giorno. In sostanza, non vi sono miglioramenti da fare che possano giustificare un ulteriore esame da parte del Senato e, quindi, un rinvio dell'appro-

vazione di un testo estremamente importante anche per le ricadute nell'ambito del rapporto tra Italia e Unione europea.

Prima di passare alla descrizione analitica del testo, mi preme fare una considerazione politica. Il criterio ispiratore di questa composita proposta di legge, che mi auguro possa vedere presto il traguardo, è, da un lato, quello di ridurre l'incidenza della pena carceraria per la fascia più bassa di criminalità, ponendo le basi e le condizioni sistemiche per rimediare al sovraffollamento carcerario senza indebolire la risposta sanzionatoria o rinunciare alla concreta erogazione della pena, dall'altro, è di offrire strumenti processuali di concreta incidenza per rimediare e ridurre il carico dei processi e, quindi, consentire di realizzare tempi ragionevoli di durata.

Ho letto – mi piace riportarlo qui in Aula – un'autorevole valutazione sostanzialmente positiva della proposta di legge espressa dal professor Francesco Palazzo, già presidente dell'Associazione italiana degli studiosi del diritto penale, nonché della commissione di studio nominata dal Ministro Cancellieri. Si dà atto, infatti, nell'editoriale del 10 febbraio 2014, della nota rivista *Diritto penale contemporaneo* del significato «strategico», lo dico tra virgolette, del nostro progetto, «a fronte della perdurante ed invincibile vischiosità in cui annaspa ogni coraggioso programma di revisione radicale del nostro sistema sanzionatorio». Perché questo testo – sempre tra virgolette – «riesce per la prima volta a insidiare il primato della pena carceraria sul piano delle tipologie sanzionatorie e nella fase già della cognizione», prevedendo un'immediata operatività della detenzione domiciliare in funzione sostitutiva della pena carceraria irrogata dal giudice della cognizione.

Passo ora ad esaminare il testo. Questo testo, come dicevo in apertura, prevede una delega al Governo per la disciplina delle pene detentive non carcerarie, una delega al Governo per la depenalizzazione di un'ampia categoria di reati introdotta al Senato all'articolo 2, la disciplina della sospensione del processo

con messa alla prova, la disciplina della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili.

L'articolo 1, modificato nel corso dell'esame al Senato, prevede una delega al Governo, come dicevo, per la riforma del sistema delle pene, da attuare essenzialmente attraverso l'introduzione nel codice penale, nella normativa complementare, di pene detentive non carcerarie, di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie da scontare presso l'abitazione. Il Senato ha fatto in modo che la delega non vada semplicemente ad introdurre pene detentive, ma serva a rivedere complessivamente il testo, il sistema delle pene; nel principio di delega, disciplina la reclusione domiciliare o l'arresto domiciliare da espriare presso l'abitazione o altro luogo pubblico, questo è importante sottolinearlo, o privato, di cura, assistenza, accoglienza, chiamato domicilio, con durata continuativa o per singoli giorni della settimana o fasce orarie; vi è poi l'applicazione della reclusione domiciliare che può essere affiancata anche da prescrizioni di vincoli dal punto di vista, appunto, dei controlli elettronici, il cosiddetto braccialetto elettronico previsto dall'articolo 275-bis; la modifica che vi è stata è quella di prevedere che, per i reati puniti fino a tre anni di reclusione nel massimo, sia prevista la reclusione domiciliare come pena principale, non quindi altre pene alternative, in sostituzione della reclusione in carcere, mentre, quando la pena attuale della reclusione sia riferita a reati puniti dai 3 ai 5 anni di pena massima, l'applicazione della reclusione domiciliare vi sarà nel caso in cui lo stabilisca volta per volta il giudice, applicando i vari parametri articolati, che sono sia soggettivi che oggettivi, dell'articolo 133 del codice penale.

Sono rimaste in piedi le altre esclusioni soggettive che avevamo già stabilito alla Camera e poi è stata stabilita l'applicabilità del delitto di evasione per i casi di allontanamento non autorizzato del condannato dal domicilio o da altro luogo nel quale debba essere eseguita la pena della detenzione non carceraria.

Novità che è stata inserita al Senato è quella di prevedere, per i reati puniti con l'arresto fino a cinque anni, quindi dai 3 ai 5 anni, che il giudice, sentito l'imputato e il pubblico ministero, possa applicare, anche, quindi in aggiunta, la sanzione del lavoro di pubblica utilità. Sul lavoro di pubblica utilità poi, la sua definizione sarà indicata anche nell'ulteriore provvedimento che riguarda la messa alla prova.

Altra modifica introdotta dal Senato contiene una delega per la disciplina della non punibilità per la tenuità del fatto, ma la disposizione delega, infatti, il Governo a prevedere l'esclusione della punibilità per quelle condotte attualmente punite con pena pecuniaria o pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, i cosiddetti reati bagatellari o, comunque, dove è tenue l'offesa e l'abitudine del comportamento, ma su questo ci ritornerò più avanti.

L'articolo 2, invece, introduce una delega nuova, una delega di cui spesso si è parlato anche nei programmi di giustizia dei vari Governi che si sono alternati e dove, quindi, bisognerebbe che ci fosse una convergenza, e che è quella che riguarda un'articolata depenalizzazione. In particolare, il Governo dovrà trasformare in illeciti amministrativi i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, purché non attinenti ad alcune materie escluse per la particolare delicatezza e importanza, rilevanza del bene giuridico tutelato, una per tutte: edilizia urbanistica, ambiente, territorio, paesaggio, alimenti, bevande, sicurezza pubblica, sicurezza sui luoghi di lavoro; queste materie sono escluse dalla depenalizzazione. Quindi, sono indicati poi specifici reati contenuti nel codice penale, alcuni dei quali già in disuso che comunque completano l'iter di una misura volta a sfoitare quei reati, quei comportamenti che non hanno quel grave disvalore sociale tale da prevedere, appunto, la repressione in termini penali.

Vi sarà anche un principio di delega che riguarda la depenalizzazione del reato di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali quando l'ammontare complessivo dell'importo non superi i

10 mila euro, così, come alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. Il reato di immigrazione clandestina per cui è stato trovato il principio di mediazione al Senato...

GIANFRANCO GIOVANNI CHIARELLI. Ma quale mediazione!

DONATELLA FERRANTI, *Relatore per la maggioranza*. Leggete i lavori parlamentari, una mediazione con qualcuno l'avranno trovata...

PRESIDENTE. Onorevole Chiarelli, lasci concludere la relatrice...

DONATELLA FERRANTI, *Relatore per la maggioranza*. Il principio di delega prevede che debbano conservare rilievo penale (quindi, il reato di immigrazione clandestina viene inserito tra i reati da depenalizzare, però si dice che nel principio di delega debbano conservare rilievo penale certe condotte) e, questo è il punto di mediazione, le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia, quindi i provvedimenti di espulsione già adottati. In sostanza, resterà penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione. Ci sono poi tutti i criteri direttivi per valutare l'adeguatezza delle sanzioni amministrative che devono sostituire ovviamente la sanzione penale. In Commissione, sono state avanzate critiche per l'assenza di una norma transitoria che riguarda l'aspetto della depenalizzazione. In realtà, non vi è questa esigenza, perché, dal punto di vista giuridico, ci sono i principi generali dell'ordinamento che regolano il passaggio da una normativa ad un'altra, in particolare i principi costituzionali per quanto attiene alle norme di natura penale. I fatti commessi sotto la vigenza di una norma che qualificava come reato una determinata condotta ma che poi sono qualificati come illeciti amministrativi saranno perseguiti come illeciti amministrativi, in quanto, da un lato,

vi era un'*abolitio criminis* e dall'altro vi è continuità nell'ordinamento nel qualificare con illecito un determinato fatto.

Quindi, nel caso di specie non c'entra il richiamo all'articolo 1 della legge sulla depenalizzazione, la n. 689 del 1981, perché, in quel caso, in realtà ci si riferiva ad ipotesi diverse, cioè a ipotesi in cui quel fatto non era considerato illecito e veniva invece considerato illecito amministrativo. Poi, altri aspetti particolari che sono stati evidenziati in Commissione: con riferimento, per esempio, ad alcuni provvedimenti, come quelli che ho accennato come la riforma dell'archiviazione del fatto di particolare tenuità, si preferisce che sia un provvedimento di iniziativa parlamentare anziché un esercizio di delega al Governo. Ma qui c'è una clausola di salvaguardia importante, Presidente, signori colleghi, che si riferisce a questa delega, delega che dovrà essere esercitata nell'arco di 18 mesi ma che ovviamente terrà conto dei provvedimenti legislativi che saranno varati — anche magari soltanto nel testo approvato da una Camera — dal Parlamento. E proprio questo punto, l'archiviazione del fatto di particolare tenuità, è uno dei punti all'ordine del giorno della Commissione giustizia nelle priorità.

Mentre devo dire che soddisfazione, come relatrice ma anche con presidente della Commissione giustizia e come appartenente a questa Camera, deriva dal fatto che hanno superato l'esame del Senato sia la parte riguardante l'introduzione del nuovo istituto della sospensione del processo con messa alla prova sia la sospensione del processo per gli irreperibili senza particolari correzioni, che comunque non ne hanno assolutamente modificato il senso e l'impianto. L'importante è che, mentre nei primi due articoli si parla di delega al Governo, la sospensione del processo per la messa alla prova e gli irreperibili saranno invece articolati immediatamente ed entreranno in vigore immediatamente dopo la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Su questo mi riporto al testo scritto, anche perché ho analizzato i vari singoli mutamenti, le modifiche, le ripercussioni e

i piccoli aggiustamenti che ci sono stati al Senato. Ad esempio, un aggiustamento che sicuramente ha rilievo è che, mentre alla Camera avevamo ritenuto che potesse essere ammesso alla messa alla prova un imputato, anche per una seconda volta, laddove ci fossero state certe condizioni, il Senato ha voluto restringere un po' le maglie e dire che, alla messa alla prova, l'imputato può essere ammesso per una sola volta; ha poi focalizzato nella messa alla prova il lavoro di pubblica utilità come essenziale all'ammissione al programma, insieme al risarcimento del danno e all'eliminazione delle conseguenze dannose. Comunque, il lavoro di pubblica utilità diventa un momento centrale del programma di recupero, che dovrà essere poi accettato ovviamente, perché si impernia tutto sulla volontarietà del recupero da parte dell'imputato e quindi il controllo ed il consenso da parte del pubblico ministero e il vaglio da parte del giudice.

Quindi, qualche piccola modifica sulla messa alla prova e nessuna modifica sostanzialmente nell'ultimo provvedimento, quello che attiene alla sospensione del processo per gli irreperibili, la cui entrata in vigore — vorrei sottolineare qui, in quest'Aula — avrà un importante peso proprio per evitare l'esecuzione della procedura di infrazione da parte dell'Europa e quindi anche l'esborso di ulteriori somme per violazione.

Andrei alla conclusione, Presidente, per dire che sicuramente si poteva fare di più e forse meglio, ma credo che questo provvedimento abbia il merito di dare sostanza a un impegno di tipo finalmente sistematico. Certo, un impegno che potrà essere completato attraverso ulteriori interventi sul nostro sistema penale che prendano spunto anche dal lavoro delle commissioni di studio ministeriali, da ultimo ho menzionata quella presieduta dal professor Palazzo, che ha concluso i propri lavori con uno specifico ed interessante articolato e che magari anche il Governo attualmente in carica potrà riprendere, comunque riforme che prevedano magari ulteriori tipologie di pene non carcerarie. Penso alle pene prescrittive, a quelle in-

terdittive, ad una nuova e profonda revisione della disciplina della confisca, in coerenza anche degli obblighi che vengono da fonti internazionali, ma noi oggi qui, muovendo un primo ma non timido passo in tema di sistema sanzionatorio, prospettiamo una linea di marcia chiara verso la costruzione di un nuovo sistema delle pene, un sistema dove il carcere potrà mantenere la sua centralità solo per i reati gravi e vi sarà una più giusta proporzione tra pena, bene violato e pericolosità sociale. Insomma, un sistema che sia fermo e intransigente nella tutela dei cittadini e della sicurezza collettiva e proprio perciò sappia dare spazio e legittimazione alle misure alternative di recupero sociale.

Quindi, mi auguro, dunque, che vi sia un forte senso di responsabilità da parte di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, che sappiano cogliere, al di là delle divergenze, pur legittime, sulla formulazione della singola norma, il forte spirito di riforma strutturale contenuto in questa proposta di legge, capace di offrire un sicuro contributo di miglioramento al funzionamento del nostro sistema giustizia.

Chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento (*la Presidenza consente sulla base dei criteri costantemente seguiti*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire il relatore di minoranza, deputato Molteni.

NICOLA MOLTENI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, prima di entrare nel merito dell'ennesima relazione di minoranza sull'ennesimo vergognoso disegno di legge «svuota carceri», io credo che — e mi rivolgo soprattutto a lei, Presidente — debba essere fatta chiarezza su un punto, perché, mentre noi siamo qui nell'Aula della Camera a discutere per l'ennesima volta di carceri e del problema del sovrappollamento delle carceri e per affrontare l'ennesimo indulto mascherato targato Partito Democratico, indipendentemente dai Governi, noi in queste ore non abbiamo il piacere di ascoltare — abbiamo il Viceministro Costa e ovviamente lo rin-

graziamo — e di avere qui fra noi il Ministro della giustizia, Andrea Orlando, il quale, proprio in queste ore, mentre qui alla Camera parliamo di carceri, è in volo per Strasburgo o per Bruxelles con il solito cappello in mano per prendere ordini ancora una volta da Bruxelles. Io credo che questo sia un fatto sconcertante e allucinante, a maggior ragione perché noi, in questo mese, da quando il Ministro Orlando è Ministro, non abbiamo ancora avuto il piacere e l'onore di ascoltarlo e di ascoltare dalla sua voce quali sono le linee di indirizzo del suo Ministero — non è ancora venuto in Aula, non è ancora venuto in Commissione né alla Camera e né al Senato — quindi nessuno sa qual è il pensiero del Ministro Orlando in materia di giustizia.

Il Ministro Orlando non c'è, non sappiamo cosa pensa, però oggi, proprio mentre stiamo parlando di carceri, su tutti i quotidiani nazionali si vocifera, si presenta, si paventa di un nuovo decreto «svuota carceri», di un nuovo provvedimento in materia di carceri.

Io credo che questo sia assolutamente vergognoso. Questa notizia lede fortemente la dignità di questo Parlamento e, quindi, Presidente, mi appello a lei perché credo che non abbia assolutamente senso. Di che provvedimento strutturale stiamo parlando? Di che provvedimento sistematico stiamo parlando, se mentre stiamo discutendo e mentre approverete — e noi faremo di tutto per impedirvelo — l'ennesimo decreto «svuota carceri», dai giornali, dai quotidiani nazionali apprendiamo che nella mente del Ministro è in via di presentazione, non nel Parlamento, ma a Bruxelles, l'ennesimo decreto, l'ennesimo disegno di legge? Credo che questo sia profondamente lesivo della dignità del Parlamento e sia profondamente lesivo della dignità di ogni parlamentare, quindi chiedo a lei, Presidente, che il Ministro Orlando prenda l'aereo, torni a casa, venga qui in Aula e riferisca qui in Aula di questo presunto nuovo disegno di legge sulle carceri, perché altrimenti verrebbe per l'ennesima volta lesa e rappresenterebbe l'ennesima presa in giro e presa per

i fondelli per il Parlamento. Tra altro, è un disegno di legge — non so se il Viceministro Costa ne sia a conoscenza — che prevederebbe addirittura un risarcimento o un rimborso spese di 20 euro per ogni criminale al fine di affrontare il problema del sovraffollamento delle carceri e un ulteriore sconto, un ulteriore abbuono di pena del 20 per cento per chi oggi è in carcere. Credo che questa sia una vergogna inaudita e che lei, come Presidente, non possa accettare che il Parlamento venga trattato in questo modo.

Quindi, glielo chiedo formalmente e ufficialmente, Presidente, contattate il Ministro Orlando: torni, riprenda l'aereo, torni da Bruxelles o da Strasburgo, si riprenda il suo cappello, illustri in Parlamento cosa pensa e come ritiene utile affrontare il problema del sovraffollamento delle carceri, magari si accorgerà anche che il problema della giustizia in Italia non è legato solo al problema delle carceri o al problema del sovraffollamento delle carceri — non è solo con gli indulti mascherati che si può affrontare questo problema — e si renderà conto magari che il problema della giustizia in Italia è altro. I cittadini italiani e le imprese italiane, probabilmente anche in tema di giustizia, anche per il rilancio economico, chiedono e pretendono altro.

Credo che sia veramente vergognoso, Presidente, quello che sta accadendo, che una forza politica e i parlamentari che stanno discutendo debbano apprendere dai maggiori quotidiani nazionali quello che il Ministro della giustizia sta andando probabilmente a presentare a Bruxelles. E non basta un misero e scarno comunicato stampa da parte degli uffici del Ministero per smentire questa ipotesi. Venga qui in Aula il Ministro Orlando a dire se questo disegno di legge c'è oppure no e in cosa si sostanzia, perché non è possibile dover apprendere queste notizie in materia di carceri dai giornali.

Detto questo, le reitiero l'invito, Presidente — Presidente, una cortesia, mi sto rivolgendo a lei — credo che sia veramente offensivo del Parlamento essere qui a discutere di carceri con il Ministro che sta

andando a presentare un decreto-legge o un disegno di legge sulle carceri in un altro Parlamento, nei confronti di un'altra istituzione dalla quale probabilmente prenderà gli ordini, per poi riversarli qui nel Parlamento italiano. È indegno, è offensivo, è scandaloso, è vergognoso, tanto quanto il disegno di legge, l'ennesimo disegno di legge che vi apprestate a portare.

Guardate, questo disegno di legge ormai pende da più di due anni: è partito con il Governo Monti, con l'ex Ministro Severino, è proseguito con il Governo Letta, con il Governo Cancellieri, e oggi prosegue — e voi sperate di poterlo portare in approvazione — con il Ministro Orlando e con il Presidente Renzi.

Se sono due anni che si sta discutendo e questo disegno di legge non è ancora stato approvato, noi della Lega qualche merito ce lo prendiamo, grazie alla nostra opposizione, opposizione che ovviamente faremo anche su questo disegno di legge, un disegno di legge che non risolve, Presidente, e relatore di maggioranza Ferranti, Partito Democratico, il problema del sovraffollamento delle carceri. Sono due deleghe, le deleghe verranno esercitate e, laddove verranno esercitate, Bruxelles avrà già tranquillamente sanzionato il nostro Paese.

Vedete, il presidente e relatore di maggioranza diceva che per la maggioranza, per il Partito Democratico la sicurezza è una priorità.

Io credo che stiamo vivendo in un Paese parallelo rispetto a quello che voi vedete. Come si può dire che la sicurezza rappresenta una priorità, per chi oggi governa questo Paese, quando in meno di un anno avete approvato quattro decreti o disegni di legge «svuota carceri», avete rimesso in libertà migliaia di criminali, senza peraltro affrontare e risolvere il problema del sovraffollamento nelle carceri? Perché questi quattro disegni di legge sono esattamente la certificazione del fallimento delle vostre politiche non strutturali sulle carceri.

Come potete affermare che in questo Paese viene garantita la sicurezza quando state andando, attraverso la *spending re-*

view, a tagliare dei servizi fondamentali sulla sicurezza e anche qui non ci bastano le smentite a parole del Ministro Alfano? Leggiamo di tagli alla sicurezza pari a oltre due miliardi e mezzo nel biennio; parliamo di tagli sulla sicurezza di oltre 40 mila agenti della polizia in due anni, della chiusura di più di 300 presidi di legalità. Abbiamo ascoltato, ieri sui più importanti organi di stampa nazionali, i sindacati delle forze dell'ordine che addirittura paventano il taglio di oltre 200 commissariati, un taglio mortale alla sicurezza.

C'è il combinato disposto dei tagli alla sicurezza, da un lato, e, dall'altro, i quattro disegni di legge e i decreti «svuota carceri», che rimetteranno in libertà non criminali che hanno commesso reati bagatellari, ma criminali che hanno commesso reati di gravissimo allarme sociale. Vi voglio ricordare una delle misure peggiori che sono state approvate da questo Parlamento: l'istituto della liberazione anticipata speciale da 45 a 75 giorni di premio nei confronti di chi commette reati, di cui ne hanno beneficiato per 60 giorni anche i mafiosi.

E perché no, e perché no? Esattamente in questo disegno di legge, andando in controtendenza rispetto all'Europa, semplicemente per una battaglia demagogica e per una battaglia populista, andate ad abrogare, tentate di abrogare — ve lo impediremo, tenteremo di impedirvelo — il reato di immigrazione clandestina e vediamo in questi giorni cosa sta accadendo, le politiche di accoglienza, le politiche buoniste nei confronti dell'immigrazione clandestina.

Presidente, io ho speso i primi minuti per un richiamo, necessario e doveroso, nei confronti del Ministro...

PRESIDENTE. Molti «primi» minuti, onorevole Molteni. Lei lo sa.

NICOLA MOLTENI, *Relatore di minoranza*. ...del Ministro Orlando. Io capisco che molto probabilmente non è un tema rispetto al quale...

PRESIDENTE. Le ho segnalato che sta finendo il tempo, ma lei concluda il ragionamento senza problemi.

NICOLA MOLTENI, *Relatore di minoranza*. ...rispetto al quale la sensibilità di questo Parlamento, la sensibilità di questa maggioranza e la sensibilità di questo Governo, ovvero il tema della sicurezza, non rappresenta una priorità. Lo abbiamo visto nel corso di questo anno. Lo abbiamo visto nel discorso del Presidente del Consiglio, dove nel linguaggio fiorentino probabilmente il termine « sicurezza » è stato cancellato dal suo vocabolario.

Vogliamo ricordare quello che sta accadendo, i numerosi sbarchi, le politiche di accoglienza, gli immigrati clandestini e non rifugiati politici, perché lo *status* di rifugiato politico viene acquisito dopo che viene concesso il diritto d'asilo, quindi in questo caso stiamo parlando di immigrati clandestini che vengono poi alloggiati nei territori, senza averlo concordato con le autonomie locali. Ci sono immigrati clandestini ai quali vengono concessi 40 euro per il vitto, per l'alloggio, 15 euro di ricariche telefoniche e voi volete abolire il reato di immigrazione clandestina. Stiamo passando da un'evasione di Stato, da un vero e proprio indulto mascherato, l'ennesimo indulto mascherato, a una vera e propria invasione di Stato.

Vi disinteressate della sicurezza dei cittadini, ve ne fregate della sicurezza dei cittadini, tanto che andate a tagliare le risorse alle forze dell'ordine. Ci penseremo noi, ci pensiamo noi della Lega a portare in questo Parlamento la voce delle persone per bene, la voce dei cittadini per bene. Altro che 80 euro nelle buste paga dei lavoratori! Voi qui state dando soldi a criminali, a delinquenti e ai migranti clandestini.

Per questo, Presidente — e concludo —, facendo presente che la nostra sarà un'opposizione durissima, un'opposizione a questo disegno di legge — e semmai il Ministro Orlando avrà la bontà di ritornare nel suo Paese, ricordandosi che è il Ministro della giustizia della Repubblica italiana —, la nostra posizione e la nostra battaglia sarà

durissima anche su questo nuovo beneficio, su questa nuova beneficenza che viene fatta a chi non la merita, ovvero ai criminali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire, se lo ritiene, il rappresentante del Governo, il Viceministro Costa.

ENRICO COSTA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, io devo dire che ho ascoltato le considerazioni del relatore per la maggioranza e soprattutto quelle del relatore di minoranza e ritengo che sia opportuno in questa sede attenersi ai documenti ed attenersi al testo che abbiamo sotto esame. Perché? Perché noi abbiamo fatto un dibattito sul tema delle carceri non molto tempo fa in questa Aula e abbiamo, devo dire, evidenziato e mi pare che tutti quanti abbiamo convenuto sul fatto che da parte del Governo l'intervento sia un dovere, sia un dovere e oltretutto questo intervento abbia anche un termine, una data entro il quale deve essere posto in essere. Quindi, il fatto — e lo dico al collega Molteni — che comunque all'interno del Ministero ci si sforzi per individuare misure che possano far fronte e rispondere sia a quella che è stata la lettera del Capo dello Stato sia per quello che riguarda le sollecitazioni — e devo dire qualcosa di più di sollecitazioni — da parte dell'Europa, io ritengo che sia un dovere. E ritengo che sia giusto che il Governo punti, come sta facendo il Ministro Orlando, molte delle sue energie per fare in modo che il trattamento carcerario corrisponda al dettato costituzionale, sia un trattamento rieducativo e non sia un trattamento inumano e degradante. Questo è lo spirito con cui si sta lavorando, questo è lo spirito con cui il Governo segue con grande attenzione il provvedimento che oggi è all'esame del Parlamento, come altri provvedimenti che sono contenuti, diciamo, in una serie di atti che puntano ad ovviare a tutta una serie di carenze che nel corso degli anni si sono verificate, hanno causato un sovraffollamento carcerario e, quindi, hanno determinato rischi di pesanti sanzioni.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Davide Ermini. Ne ha facoltà.

DAVID ERMINI. Signor Presidente, la prima domanda che mi faccio è se ho sbagliato dibattito, perché — con tutta la stima e la simpatia verso l'onorevole Molteni — io avevo capito che oggi parlavamo della messa alla prova, del processo agli irreperibili...

NICOLA MOLTENI. È il Ministro che ha sbagliato Assemblea. Doveva essere qui e non a Bruxelles. Ha sbagliato aereo, il Ministro doveva venire qui a Roma, e non a Bruxelles.

PRESIDENTE. Onorevole Molteni.

DAVID ERMINI. Io continuo a capire...

PRESIDENTE. Non fate un dialogo tra voi. Lei si riferisca a me, onorevole Ermini.

DAVID ERMINI. Le chiedo scusa, Presidente, mi riferisco naturalmente a lei. Però prendo atto che il dibattito si è spostato, anche se obiettivamente questo provvedimento si inserisce in una serie di provvedimenti, che sia con i decreti sia con i disegni di legge, questo Parlamento ha cominciato ad affrontare. Non ripercorrerò naturalmente il contenuto articolo per articolo della norma, perché l'ha già fatto in modo molto esauriente la relatrice, la presidente Ferranti, e anche perché questo argomento era già stato sviscerato, essendo ormai in terza lettura. Quindi, a parte la parte sulla depenalizzazione, obiettivamente di tutto questo ne avevamo già parlato abbondantemente. La ratio della norma e delle norme era già stata sviscerata e, quindi, non intendo tediare ancora sull'utilità che questa nuova disposizione di legge può portare al nostro sistema. Dico soltanto che noi abbiamo di fronte due problemi in questo momento nel nostro Paese. L'emergenza carceraria, checché si voglia negare, esiste. Io non mi metto a dire chi è responsabile e chi non è responsabile. Al Governo, bene

o male, chi più chi meno, ci sono stati tutti, se siamo arrivati ad una emergenza carceraria le ragioni ci saranno. Io non mi metto adesso a discutere chi ha sbagliato e chi non ha sbagliato, dico soltanto che il 28 maggio scade questo. E allora se noi non approviamo provvedimenti di questo tipo e anche altri, come le misure cautelari, come la riforma della Fini-Giovanardi, come la riforma della Bossi-Fini, noi ci ritroveremo ad avere quello che molti qui in questo Parlamento non vogliono, cioè l'indulto. Quindi, o ci mettiamo tutti d'accordo a dire: evitiamo l'indulto, se lo vogliamo evitare; o altrimenti in una situazione di questo genere il problema alla fine si porrà.

Quanto costerà all'Italia il 28 maggio una situazione di emergenza carceraria così come siamo abituati a vederla in questi giorni? Chi è in grado di supplire sotto l'aspetto sostanziale? Ma soprattutto — lo dico perché va detto — siamo ancora in grado di sopportare dal punto di vista umano una situazione di questo genere nelle nostre carceri? No, e allora quali sono le ragioni? Che le carceri sono poche? Io non lo so se sono poche, io so che finora abbiamo fatto delle leggi che hanno riempito le carceri senza in nessun modo tutelare la sicurezza, perché quando si dice che il Governo attraverso dei provvedimenti vuole togliere il personale, vuole diminuire la sicurezza, ma lo sappiamo quante persone dei nostri sistemi di sicurezza, Carabinieri, Polizia, sono impegnati a far applicare delle leggi come la Fini-Giovanardi e come la Bossi-Fini? Sono impegnati a redigere verbali per giorni e giorni, per ore e ore, quando invece potrebbero essere impegnati per altre cose ben più serie? Quanti verbali per la Fini-Giovanardi vengono fatti a ragazzini che vengono fermati con uno spinello e i Carabinieri stanno un giorno e una notte a redigere dei verbali per fare un arresto in flagranza? Quanti Carabinieri, quanto personale, quanta Polizia sono serviti per portare davanti ai giudici di pace dei clandestini o degli immigrati? Non si poteva e non si potrà utilizzare questo personale in modo un po' più concreto?

NICOLA MOLTENI. È sicurezza quella!

DAVID ERMINI. Sì, sì, questa sarà anche sicurezza, però intanto tutto ciò non serve assolutamente a nulla, perché i reati per cui vengono utilizzati questi agenti o Carabinieri non sono assolutamente pericolosi; non servono. Allora, vogliamo cominciare a fare una politica sulla sicurezza, una politica giudiziaria che sia veramente mirata a tutelare la sicurezza, e non fare soltanto della propaganda? Perché qui si sta facendo tanta propaganda, ma poca sostanza. Perché si vuole evitare l'indulto, ma al tempo stesso si fa di tutto per arrivarci; si dice che ci sono pochi agenti per tutelare la sicurezza ai cittadini, quando si impegnano la gente a fare altre cose.

Allora, sotto questo aspetto, credo che questa norma — perché di questo stiamo parlando — si inserisce in quel sistema che può servire da un lato alla tutela della sicurezza, dall'altro alla deflazione dei processi. Questi sono i due elementi che abbiamo oggi e che dobbiamo risolvere. Quindi, per quanto riguarda il sistema carcerario e la sicurezza è prevista la delega sulla detenzione domiciliare come pena principale, che è fondamentale, così come sulla depenalizzazione, anche se la depenalizzazione ovviamente sulle carceri inciderà molto poco, perché sono tutti reati bagattellari e quindi nessun soggetto sarà in carico, però inciderà sul carico giudiziario, cioè libererà risorse umane per poter andare a intervenire su quello che è veramente necessario. La deflazione dei processi la risolviamo, innanzitutto, con la soluzione della sospensione del processo agli irreperibili, che è una cosa che non ha alcun senso. Quanto ci costa un processo agli irreperibili? Noi facciamo dei processi per delle persone che non ci sono, abbiamo continuato a farli.

Quello che mi dispiace è che quando io sono arrivato in Parlamento, il 15 marzo, la prima cosa che avevo in mente era: ma è possibile che non si riesca a sospendere un processo agli irreperibili, con tutto quello che costa? Ho trovato progetti di

legge che giacevano. Questa proposta di legge l'abbiamo approvata il 4 luglio e oggi è il 24 marzo. Vogliamo continuare così? Per fare una norma — scusate il termine — semplice, di questo tipo ci abbiamo messo quasi un anno. Ma questa è la funzionalità del Parlamento? Poi ci lamentiamo se il Governo fa i decreti? Dobbiamo essere noi i primi a «correre» quando le cose sono normali e necessarie. Un processo agli irreperibili ci costa, di Polizia, di ufficiali giudiziari, di Carabinieri, di pubblici ministeri, di giudici, di avvocati. Quanto dovevamo ancora continuare con questa storia dei processi agli irreperibili? Allora, finalmente su questo aspetto ci arriviamo, ma per la deflazione dei processi non sarà sufficiente. Sulla depenalizzazione: adesso facciamo una delega al Governo, ma in qualche modo dovremmo ancora intervenire. Ci sono dei processi inutili.

Io ho presentato una proposta di legge — che spero qualcuno raccolga — per rendere perseguibile a querela un sacco di reati stupidi, che invece andrebbero semplicemente perseguiti a querela di parte, perché i cittadini arrivano di fronte al giudice essendosi già messi d'accordo per ritirare la querela, ma non lo possono fare perché il reato è perseguibile d'ufficio.

Allora dobbiamo cominciare, da una parte, a semplificare questo sistema attraverso la deflazione dei processi — e questo ci servirà per arrivare a fare soltanto i processi necessari — e, dall'altra parte, a rendere il Paese civile anche rispetto all'Europa. L'Inghilterra non estrada persone verso l'Italia, perché ritiene che non siamo un Paese civile, che non abbiamo delle carceri civili. Di questo non possiamo farcene un vanto, questa per noi è una pecca, è una pecca come politici, ma è una pecca soprattutto come uomini, perché chi, come me e penso molti di voi — ora siamo pochi in quest'Aula ma qualcuno di voi lo avrà fatto —, è andato a visitare le carceri si sarà reso conto che non è possibile tenere delle persone come bestie.

Allora, se il Ministro Orlando va in Europa a cercare di dare una soluzione a questo problema, non mi pare uno scan-

dalo, anzi credo sia un elemento di pregio. Dopodiché ne discuteremo, non è che il Ministro Orlando andrà e porterà la soluzione: ne discuterà il Parlamento e ne discuteranno le Commissioni. Però io credo che la strada sia questa, sia giusta. Non sarà sufficiente, ma noi dobbiamo davvero arrivare a dare una soluzione a quello che sarà il dramma del 28 maggio. Infatti, nessuno si pone il problema, ma costerà un sacco di soldi, se non troviamo una soluzione.

E poi questa situazione continua a renderci un Paese del Terzo mondo. Questo non va bene: l'Italia va in Europa a testa alta e deve continuare ad andare a testa alta, non solo perché dovrà avere un sistema di giustizia che funziona, ma anche perché è un Paese che è sempre stato civile, democratico, aperto. Abbiamo sempre detto – e ce lo hanno insegnato anche i nostri padri – che dobbiamo aprire le porte, non chiuderle, che non serve a nulla chiudersi dentro, non serve a niente, può servire per una campagna elettorale, ma non ti fa aprire il cuore. Noi dobbiamo essere, invece, delle persone che aprono il cuore, che tutelano, da una parte, la sicurezza dei cittadini e, dall'altra parte, sanno riconoscere anche a chi sbaglia la dignità di potersi rifare una vita.

Sotto quest'aspetto, io credo che la proposta di legge in esame si inquadri in questo processo, e per questo la sosterrò e la sosterranno come gruppo durante il dibattito in Aula (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Turco. Ne ha facoltà.

TANCREDI TURCO. Signor Presidente, con questo intervento voglio cercare di rimarcare ed evidenziare le numerose criticità che sono presenti in questo provvedimento, senza tuttavia negare che ci sono anche delle norme che il gruppo MoVimento 5 Stelle condivide.

Vorrei soprattutto soffermarmi sulla novità che arriva dal Senato, cioè sulla depenalizzazione di vari reati. Dalla ricostruzione delle depenalizzazioni, attuate

dal legislatore a partire dagli anni Ottanta, si nota come il Parlamento, ciclicamente, sia intervenuto nel tentativo di sfoltire il diritto penale speciale.

Un primo intervento di depenalizzazione si può fare risalire addirittura alla legge n. 706 del 1975, ma è soprattutto con la legge n. 689 del 1981 che si realizza la prima depenalizzazione di ampio respiro. Successivamente, nel corso dell'XI legislatura, il legislatore ha approvato vari provvedimenti di depenalizzazione, tutti nel 1993, che non sto qua ad elencare. Nella XIII legislatura si giunge all'approvazione della legge n. 205 del 1999, recante delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario.

Ancora una volta, all'indomani della depenalizzazione, peraltro, lo stesso legislatore ha continuato ad introdurre nuove fattispecie penali. Basti pensare che, dal decreto legislativo n. 507 del 1999 al 30 gennaio 2014, sono state introdotte nel nostro ordinamento non meno di 310 nuove fattispecie penali, tra le quali 171 nuove contravvenzioni e 139 nuovi delitti.

Arriviamo nello specifico al testo in oggetto. A seguito appunto dell'esame del provvedimento in Senato, il testo si è arricchito di una delega per la depenalizzazione ed è stato in parte modificato. Brevemente riassumerò il testo del provvedimento, che si divide in sedici articoli, divisi in quattro capi. Mi soffermerò solo su alcuni articoli.

Molto brevemente, l'articolo 1 prevede una delega al Governo per la riforma del sistema delle pene e l'introduzione nel codice penale di pene detentive non carcerarie di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie da scontare presso l'abitazione.

Tra i principi e criteri direttivi della delega si prevede l'applicazione dell'arresto domiciliare per tutte le ipotesi nelle quali attualmente è previsto l'arresto; l'applicazione automatica della reclusione domiciliare per tutti i delitti puniti con la pena edittale della reclusione nel massimo fino a tre anni; l'applicazione della reclusione domiciliare a discrezione del giudice,

che valuta la gravità del reato ai sensi dell'articolo 133 del codice penale, per tutti i delitti puniti con la reclusione da tre a cinque anni.

Il Senato ha introdotto una disposizione per la quale, in caso di commissione di reati per i quali è prevista la pena della detenzione domiciliare, il giudice può applicare in sede di condanna anche la sanzione del lavoro di pubblica utilità per una durata minima di dieci giorni. Inoltre, sempre il Senato ha previsto una delega al Governo per la disciplina della non punibilità per tenuità del fatto, da applicare a tutte le condotte attualmente punite con la sola pena pecuniaria, sia ammenda che multa, o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, nelle seguenti ipotesi: particolare tenuità dell'offesa, non abitudine del comportamento.

L'articolo 2 è stato introdotto durante l'esame del provvedimento al Senato e delega il Governo ad operare un'articolata depenalizzazione. In particolare, il Governo dovrà trasformare in illeciti amministrativi i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda purché non attinenti ad alcune materie escluse, e ne cito alcune: edilizia ed urbanistica, ambiente, territorio, paesaggio, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, eccetera; poi specifici reati contenuti nel codice penale in materia di atti osceni, pubblicazioni e spettacoli osceni, di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, eccetera; il reato di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali superiori ad euro diecimila per anno; alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda e, infine, il reato di immigrazione clandestina.

Il capo secondo, invece, introduce nell'ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova di cui si è già ampiamente dibattuto sia alla Camera che al Senato, oltre che nelle varie Commissioni. Pertanto non mi soffermerò più di tanto.

Il capo terzo disciplina il procedimento nei confronti degli irreperibili: anche su questo si è già ampiamente dibattuto. Il

testo approvato dal Senato intende, quindi, nuovamente sfoltire il campo del diritto penale speciale — ritorno, quindi, all'argomento della depenalizzazione — operando una depenalizzazione i cui effetti concreti sul processo penale e sul sovraffollamento carcerario potranno essere quantificati solo *ex post* dal Ministero della giustizia. Non sappiamo, quindi, quali risultati effettivi si otterranno dal punto di vista del sovraffollamento carcerario con questo provvedimento. Credo ben poco.

Limitando l'analisi ai soli reati contenuti nel codice penale, sono emersi venti articoli che prevedono delitti puniti con la sola multa e dodici articoli che contengono contravvenzioni punite con la sola ammenda. Peraltro, non tutte le disposizioni individuate potranno essere fatte oggetto di depenalizzazione perché alcune ricadono nelle materie escluse. Tra le fattispecie che dovevano essere depenalizzate spiccano alcune ipotesi tra cui il favoreggiamento personale, i reati di rissa e quelli di minaccia. Estremamente ampio è invece il campo dei reati puniti con la sola pena pecuniaria contenuti nella legislazione speciale, come si può verificare anche solo dall'elenco delle nuove fattispecie di reato introdotte dal 2000 ad oggi.

Per quanto riguarda la materia relativa alle elezioni ed al finanziamento ai partiti, l'esclusione dalla depenalizzazione dovrebbe in particolare riguardare la previsione di cui al terzo comma dell'articolo 7 della legge n. 175 del 1994. Si ritiene utile sottolineare che il Governo è delegato a trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda.

Pur esprimendo un parere sommariamente favorevole ad alcune depenalizzazioni, si ritiene comunque che il testo dell'articolo 2, nella formulazione licenziata dal Senato, presenti accostamenti disorganici e non sia scevro da imprecisioni, in una materia estremamente delicata, quale appunto la depenalizzazione, che dovrebbe essere compiutamente affrontata in modo autonomo, anziché ve-

nire affiancata alla disciplina di riforma dell'istituto di messa alla prova del detenuto.

Si osserva la previsione, all'articolo 2, lettera *d*), che il Governo derubrichi in illeciti amministrativi alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, senza tuttavia indicare né le condotte né i limiti delle sanzioni, introducendo in tal modo principi di delega particolarmente ampi da poter configurare un eccesso di delega, alla luce del disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

Alcune scelte compiute dal Senato in materia di depenalizzazione, relative alla falsità in atti privati, al delitto di ingiuria, usurpazione, deviazione di acque e modificazione dello stato dei luoghi, e via dicendo, sono idonee ad ingenerare dubbi di opportunità e di rispetto della legalità in tema della correttezza dei rapporti tra i privati e della protezione della proprietà privata.

Da un altro punto di vista, si potranno presentare interventi rivolti ad escludere l'applicabilità della reclusione domiciliare per alcuni gravi reati puniti con una pena detentiva compresa tra i 3 e 5 anni.

Ed ancora si evidenzia l'insufficienza della durata minima di 10 giorni per i lavori di pubblica utilità, che il Senato ha previsto con riferimento ai reati per i quali è ammessa la detenzione domiciliare, quando si potrebbe, invece, prevedere un limite inferiore di almeno 3 mesi ovvero di almeno la metà della pena concretamente irrogabile.

Si potrebbe, inoltre, limitare l'eccessiva estensione della proposta della non punibilità per tenuità del fatto che, se applicabile ai reati puniti con pene non superiori nel massimo a 5 anni, rischia di vanificare il principio di obbligatorietà dell'azione penale e della certezza del diritto, oltre che attribuire al magistrato un'eccessiva discrezionalità, potenzialmente incontrollabile, ritenendo, pertanto, necessaria almeno una riduzione del limite superiore di pena edittale non superiore

nel massimo a 3 anni ovvero prevedendo, quanto meno, che debba essere sentita la persona offesa.

Molti dei reati inclusi nella proposta di depenalizzazione di cui si discute, lungi dal risolvere i problemi di sovraffollamento delle carceri, riguardano quasi esclusivamente fattispecie che rappresentano l'unico deterrente nei confronti di condotte non particolarmente gravi, ma comunque pregiudizievoli per la comunità.

Risultano anche essere del tutto inadeguate, e forse spesso difficilmente eseguibili, le sanzioni pecuniarie previste per i reati trasformati in illeciti amministrativi, che dovrebbero essere ridotte nel minimo (da 5 mila a 2.500 euro) e aumentate nel massimo (da 50 mila a 100 mila euro).

Sotto altri aspetti si evidenzia che, all'articolo 4, la disposizione di cui all'articolo 464-*quinquies* del codice di procedura penale, da introdursi per mezzo del provvedimento in oggetto, a seguito di modifiche del Senato, rende sufficiente « sentire » l'imputato, durante la sospensione del procedimento con messa alla prova, per procedere alla modifica delle prescrizioni originarie sullo svolgimento della prova, a fronte di quanto disciplinato dal nuovo articolo da introdurre nell'ordinamento, il 464-*quater*, comma 4, del codice di procedura penale, secondo cui, in sede di emanazione del provvedimento del giudice di sospensione del procedimento con messa alla prova, ogni integrazione o modifica del programma di trattamento può essere disposto dallo stesso giudice solo con il « consenso » dell'imputato.

Ad ogni modo, si osserva che l'articolo 2 non contiene alcuna previsione in ordine ad un'apposita normativa transitoria da accompagnare alla depenalizzazione. In assenza di una disciplina che disponga l'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative previste per agli illeciti depenalizzati, la giurisprudenza della Cassazione penale esclude che i fatti commessi quando la fattispecie costituiva reato possano essere sanzionati. Non è possibile sanzionarli né in via penale (essendosi verificata una *abolitio criminis*), né quali

illeciti amministrativi, in quanto l'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 stabilisce che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» e che «le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e nei tempi in esse considerati».

La Cassazione penale ha pertanto affermato che, nel caso in cui le leggi di depenalizzazione non contemplino norme transitorie, il giudice penale deve dichiarare che il fatto non è più previsto dalla legge come reato, senza tuttavia rimettere gli atti all'autorità amministrativa competente all'applicazione della sanzione pecuniaria.

Proprio per evitare incertezze sul punto, una specifica previsione di delega in ordine alla normativa transitoria fu introdotta nella depenalizzazione di cui alla legge n. 205 del 1999, l'articolo 16, che così recita: «In sede di emanazione dei decreti legislativi di cui agli articoli 1, 9 e 10, il Governo è altresì delegato ad emanare le norme di attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge, le norme di coordinamento con tutte le altre leggi dello Stato, nonché le norme di carattere transitorio». Si ritiene pertanto quanto mai opportuno che sia inserita nella legge delega una previsione di tale tenore, onde evitare il naufragio di una considerevole mole di procedimenti penali, all'esito dell'esercizio della delega stessa.

Provvedimenti di questo tipo hanno come ulteriore riflesso un impatto assolutamente negativo sul fronte della percezione del principio della certezza della pena per i condannati, i quali non comprenderanno il reale disvalore dei fatti per i quali sono stati condannati.

Ben si potrebbe più incisivamente andare ad incidere sulla depenalizzazione di alcune fattispecie di reato, in linea con il mutamento della percezione del disvalore sociale delle condotte dalle stesse previste. Per esempio, la necessaria rivisitazione dell'intera legge sugli stupefacenti, con una decriminalizzazione concreta dell'ipotesi di mero consumo e di minima autopro-

duzione di droghe leggere, come la marijuana, ai fini di consumo personale, e con una rivisitazione del regime che tenga conto della diversa pericolosità delle singole sostanze.

Concludo, quindi, auspicando che quest'Aula voglia migliorare questo provvedimento accogliendo gli emendamenti che il MoVimento 5 Stelle riproporrà in Aula, nella speranza oggettiva di poter licenziare da quest'Aula un provvedimento buono e concreto per i cittadini e per la comunità (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Binetti. Ne ha facoltà.

PAOLA BINETTI. Signor Presidente, Governo, colleghi, non c'è dubbio che già dal dibattito a cui abbiamo potuto assistere in questi minuti in Aula si confrontano due visioni molto forti e molto chiare, che teoricamente non dovrebbero essere in alternativa, ma che, in realtà, nei toni stessi del dibattito si rivelano come atteggiamenti alternativi nei confronti del tema della pena. C'è chi la considera davvero come uno strumento di punizione e, quindi, in qualche modo considera prevalente proprio l'elemento della privazione della libertà del condannato e anche della condizione di difficoltà con cui debba vivere e assumere una situazione nella quale indubbiamente si riflettono comportamenti che non sono considerati accettabili dalla società in cui viviamo.

Ma c'è anche un altro approccio che, forse, è quello che personalmente considero più importante e determinante, ed è quello che guarda la pena in una dimensione di tipo preventivo e, quindi, in un certo senso opera come deterrente e cerca di indurre le persone a non commettere un reato, se vogliamo anche per il timore stesso della pena e, da questo punto di vista, anche per la certezza della pena a cui si potrebbe andare incontro.

C'è un altro aspetto fondamentale di questo secondo approccio, che è quello per cui una persona, nel momento in cui incorre in un reato e, quindi, viene con-

dannata, possa vivere questo periodo di tempo come quel periodo della rieducazione e della rielaborazione delle ragioni di un comportamento che è stato evidentemente lesivo dei diritti della società in cui vive, così da ricavarne elementi di cambiamento e di cambiamento interiore, che costituiscono la più forte e la più importante motivazione per non ricadere nell'errore e, quindi, per la non recidività.

Io credo che questo sia un aspetto che nel dibattito spesso viene sottovalutato, anche quando noi prendiamo in considerazione il tema, per esempio, dell'indulto. Ricordo che, quando fu concesso qualche anno fa, il rischio maggiore che si paventava era quello di fatto del ritorno in carcere da parte di queste persone entro pochi giorni, entro un tempo relativamente breve. C'è una specie di spada di Damocle che sembra quasi una sorta di profezia che si autoavvererà, cioè se hai sbagliato una volta, sbaglierai anche una seconda volta e da questo punto di vista la punizione dovrebbe essere esemplare.

Ritengo che ci sia un approccio diverso e il mio non è e non vuole essere un approccio buonista; non vuole essere l'approccio di chi nega che di fatto ci possa essere nel mondo anche — voglio utilizzare una parola volutamente forte — malvagità. Il collega Chaouki ha anche facilitato la proiezione, in questi giorni, alla Camera, del film *12 anni schiavo* e abbiamo visto la crudeltà dei mercanti di uomini a metà del 1800.

Ma quando noi pensiamo a quello che sta succedendo in questi giorni — e lo vediamo riaccadere negli sbarchi a Lampedusa, lo vediamo attraverso questi mercanti di uomini che sfruttano davvero il massimo della debolezza —, non possiamo negare che ci sia una dimensione di cattiveria che, in qualche modo, richiede una esemplarità nella punizione, ma è una condizione contenuta che non dà ragione, invece, dell'infinita complessità di ragioni che portano una persona a sbagliare e, soprattutto, che escludano che possa rettificare il suo comportamento e, rettificandolo, possa davvero desiderare di non tornare più in carcere, e non solo perché

quell'esperienza è stata negativa, ma soprattutto perché ne comprende, ne afferra le ragioni e capovolge una prospettiva in qualche modo di offesa alla società trasformandola in quella che potremmo considerare una prospettiva di servizio alla società.

In questo senso, penso ai lavori di pubblica utilità, cui fa riferimento anche e direi soprattutto l'articolo 1, lettera l), quando recita: «prevedere che il lavoro di pubblica utilità non possa essere inferiore a dieci giorni e consista nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato». Sono molti gli aspetti contenuti in queste poche parole: il primo è che, perché un lavoro di pubblica utilità possa modificare un atteggiamento e, in qualche modo, possa sollecitare nella persona la volontà di cambiamento, è necessario che abbia una sua durata nel tempo, è necessario che non sia episodico e transitorio, ma che quella persona sia esposta davvero a quello che potremmo chiamare il dolore, la sofferenza sociale e senta di poter essere capace, lei stesso, di curare questa sofferenza, si senta capace di intervenire in modo positivo e costruttivo nei confronti della società.

E poi, certamente, c'è l'elemento della non retribuzione. È abbastanza importante che non venga vissuto, come dire, uno scambio: in fondo io sto lavorando e, quindi, ho diritto ad una sorta di retribuzione, perché, in realtà, il lavoro che stai svolgendo è già la retribuzione che tu stai restituendo, in qualche modo, alla società in cui intervieni. Il modo in cui noi siamo abituati a valutare il lavoro, anche in termini di retribuzione, e, quindi, come dire, un corrispettivo per una prestazione fornita, è come se in questo caso dovesse lasciare alla persona la dimensione del capire che ha già avuto una sorta di pagamento anticipato, per cui questa è una restituzione concreta, un servizio concreto che svolge.

Ma è fondamentale che questo servizio la persona lo possa svolgere davvero nel

cuore delle istituzioni e, quindi, presso lo Stato, le regioni, le province e i comuni. È importante che ci sia una sorta di riconciliazione positiva con la dimensione istituzionale e che l'istituzione non sia vissuta soltanto come l'istituzione del carcere, quindi l'istituzione punitiva e repressiva, ma sia letta nella dimensione più positiva, l'istituzione che si fa carico del bene comune, per cui tu puoi partecipare in questo modo a una sorta di recupero della tua dignità personale perché sei coinvolto in questa operazione di collaborazione al bene comune.

Ma è anche fondamentale che, accanto al lavoro istituzionale, possano essere previste, in questa struttura di restituzione di lavoro di pubblica utilità, anche le organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. Ciò è fondamentale perché il volontariato diventa, in questo modo, la dimensione personale profonda con cui quello che dovrebbe essere per la persona una sorta di « in-volontariato », perché è una risposta a una colpa commessa e quindi, in qualche modo, c'è una sorta di obbligatorietà di invio a quel servizio, si troverà a farlo accanto a persone che quel lavoro lo stanno facendo per motivi puramente personali di scelta, per un motivo concreto di servizio. È come dire: riconciliarsi con il volto buono della società, riconciliarsi con quella dimensione della natura umana che guarda al disagio e alla sofferenza come qualcosa da colmare, da riparare, e non guarda a se stesso come una fonte concreta e precisa che crea disagio.

Noi sappiamo che questo può avvenire e in molti casi avviene, e avviene positivamente; ma disgraziatamente sappiamo anche quante volte questo non avviene. Sappiamo quante volte questa realtà fa del lavoro di pubblica utilità, prima di tutto, mi sia concesso, egoisticamente, il lavoro di pubblica utilità per il soggetto stesso che lo svolge: perché la prima utilità ridonda in lui e nel suo cambiamento personale, nel suo processo di miglioramento, nel suo recupero della dignità. Ebbene, molte volte questo non accade, perché le strutture che ti offrono il lavoro

da svolgere, gli interlocutori con cui ti confronti non sanno sempre svolgere questa dimensione, che è una dimensione un po' *borderline*, perché, da un lato, incrocia la competenza tecnica specifica. Infatti, perché quel lavoro sia di pubblica utilità deve essere un lavoro fatto bene e, quindi, è necessario che chi ti sollecita a svolgerlo sia in grado di insegnare e di esigere che quel lavoro venga fatto in un certo modo.

Ma è anche una funzione che si deve svolgere con un accompagnamento interiore, che è qualcosa che sani quello che potrebbe essere il rancore, l'ostilità nei confronti della società, le ferite che si sono accumulate nella vita della persona, che, in qualche modo, ferendo la società, ha inteso restituire un torto che ritiene di aver subito in altri momenti. Rielaborare ciò richiede delle competenze che non sono solo tecniche, ma che sono anche psicologiche, competenze che aiutino ad elaborare questo e a riproporsi come soggetti costruttivi e positivi, in cui la violenza interiore, l'odio, l'ostilità si convertono davvero in sentimenti positivi, durevoli di solidarietà e di collaborazione.

Non c'è dubbio che, poi, in questi casi, molte volte ci sia anche bisogno di una riconciliazione più profonda dell'uomo con il senso stesso della sua vita. Non a caso, molte di queste cooperative, molte di queste iniziative di volontariato nascono anche intorno alla grande esperienza del volontariato cattolico, quindi nascono davanti alla possibilità di confrontarsi con una qualità di vita che non si ferma soltanto alla prospettiva del servizio umano, ma che offre anche una dimensione più profonda sul piano del perdono, perdono che io offro perché è un perdono che ricevo.

Da questo punto di vista, tutto l'insegnamento di Papa Francesco è un insegnamento di una forza straordinaria, tanto straordinaria rispetto alla prospettiva del cambiamento personale, tanto, però, anche consapevole dell'esperienza del male che esiste. Basti pensare al suo discorso di pochi giorni fa a proposito della mafia, che riecheggiava con toni molto forti, drammaticamente forti, come

lo stesso discorso che Giovanni Paolo II aveva fatto ad Agrigento, nella Valle dei templi, anni fa.

Dunque, il male esiste, però, questo male può essere assunto davvero come una sfida positiva. Non ci possiamo rassegnare al male che, una volta che viene compiuto, possa soltanto essere « inchiovato » all'interno di una struttura di repressione, che mortifica la dignità della persona umana.

Bene dice la nostra Costituzione, quando esige che le pene vengano somministrate sempre con il massimo rispetto per la dignità delle persone. Se c'è qualcosa che ci ferisce, quando ogni tanto alla cronaca assurgono fatti, come quelli che, abbiamo vissuto, di detenuti che sono stati trattati male — non mi piace pensare nemmeno che sono stati oggetto di violenza o malmenati —, è proprio che questa ferita alla dignità umana fatta dall'istituzione disgraziatamente assimila troppo le istituzioni, in un certo senso, ai carnefici che noi stiamo cercando, in qualche modo, di correggere, di redimere e a cui stiamo offrendo un'opportunità di costruzione positiva del bene comune.

Vorrei semplicemente avviarmi alla conclusione del mio intervento, dicendo che, troppo spesso, il discorso dell'affollamento delle carceri viene vissuto in termini di altissima recidiva. Io trovo che sia il fallimento del sistema carcerario, quello che non riesce a recuperare ad una dignità personale e alla solidarietà sociale e, quindi, anche alla ricostruzione del bene comune queste persone. Diciamo che c'è un errore che risiede nel soggetto, ma c'è anche un errore profondo che risiede negli strumenti che noi utilizziamo.

Io credo che questo sia il lavoro che ci deve ispirare di più, che ci deve ispirare per la qualità del personale che lavora nelle carceri, che non può essere soltanto un personale che svolge una funzione di contenimento: deve essere un personale che svolge una funzione di motivazione, che svolge una funzione di insegnamento, che svolge una funzione anche di ricostruzione di quelle ferite interiori che ogni persona che si trova nel carcere può

portare con sé. Non possiamo immaginare che chi entra in carcere, avendo commesso un reato — quindi, ha fatto una cosa — ne esca, invece, come un soggetto che ha impresso dentro di sé le ferite, potremmo dire, di una struttura di società malata e di società che, in qualche modo, non riesce a recuperare i suoi soggetti più fragili.

Spingerci, come dice sempre Papa Francesco, verso le periferie dell'esistenza significa non soltanto venire incontro a quelli che sono i poveri, intendendo per poveri coloro che abitano materialmente le periferie delle nostre città, ma significa anche dirigerci all'interno delle periferie delle nostre città come, ad esempio, le carceri e molte altre strutture che, in questo momento, non sono in discussione. Noi dobbiamo recuperare questa forza.

Tra pochi giorni, giovedì mattina, molti di noi si prepareranno ad andare alla messa e all'incontro con il Papa, e ne aspettiamo tutti con grande desiderio le parole; aspettiamo di ascoltare cosa dirà il Papa proprio a noi. Sarà una messa riservata, riservata ai parlamentari, ai nostri familiari, ma sarà una messa per noi e ci aspettiamo che ci dica qualcosa in cui al centro dell'attenzione venga rimessa la dignità umana: dignità ferita, dignità malata, ma dignità che può essere sempre recuperata.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Chiarelli. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO GIOVANNI CHIARELLI. Signor Presidente, signori del Governo, colleghi, non era previsto il mio intervento, in quanto parlo in sostituzione del collega Marotta, però non potevo esimermi, in qualità di capogruppo di Forza Italia in Commissione giustizia, dal fare a nome del gruppo, delle considerazioni in ordine a questo provvedimento.

Io ritengo che, innanzitutto, bisogna prendere atto, bisogna prendere coscienza che si tratta più di un problema politico che di un problema giuridico. Questo provvedimento, che ha visto il nostro gruppo astenersi in Commissione giustizia anche se votando alcuni provvedimenti,

ritengo sia in parte utile ma vada sicuramente migliorato.

Dicevo che si tratta di un problema politico e non di un problema giuridico, perché si sta facendo una corsa al 28 maggio. Ormai, tutto è funzionale a ciò. Si parla di carceri sin da quando il Presidente della Repubblica, nell'ottobre scorso, ha invitato con un suo messaggio le Camere ad adottare in maniera definitiva dei provvedimenti in ordine al sistema carcerario e al clima di invivibilità che si respira all'interno delle carceri, ed è un susseguirsi di provvedimenti tampone che noi riteniamo inutili e dannosi; inutili perché non consentono assolutamente di risolvere in maniera definitiva il problema delle carceri e dannosi perché, attraverso questi provvedimenti, non si riesce a trovare una giurisdizione, un regolamento, che consenta in maniera definitiva di far applicare la legge in maniera reale, in maniera effettiva.

Il provvedimento oggi in esame, da un lato, tende a consentire che una serie di procedimenti penali, una serie di reati siano depenalizzati e, dall'altro, attraverso l'istituto della messa alla prova o della pubblica utilità, vuole consentire la fuoriuscita dalle carceri di quei detenuti che scontano una pena in via definitiva per reati commessi tempo fa, quindi per reati ormai passati in giudicato e che, allo stesso tempo, hanno una misura nel limite di cinque anni.

Il problema delle carceri, vorrei dire al collega Verini e al presidente Ferranti, al quale do atto della sua abnegazione, della sua tenacia e della sua compostezza nel condurre la nostra Commissione, non si risolve attraverso provvedimenti tampone. Cioè, il problema delle carceri, se è questo quello che dobbiamo discutere, non è fatto solo di persone che sono detenute con sentenze passate in giudicato. Se la statistica che ci invia il Ministero — e qui è presente il Governo — indice che il 42 per cento del sovraffollamento delle carceri è rappresentato da persone che non sono ancora state giudicate, questi provvedimenti incidono in misura veramente rela-

tiva rispetto al problema di quello che lo Stato italiano il 28 maggio dovrà pagare.

Noi sappiamo bene che solo il 24 per cento dei detenuti oggi occupa le carceri a seguito di una sentenza passata in giudicato, i restanti detenuti sono tutti in attesa di giudizio, fra primo, secondo e terzo grado, per cui il problema è a monte. Diciamo che è un problema politico perché non si vuole riconoscere qual è l'unico rimedio — che noi ormai gridiamo da tempo — e che purtroppo la maggioranza, ostaggio dei propri ideali, inutile ripeterlo, e del falso moralismo, del doppio moralismo al quale ci ha abituati, non vuole ammettere. L'unico rimedio giuridico per consentire all'Italia di non pagare nessuna sanzione dopo il 28 maggio è l'applicazione dell'amnistia e dell'indulto. È inutile, come diceva il nostro capogruppo Palese, procrastinare, fare questi provvedimenti tampone. Il 28 maggio è alle porte, per cui un provvedimento di amnistia e di indulto ormai mi pare sia improcrastinabile.

Tornando a questo provvedimento, è provvedimento che va sicuramente migliorato, è un provvedimento che prevede delle depenalizzazioni rispetto ad alcuni reati, e mai come in questo momento è opportuno approvarlo — mi riferisco in particolare ai reati di omesso versamento di contributi previdenziali e assistenziali — perché è in linea con il momento storico che il nostro Paese sta vivendo: la sofferenza economica, la congiuntura mondiale, di cui parliamo da tanti anni.

Anche l'istituto della messa alla prova va sicuramente migliorato, però è evidente che con questo provvedimento non riusciremo a risolvere il problema; anche quando si parla di delega al Governo, al Governo non si può « impacchettare » una delega secondo le compiacenze della maggioranza e i reati che più piacciono, al Governo bisogna dare una delega definitiva, su cui solo l'Aula sarà sovrana, su determinati reati e su quei reati magari potrà incidere. Infatti, dare una delega ampia o dare una delega su determinate situazioni che non consentono poi in maniera definitiva un'applicazione della legge

così come il nostro codice prevede, penso che sia un'ulteriore perdita di tempo.

Pertanto, noi come Forza Italia presenteremo una serie di emendamenti tesi a migliorare il contenuto di questa delega, perché il nostro scopo qui in Aula è quello di costruire e non di distruggere; noi non siamo vittime delle nostre ideologie, noi cerchiamo di fare il bene del Paese. Per questi motivi, noi voteremo in Aula gli emendamenti che sicuramente sapranno migliorare la delega che sarà attribuita al Governo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Daniele Farina. Ne ha facoltà.

DANIELE FARINA. Signor Presidente, membri del Governo, colleghi, si è già capito che natura avrà la nostra discussione su questo provvedimento, l'ennesimo provvedimento di giustizia, l'ennesima discussione, perché abbiamo capito che la discussione non riguarderà il merito, sarà *extra*, sarà al di fuori della concretezza, perché i curatori fallimentari delle destre ci hanno già dato la traccia, ce l'hanno data altre volte, ci hanno dato anche questa: « indulto mascherato », « amnistia travisata », « svuota carceri » che, guarda caso però, non ha svuotato nulla, non hanno svuotato nulla questi provvedimenti se siamo ancora qui a discuterne.

Poi ci sono le vittime del reato, quasi che qui dentro ci fosse chi è contro le vittime e favorevole agli autori del reato, e vai con Caino e Abele. Ma io chiedo: la responsabilità politica di questo disastro, egregi colleghi, non ve l'assumete mai? Del vostro fallimento, del fallimento della vostra azione di Governo, non viene mai assunto un qualche criterio di responsabilità?

Io credo, collega Molteni, che voi dovrete ringraziare l'articolo 68 della Costituzione, che vi rende irresponsabili, altrimenti le multe europee, quelle che il Ministro Orlando starebbe trattando, le farei arrivare a voi, per risponderne solidalmente, perché voi avete approvato quei provvedimenti per i quali siamo in questa situazione. Perché le condanne ci arrivano

anche in base ai nostri standard carcerari, che sono inferiori a quelli previsti dalla Comunità europea per l'allevamento dei maiali, 3 metri quadri; cioè, voi avete mandato decine di migliaia di cittadini della Repubblica, che in larga parte risulteranno innocenti, a fare la vita dei maiali nelle nostre carceri, perché questo ci dice l'Europa.

Allora, voi siete, secondo questa lente, i difensori non dell'ordine, ma del disordine; voi siete gli alfieri non della certezza della pena, ma della recidiva certa; voi rimarrete impuniti ma, mentre i reati normali rimangono senza autore nel 90 per cento dei casi, voi lo sarete al 100 per cento.

Ma servono politiche nuove, perché le vecchie, le vostre, hanno, come si dice, fracassato, fallito. Però mi fermo qui, perché il grosso di questo sottile dibattito politico-giuridico a cui siamo ormai abituati lo faremo la settimana prossima o quella dopo, quando entreremo nel merito, perché anche Sinistra Ecologia Libertà ha alcuni emendamenti da proporre a quest'Aula: alcuni elementi significativi riguardano la pena dell'ergastolo come pena principale e la compiuta disattivazione di quell'obbrobrio sull'immigrazione clandestina che avete negli anni costruito con larga inefficacia, a prezzi e costi sociali e umani giganteschi. Ci vediamo la settimana prossima.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 331-927-B)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore per la maggioranza, il relatore di minoranza e il rappresentante del Governo rinunciano ad intervenire in sede di replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Sospendo la seduta, che riprenderà alle ore 15,15 con svolgimento delle ulteriori discussioni generali iscritte all'ordine del giorno.

La seduta, sospesa alle 14,25, è ripresa alle 15,15.

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento, i deputati De Girolamo e Franceschini sono in missione a decorrere dalla ripresa pomeridiana della seduta.

I deputati in missione sono complessivamente settantadue, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione della mozione Chimienti ed altri n. 1-00341 concernente iniziative per la stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al comparto scuola.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della mozione Chimienti ed altri n. 1-00341 concernente iniziative per la stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al comparto scuola (*vedi l'allegato A – Mozioni*).

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi riservati alla discussione delle mozioni è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

Avverto che sono state presentate le mozioni Buonanno ed altri n. 1-00398, Santerini ed altri n. 1-00399 e Centemero ed altri n. 1-00400 che, vertendo su materia analoga a quella trattata dalla mozione all'ordine del giorno, verranno svolte congiuntamente. I relativi testi sono in distribuzione (*vedi l'allegato A – Mozioni*).

(Discussione sulle linee generali)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

È iscritta a parlare la deputata Chimienti, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00341. Ne ha facoltà.

SILVIA CHIMIANTI. Signor Presidente, il 28 giugno 1999 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione hanno emanato la direttiva n. 70, volta a garantire la piena parità di trattamento ai lavoratori a tempo determinato, proteggendoli dalle discriminazioni e dall'abuso dei contratti a termine. Ricordiamo a quest'Aula che le direttive sono atti vincolanti per i Paesi membri dell'Unione, i quali vi si devono necessariamente adeguare, scegliendo i mezzi che più ritengano opportuni per raggiungere l'obiettivo stabilito. Nei quindici anni trascorsi dall'approvazione della direttiva in questione l'Italia ha scelto una strada piuttosto curiosa per adeguarsi alle sue indicazioni: l'ha prima dimenticata e poi quotidianamente calpestata.

Oggi, a quasi quindici anni dal giorno in cui finalmente l'Unione stipulò uno di quei patti di collaborazione e di solidarietà cari ad Alcide De Gasperi, il precariato è divenuto strutturale in tutti i settori della nostra pubblica amministrazione, con particolare riferimento al comparto scuola. Le cifre sono impietose: oltre 250 mila lavoratori sono privati di ogni certezza, di qualsiasi stabilità economica, costretti a vivere appesi alla speranza di un rinnovo contrattuale che possa garantire loro un minimo di respiro. Per qualche mese, al massimo un anno. Poi, chissà.

Nella scuola, settore nevralgico della nostra società, il luogo in cui si costruiscono le coscienze dei cittadini del futuro, il danno è ancora maggiore. Oltre ad un corpo docente frustrato, principi fondamentali come la continuità della didattica, lo sviluppo dei percorsi che dovrebbero necessariamente costruirsi nel lungo periodo, vengono cancellati da un tratto di

penna di ragionieri di Stato, che li sacrificano sull'altare di scellerati piani di razionalizzazione della spesa. Ma questo dramma sociale non può più andare avanti. Non può continuare, perché la stessa Europa, dopo quindici anni di calma apparente, ha deciso finalmente di farsi sentire.

Alla base della nostra mozione ci sono, infatti, ben due pronunce della Corte di giustizia europea, che lo scorso gennaio hanno definitivamente costretto il nostro Paese a prendere atto della sua totale non conformità alla legislazione comunitaria in materia di contratti a termine. E non solo: il 27 marzo, ironia della sorte, la Corte di giustizia si pronuncerà nuovamente sull'abuso del precariato in Italia, questa volta in riferimento al comparto scuola.

Alla luce di tutto ciò, il MoVimento 5 Stelle crede che il tema della lotta al precariato non possa più essere rimandato. Non è più solo una questione di etica e di diritti, ma anche — cosa che certamente farà più leva su questa maggioranza — un enorme e improrogabile problema economico. Basti pensare al risarcimento di ben 173 mila euro che è spettato ad un docente precario di educazione fisica a cui un giudice del lavoro di Trapani ha riconosciuto tutti i danni derivanti dalla continua reiterazione del suo contratto da supplente su posti vacanti e disponibili, oltre al pagamento di scatti e mensilità estive per gli anni pregressi.

La sentenza del 27 marzo potrebbe aprire la strada a migliaia di ricorsi e costare allo Stato italiano decine di milioni di euro, che andrebbero ad aggiungersi a quelli della multa che l'Europa presto comminerà all'Italia. Se l'Europa interverrà a sanzionarci, il MIUR non potrà più continuare nella vergognosa prassi di non risarcire i danni dei docenti precari vincitori di cause, come purtroppo è avvenuto finora.

Secondo stime attendibili, ammontano a circa 200 i milioni di euro di risarcimento richiesti complessivamente dai giudici del lavoro di tutta Italia negli ultimi anni e ancora inevasi dal MIUR. Per questo motivo, un mese fa, il Codacons ha

clamorosamente deciso di procedere al pignoramento dei beni del Ministero, mobili, sedie, tavoli e perfino la poltrona del Ministro! Il tentativo è stato bloccato dal MIUR ma noi ci chiediamo: cosa si sta aspettando per dare esecuzione alle sentenze di tribunale? Ma soprattutto, fino a che punto le istituzioni saranno disposte a perdere la loro credibilità e dignità, danneggiando l'immagine dell'intero Paese agli occhi delle altre nazioni?

La nostra mozione non chiede stabilizzazioni indiscriminate, ma pone una serie di criteri di buon senso, questi sì pienamente conformi alle richieste dell'Europa.

Innanzitutto chiediamo che il processo di stabilizzazione venga finalmente istituzionalizzato adottando in tempi brevi iniziative legislative rivolte al personale pubblico precario, in particolare della sanità e delle autonomie, che abbia già superato delle procedure concorsuali, ma che inspiegabilmente non si sia ancora visto stipulare un contratto a tempo indeterminato.

Queste procedure dovranno innanzitutto avere cadenza regolare ed essere disposte su una quota fissa delle percentuali ammesse annualmente per il turnover nei comparti in questione. Ma non basterà aver acquisito una certa anzianità: la nostra mozione esclude intatti dalle procedure di stabilizzazione tutti coloro che maturano i requisiti in forza di contratti stipulati a seguito di selezioni svolte da consulenti o società non pubbliche ovvero mediante chiamata nominativa non effettuata tramite il collocamento o ancora attraverso chiamate dirette.

Veniamo alla scuola, il comparto maggiormente sacrificato di tutto il pubblico impiego. Basti pensare che nel quinquennio 2007-2012 risulta aver subito una contrazione dell'11 per cento, vale a dire oltre il 60 per cento della riduzione complessiva dell'intero pubblico impiego. Per questo settore noi prevediamo un piano quinquennale di immissioni in ruolo di tutti i docenti che abbiano maturato o che maturino nel corso del periodo in questione i requisiti dell'abilitazione e dei tre anni complessivi di servizio o, in alterna-

tiva, che abbiano superato o superino una procedura concorsuale. Infine, chiediamo che venga stilato un piano triennale di assorbimento in ruolo sulla base dei posti vacanti e disponibili del personale ATA precario inserito in graduatoria permanente e che abbia maturato almeno tre annualità di servizio con contratti reiterati a tempo determinato.

Alla luce della ragionevolezza e del buon senso delle nostre richieste, ma anche di ciò che il nostro Premier e il responsabile alla scuola del PD Faraone hanno affermato nei primissimi giorni di insediamento, siamo molto fiduciosi nel voto favorevole di quest'Aula, che garantirebbe non solo la possibilità di scongiurare immediatamente i rischi di sanzioni da parte dell'Europa, ma anche di adeguarci finalmente alla normativa comunitaria.

Noi del MoVimento 5 Stelle crediamo che sia arrivato il momento per le istituzioni di porgere ascolto alle istanze dei cittadini, e a questo proposito, Presidente, le segnalo un episodio gravissimo e increscioso avvenuto solo venerdì scorso davanti alla sede del MIUR. Il coordinamento dei precari delle scuole di Roma ha manifestato per ben quattro ore, chiedendo semplicemente che una delegazione fosse ricevuta da qualche esponente del Governo. Era stato garantito a me personalmente fin dal mattino che qualcuno li avrebbe ricevuti, come avviene normalmente. Ebbene, né il Ministro né un sottosegretario né un dirigente si sono degnati di venire ad ascoltare per cinque minuti le loro istanze. Un'ennesima chiusura che non fa che allontanare ulteriormente la politica dai cittadini. E allora noi del MoVimento 5 Stelle siamo qui anche per questo motivo: per farvi comprendere che questo scollamento è profondamente sentito dalla società e sta diventando insostenibile.

Con questa mozione vi chiediamo di fare un passo in avanti e di dimostrare che la politica può ancora essere attenta al mondo reale e ai cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. Salutiamo gli studenti e le studentesse della Direzione didattica statale di Caiazzo, in provincia di Caserta, che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*).

È iscritta a parlare la deputata Polverini, che illustrerà la mozione Centemero n. 1-00400, di cui è cofirmataria.

Ne ha facoltà.

RENATA POLVERINI. Signora Presidente, onorevoli colleghi, la condizione lavorativa in Italia risente, come in molti Paesi europei, della crisi economica alla quale si è aggiunta, come sappiamo, la recente fase di crisi politica. Un comparto lavorativo particolarmente vessato, quello della scuola, da una doppia crisi. Proprio in questi giorni è emerso che negli ultimi quindici anni 2 milioni 900 mila studenti hanno abbandonato le scuole superiori senza conseguire il diploma. È evidente che il rilancio del sistema Paese passa dalla scuola, dalla propria capacità di rileggere i programmi di istruzione, in ragione delle mutate esigenze del sistema produttivo, ma anche dalla valorizzazione del personale dipendente.

A tal proposito, il 31 agosto di ciascun anno è il termine entro il quale devono essere effettuate le assunzioni a tempo indeterminato e devono essere adottati i provvedimenti di utilizzazione, di assegnazione provvisoria e quelli di durata annuale riguardanti il personale di ruolo. Il decreto ministeriale di approvazione delle graduatorie del suddetto concorso non è intervenuto entro tale data, cioè il 31 agosto. Si ricorda che alle prove selettive del concorso per docenti hanno partecipato circa 33 mila candidati e circa 17 mila alle prove scritte.

La mancata approvazione delle graduatorie nel termine utile per le immmissioni in ruolo ha costretto così l'amministrazione ad effettuare le assunzioni per il periodo 2013-2014 attingendo dalle graduatorie ad esaurimento e dalle graduatorie dei precedenti concorsi. Tale circostanza comporta degli inconvenienti relativamente alla decorrenza giuridica dell'immissione in ruolo dei candidati

vincitori, ma non compromette la possibilità di assunzione.

Ciò premesso e ricordando come la Costituzione italiana indica in maniera esplicita il concorso pubblico come lo strumento fondamentale di accesso alla pubblica amministrazione e che la Commissione europea ha aperto due procedure di infrazione nei confronti del nostro Paese in materia di contratti a tempo determinato, si chiede al Governo, attraverso questa mozione, di impegnarsi ad avviare in tempi brevi il piano triennale di assunzioni del personale docente che assegna i posti, per il 50 per cento, ai vincitori di concorso e, per l'altro 50 per cento, utilizzando le graduatorie ad esaurimento, facendo in modo che: a) il contingente di assunzioni per il prossimo anno scolastico del personale docente e ATA sia calcolato in relazione sia ai posti vacanti e disponibili in organico sia alle iscrizioni e all'entità dei pensionamenti; b) venga garantito il numero di posti e cattedre indicate nell'allegato 1 del bando di concorso e che costituisce parte integrante del decreto del direttore generale n. 82 del 24 settembre 2012 per l'immissione in ruolo dei vincitori negli anni scolastici 2013-2014 e 2014-2015, attraverso la previsione di un accantonamento dei posti per coloro i quali avrebbero avuto il diritto di entrare in ruolo dall'anno scolastico in corso e per i quali non è stato possibile, invece, ottenere l'assunzione; c) venga consentito solo l'aggiornamento delle graduatorie ad esaurimento con la sola esclusione del personale dei cicli SSIS, trasformando pertanto le GAE effettivamente in graduatorie ad esaurimento; d) venga dato l'avvio ad una riforma del sistema di reclutamento per il personale docente e non, in linea con altri stati dell'Unione europea, che consenta maggiore autonomia e libertà da parte delle istituzioni scolastiche, anche in rete, nell'individuazione e nella scelta del personale docente e non docente; e) vengano programmate forme di reclutamento e selezione concorsuali del personale scolastico, come previsto dalla Costituzione, a cadenza periodica regolare e ravvicinata solo sui posti effettivamente

vacanti e disponibili, senza la creazione di ulteriori graduatorie, ed un relativo piano di assunzioni, previa una ricognizione di posti effettivamente vacanti e disponibili ai fini dell'erogazione di un servizio efficace, efficiente ed alla luce dei principi di trasparenza ed economicità, previsti dalla normativa vigente; f) venga infine prevista una formazione specifica, mirata e programmata nell'ambito universitario per il personale docente e amministrativo che possa prevedere tirocini, *stage* apprendistato e nuove forme di inserimento nelle istituzioni scolastiche (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Lacquaniti. Ne ha facoltà.

LUIGI LACQUANITI. Signora Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghe e colleghi, il prossimo 27 marzo la Corte di giustizia europea sarà chiamata a rispondere alle questioni di pregiudizialità, sollevate dal tribunale di Napoli sulla legittimità della legge italiana che per i lavoratori della scuola permette il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato ripetuti, ben oltre i 36 mesi fissati dalla direttiva comunitaria del 28 giugno 1999.

In realtà lo scopo della normativa europea sarebbe proprio quello di dare dignità al lavoro, di migliorare la qualità del lavoro precario e, dunque, di prevenire le discriminazioni e gli abusi che caratterizzano il susseguirsi dei contratti o di rapporti di lavoro temporanei.

In Italia, invece, da troppo tempo si infrangono le regole europee, in particolare le clausole 4 e 5 della direttiva europea, che affermano con chiarezza che, salvo ragioni oggettive, i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per mansioni e funzioni. Tocca poi agli Stati membri, consultate le parti sociali, vista la normativa comunitaria e nazionale, visti gli stessi contratti collettivi, disporre per l'applicazione di questa clau-

sola 4. E anche in merito ai criteri di definizione dei periodi di anzianità di servizio non sarebbero tollerabili discriminazioni, semmai eccezioni, quando criteri diversi prevalgono in materia, davanti a motivazioni oggettive.

Venendo alla clausola 5, toccherebbe ancora una volta agli Stati membri, per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, sentite le parti sociali e visti i contratti collettivi, laddove non vi sia una normativa davvero equivalente e comparabile, definire e disciplinare le ragioni obiettive che giustifichino il rinnovo dei contratti, la loro durata massima totale, il numero ammissibile del rinnovo dei contratti. Ora, gli Stati membri, sempre sentite le parti sociali, potranno eventualmente stabilire a quali condizioni i contratti e i rapporti di lavoro a tempo determinato debbano essere considerati successivi e, inoltre, quando debbano essere ritenuti contratti o rapporti a tempo indeterminato. Questo, signora Presidente, è quello che ci impone l'Europa.

Pertanto, l'attuale normativa italiana sul precariato deve essere cambiata, in quanto palesemente in contrasto con il diritto comunitario. Fondate sono le rivendicazioni dei lavoratori precari della scuola, che sono ricorsi al tribunale del lavoro, e la magistratura italiana è già intervenuta con varie sentenze che condannano e disapplicano l'attuale normativa, arrivando anche a sanzionare le pubbliche amministrazioni con l'assunzione o l'impiego di lavoratori e la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Insomma, il nostro Paese il prossimo 27 marzo rischia la condanna della Corte di giustizia europea per aver infranto il diritto comunitario. Terminerà così l'abuso che è stato fatto dei contratti a termine e la disparità di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e indeterminato aventi medesime mansioni. I lavoratori precari dovranno essere stabilizzati e finalmente sarà riconosciuto il loro impegno, la serietà, la professionalità con cui in questi anni hanno garantito il funzionamento della scuola pubblica.

Onorevoli colleghe e colleghi, le situazioni di discriminazione, però, non finiscono qui, giacché esiste un'altra casistica di grave discriminazione ai danni dei lavoratori a tempo determinato della scuola. La legge n. 240 del 2010, recante norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, prevede il reclutamento dei docenti universitari di ruolo di prima e seconda fascia con una procedura che si articola in concorsi pubblici di abilitazione nazionale e in concorsi pubblici di chiamata da esperirsi dai singoli atenei. In questo momento, per la prima volta, è stato completato l'espletamento dei concorsi nazionali previsti dalla legge n. 240. Hanno così conseguito l'abilitazione per la prima e la seconda fascia sia candidati che avevano alle spalle un rapporto a tempo indeterminato sia candidati legati a un'università da contratti di insegnamento a tempo determinato conclusi, uno dopo l'altro, anno per anno. In realtà, l'articolo 24 della legge prevede che l'ateneo, con risorse *ad hoc*, apra concorsi per la chiamata di abilitati, riservati a professori di seconda fascia e ricercatori in servizio in tale ateneo e non prevede, invece, che questo, con risorse proprie, apra concorsi riservati a docenti non strutturati ad esso, legati da un contratto annuale, anche se ripetuto di anno in anno.

Tuttavia, non è possibile opporre alla chiamata di docenti, che siano legati all'università da contratti a tempo determinato e che abbiano ottenuto l'abilitazione sulla base di concorsi pubblici nazionali, il principio secondo cui un'amministrazione pubblica non può assumere senza concorso.

Pertanto, noi chiediamo al Governo, prima che intervenga l'ennesima condanna per infrazione, di modificare la normativa in vigore, che viola palesemente i principi sanciti dalla direttiva europea citata, e di programmare al più presto una procedura volta alla stabilizzazione del personale precario, avendo naturalmente riguardo ai posti effettivamente vacanti.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Ciprini. Ne ha facoltà.

TIZIANA CIPRINI. Signora Presidente, l'ex Ministro della pubblica amministrazione, D'Alia, ha dichiarato che la sentenza della Corte di giustizia europea sulla legislazione italiana in materia di precariato pubblico non giunge certo come una novità, visto che il Governo, nel frattempo, è già intervenuto con il decreto-legge n. 101, convertito in legge, che ha come obiettivo proprio il superamento definitivo del fenomeno del precariato.

Non mi pare che sia andata proprio così.

Il decreto n. 101 non riesce, ad esempio, ancora a saldare quel debito verso i tanti giovani vincitori di concorso rimasti fuori dalla porta delle amministrazioni.

In Italia, sono tantissimi i giovani che, vincitori di un concorso pubblico, attendono da tempo di essere assunti, tant'è che, nel corso del tempo, si è creata una nuova categoria di « precari »: i cosiddetti vincitori di concorsi pubblici non assunti, vale a dire giovani che, pur avendo sostenuto una prova concorsuale e avendola vinta, si trovano oggi a non poter accedere al posto per il quale hanno studiato e sostenuto sacrifici anche economici.

Alcune associazioni, tra le quali il Comitato vincitori e idonei al concorso per 300 posti – Ricostruzione Abruzzo, concorso Ripam-Abruzzo, e il Comitato nazionale XXVII Ottobre – vincitori ed idonei di concorsi pubblici non assunti hanno denunciato il mancato rispetto, da parte di alcune amministrazioni, dell'obbligo di scorrimento delle graduatorie vigenti, in violazione del diritto dei vincitori e degli idonei all'immissione in servizio prevista dal decreto n. 101.

Come emerge da una rilevazione delle graduatorie concorsuali vigenti e del numero di vincitori e/o idonei del giugno – luglio 2011 del Dipartimento della funzione pubblica, su 68 amministrazioni interessate sono 1.802 i vincitori da assumere e ben 11.243 gli idonei per eventuale assunzione.

Pertanto, il decreto-legge n. 101 doveva rappresentare « un atto di giustizia, un segnale di rispetto per quei tanti italiani, la maggior parte dei quali giovani, che da anni attendono una collocazione nella pubblica amministrazione dopo aver sostenuto e superato un regolare concorso » e ha configurato un vero e proprio diritto all'immissione in servizio in capo non solo ai vincitori collocati nelle graduatorie, ma anche agli idonei; atto di giustizia allo stato disatteso.

Inoltre, lo scorso 21 novembre la Commissione dell'Unione europea ha aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva sul lavoro a tempo determinato, utilizzando i supplenti della scuola con contratti a termine « continuativi », che durano anche molti anni e lasciandoli così « in condizioni precarie nonostante svolgano un lavoro permanente come gli altri ».

Molto probabilmente l'Italia sarà condannata a pagare una multa di almeno 10 milioni di euro. Ma è inutile girare intorno all'inganno della semantica delle parole: con il Governo Renzi si sancisce l'istituzionalizzazione del contratto precario a tempo determinato. Finalmente il Governo c'è riuscito, il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato non è più la regola, ma è divenuta l'eccezione, in barba anche alle previsioni della Direttiva europea n. 99/77 che disciplina i contratti a tempo determinato.

Il « *Job act* » di Renzi non è altro che un « *Mac Job act* », da estendere anche alla pubblica amministrazione, con la promozione di un lavoro precario, non qualificato, sottopagato e senza prospettive.

La manovra di Renzi, che rende il precariato stabile e di fatto cancella le garanzie per i lavoratori dipendenti, è l'ennesima prova che in Italia i lavoratori non hanno più rappresentanza, nemmeno in quella che una volta era l'isola felice del pubblico impiego. Gli « schiavi moderni » introdotti da Treu e Biagi con la benedizione dell'allora Ministro del lavoro Maroni, diventano, con Renzi, strutturali. È

un passo definitivo per cancellare il lavoratore dipendente e le lotte sindacali del secolo scorso.

D'altronde l'amico di Renzi, Oscar Farinetti, sta portando lo stipendio dei rumeni in Italia, se è vero che, per ristrutturare il teatro Smeraldo di Milano, per farci il suo nuovo store « Eataly », paga gli operai 3 euro l'ora.

Privatizzazione e precarizzazione sono gli assi portanti della riforma del lavoro Renzi, il figlio di Troika, lo « sbattitacchi » dell'Europa delle Banche e della Finanza, come i suoi predecessori.

In Italia il livello delle retribuzioni dei dipendenti, sia nel pubblico che nel privato, è molto più basso rispetto alle medie europee, e negli ultimi dieci anni il numero dei dipendenti pubblici è sceso di mezzo milione, in controtendenza rispetto a quanto sta accadendo nel resto d'Europa. E il lavoratore precario, sia esso pubblico che privato, avrà pensioni da fame. L'attuale situazione del mercato del lavoro avrà effetti rilevanti per la precarietà contributiva, per le retribuzioni più basse, per l'andamento del PIL, a cui è legata la rivalutazione dei contributi.

Era l'ottobre del 2010 quando il collezionista compulsivo di poltrone pubbliche, l'ex presidente INPS Mastrapasqua, dichiarò che, se i precari sapessero la verità sulle loro pensioni, rischieremmo una rivolta. Il pubblico impiego subisce l'ennesimo attacco, stavolta per mezzo delle forbici di Carlo Cottarelli, l'uomo del Fondo monetario internazionale, dai tagli lineari. Cottarelli cominciasse a sforbiciarsi il suo di stipendio! I dipendenti pubblici hanno capito bene: taglio di 85 mila unità, vera e propria azione punitiva, altro che riorganizzazione della spesa. Che si tagliassero piuttosto subito le spese per i super *manager*, alcuni dei quali senza vergogna, come l'amministratore delegato di FS, Moretti, con i suoi 873 mila euro annui, che ha minacciato di lasciare, se gli sforbiciano lo stipendio. Bene, se ne vada, almeno col suo stipendio sarà possibile mettere a disposizione servizi più decenti per i cittadini e i pendolari smetteranno di viaggiare nei carri bestiame.

Evidentemente, c'è un uso politico della precarietà. La precarietà è un modello di vita che ci volete imporre. Deriva da « precò »: instabile, malfermo. Il precario è colui che prega qualcuno affinché gli conceda qualcosa. La precarietà pone i cittadini in condizione di sudditanza, di subalternità, di passività, di schiavitù. Monti parlava di illusione del posto fisso, di monotonia del fare lo stesso lavoro tutta la vita. Può essere, ma fintanto che il posto di lavoro rimane l'unico strumento di reddito preferiamo morire di noia, piuttosto che di fame.

La proposta del Movimento 5 Stelle la conoscete già, è il reddito di cittadinanza, come strumento di garanzia e continuità del reddito, a prescindere dal lavoro e tra un contratto precario e l'altro. Per poter scegliere. Per non essere schiavi tutta la vita. Perché il diritto alla scelta del lavoro è più importante del diritto al lavoro. Dite a Renzi di copiarci anche questa di proposta, ne saremo felici. (*Applausi dei deputati del gruppo Movimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Paris. Ne ha facoltà.

VALENTINA PARIS. Signor Presidente, ho ascoltato con piacere gli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto perché ho la sensazione che questo Parlamento possa invertire alcuni dei dogmi che in passato abbiamo ascoltato. Mi sembra di capire, da quello che ho ascoltato, che oggi si dica più Europa, dato che è l'Europa a dirci dove sbagliamo e, quando sbagliamo, ci sanziona e, dall'altro lato, più Stato, perché ci si chiede che la pubblica amministrazione e gli uomini e le donne che vi lavorano siano e abbiano la possibilità di avere più garanzie.

Devo dire che tutto questo mi rincuora molto perché vuol dire che, nella prossima campagna elettorale, non assisteremo a urla euroscettiche e che, soprattutto, quando ci verranno nuovamente proposti teoremi di liberismo spinto, potremo dire che, invece, la pubblica amministrazione, non solo è necessaria nel momento in cui ne vanno garantiti i lavoratori, ma io mi

auguro tutti la considereremo necessaria perché è strumento che continua a garantire equità, giustizia sociale e pari opportunità a tutti i cittadini. Mi sembra un ottimo modo di ricominciare a ragionare di come questo comparto si riforma.

Se questa è la premessa, allora ben venga appunto il grave danno occorso alle lavoratrici e ai lavoratori della pubblica amministrazione, in particolare coloro che nel comparto scuola hanno più di tutti subito e pagato lo scotto di tagli lineari che poco avevano a che fare con una revisione di questo strumento.

Aggiungo a questa breve premessa un altro elemento, che non è il tema della flessibilità, introdotta in particolare dal pacchetto Treu. In quel caso non venivano proposte norme che precarizzavano, come pure ho sentito dire. All'epoca, in quegli anni, si diceva che, forse, era giusto, proprio per avere una mobilità che più somigliasse alle opportunità dei giovani d'Europa, avere sistemi e tipologie contrattuali che fossero più variegati. Certo, è una degenerazione arrivare da un limite al contratto a tempo indeterminato a 45 tipologie. Per questo, vorrei solo ricordare che il nuovo decreto appena emanato non ne introduce altre, ma modifica le preesistenti. Aggiungo che, rispetto a quello che ha riguardato il personale della scuola, c'è un duplice danno probabilmente per queste lavoratrici e questi lavoratori.

Abbiamo scoperto lo scorso anno, quindi all'inizio di questa legislatura, che, per la prima volta, andava in pensione un lavoratore che era stato precario per tutta la vita. Ebbene, il tema non è se deve cambiare la tipologia contrattuale ma il rapporto di lavoro e soprattutto le tutele ai fini pensionistici che a questi lavoratori devono essere garantite.

Non mi dilungherò molto perché altri gruppi hanno esposto con chiarezza numeri e condizioni attuali. Credo che il Governo oggi debba impegnarsi — e il Partito Democratico evidentemente lo chiede — a far sì che non ci siano ulteriori misure di limitazione del *turn over* nella pubblica amministrazione, perché siamo consapevoli che questo è stato un ele-

mento che non ha consentito di garantire né coloro che oggi nella pubblica amministrazione lavorano né tanto meno coloro che ci vorrebbero lavorare. Siamo convinti che sia necessario superare questa situazione di precarietà ma sia necessario soprattutto farlo a partire da alcune delle questioni poste già nello scorso decreto-legge n. 101 e, quindi, fare in modo che tutti coloro che hanno avuto rapporti con la pubblica amministrazione, attraverso varie forme e tipologie contrattuali, possano essere assorbiti attraverso il riconoscimento del *know how* acquisito negli anni e, con maggior riguardo, poter stabilizzare coloro che, invece, sono già stati selezionati attraverso procedura concorsuale.

E ancora, per quanto riguarda, invece, nello specifico il personale della scuola, noi riteniamo ancora doveroso mantenere il doppio canale per cui, da un lato, l'assorbimento delle graduatorie ad esaurimento e, dall'altro, la possibilità, attraverso procedure concorsuali che non abbiano tempi estremamente lunghi ma che vengano riprodotte su uno schema almeno biennale, per non avere più classi di 32 alunni con insegnanti che non possono garantire continuità didattica, che la scuola, esattamente come la sanità così come i centri per l'impiego e tutti gli altri comparti della pubblica amministrazione, possa avere personale qualificato, competente e sereno rispetto alle proprie opportunità di vita per offrire servizi al cittadino.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Vacca. Ne ha facoltà.

GIANLUCA VACCA. Signor Presidente, sono francamente un po' esterrefatto, allibito dalle parole che ho sentito in quest'aula, perché sentir parlare esponenti del centrodestra di lotta al precariato (o quantomeno il fatto che presentino mozioni sul precariato) o sentir parlare esponenti del PD proprio di questo argomento francamente è un po' un controsenso ma è anche un ossimoro perché sappiamo benissimo, i cittadini sanno benissimo che chi ci ha

portato a questo punto, chi ha introdotto degli strumenti che hanno distrutto il lavoro in Italia, le tutele, la stabilità sono stati proprio questi due gruppi politici, in particolare il PD. Vogliamo ricordare la riforma Treu nel 1997 che, di fatto, spalancò la porta al precariato in Italia, con i contratti co.co.co, con la creazione delle agenzie interinali, con una precarizzazione selvaggia del mercato del lavoro. Io non ho studiato economia, ho letto qualche libro ma non l'ho studiata all'università, però sappiamo benissimo che sventolare il modello americano in Italia, aprire alla flessibilità in uscita, cioè nel licenziamento, senza che ci sia una flessibilità in entrata, cioè di ingresso nel mondo del lavoro (che, di fatto, in Italia non c'è), vuol dire soltanto sottrarre, togliere garanzie, precarizzare il lavoro e non, invece, rendere più flessibile il lavoro come vorrebbero gli esponenti del partito che, invece, ci hanno preceduti.

Quindi, francamente, è paradossale sentir parlare un rappresentante del centrodestra, come la Polverini, di lotta al precariato quando le regioni da loro amministrate invece hanno accentuato il precariato nelle amministrazioni locali, quando dal 2008, con le riforme Tremonti, si è assistito ad un'accelerazione del precariato nelle pubbliche amministrazioni.

Infatti, con il blocco del *turnover*, con il blocco delle assunzioni, di fatto, si è posto un limite, anzi una fine alle assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni, ricorrendo unicamente a contratti di lavoro a tempo determinato, spesso anche a co.co.co. Quindi, ormai, negli ultimi anni, abbiamo visto un proliferare di contratti di precari anche nelle pubbliche amministrazioni.

Il quadro è quindi veramente desolante: una situazione che definiamo drammatica, perché ormai assistiamo ad una guerra tra poveri, una guerra tra persone, soprattutto giovani, ma anche quarantenni, gente che dovrebbe formarsi una famiglia, che difende strenuamente un posto di lavoro anche di pochi mesi, nelle migliori delle ipotesi di un anno, sperando che gli venga rinnovato, e che viene ad-

ditata da chi, invece, non ha lavoro, cioè da un quarto di popolazione italiana, perché ricordiamo che la disoccupazione reale in Italia non è al 13 per cento, ma probabilmente il doppio, il 25-26 per cento, quindi, parliamo di un quarto della popolazione italiana, che è senza lavoro, che, magari, lotta contro quei precari perché vede in loro dei fortunati, delle persone che, comunque, anche poco sono riusciti ad ottenere. Dicevamo, appunto, che è una guerra tra poveri dovuta proprio ai rappresentanti di questi partiti, che ci hanno portato al disastro economico, che ci hanno portato al disastro sociale e che adesso vorrebbero parlare di lotta al precariato. Le risposte che stiamo sentendo dal nuovo Governo, dal Governo Renzi, francamente, sono in linea con le politiche dei Governi passati. Il *Job Act* è un voler rendere una giungla di fatto, un voler liberalizzare del tutto il precariato, il voler rendere selvaggio il precariato in Italia; è un ulteriore attentato alla dignità e ai lavoratori in Italia.

Io provengo dal mondo della scuola, sono insegnante e sono stato precario, ho conosciuto e conosco tanti precari nel mondo della scuola, e il mondo della scuola è sintomatico di quello che accade nel nostro Paese. C'è necessità di insegnanti, oggettivamente: ogni anno vengono rinnovate circa 120-130 mila cattedre, di queste quasi tutte sono necessarie al funzionamento della scuola, quindi sono posti vacanti, ma non si assume nessuno a tempo indeterminato. Il ridicolo piano triennale che è stato messo in piedi dall'allora Ministro Carrozza e che l'attuale Ministro — il Ministro Giannini — sembra intenzionato a portare avanti, di fatto, è un piano triennale di assunzioni completamente insufficiente a mettere, appunto, riparo al precariato. È un piano triennale che servirà a malapena a coprire una parte, forse neanche tutti, dei pensionamenti. Quindi, il mondo della scuola avrà ancora un settimo di personale precario. Lo ripeto: un settimo di personale precario.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

GIANLUCA VACCA. Siamo tutti bravi in quest'Aula ad applaudire quando vengono scolaresche a trovarci o ad ascoltare i lavori di quest'Aula: francamente, lo trovo molto ipocrita, molto ipocrita perché, poi, quando si tratta concretamente di affrontare il problema, di rendere, come in questo caso, il mondo della scuola più certo e di renderlo migliore, iniziando anche a rendere meno precario il mondo dei docenti, tutti quanti, invece, facciamo altro, ci giriamo dall'altra parte.

PRESIDENTE. Deve concludere.

GIANLUCA VACCA. Io mi auguro, quindi, che questo Parlamento non resti sordo a quest'urlo che proviene dalla società civile, perché il mondo del precariato, la piaga del precariato, anche nelle pubbliche amministrazioni, è veramente un disastro sociale che è sintomo di un Paese allo sbando, è sintomo di un Paese senza futuro (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Rizzetto. Ne ha facoltà.

WALTER RIZZETTO. Signor Presidente, il Primo Ministro Renzi poche settimane fa si è recato in visita dagli studenti di una scuola di Treviso, dopo di che mi sembra abbia replicato la visita in un'altra scuola, e continuerà tra l'altro a farlo, continuerà a frequentare gli istituti scolastici; si è detto disponibile a continuare questi incontri manifestando apertamente l'importanza del settore scuola in Italia. Non parliamo evidentemente soltanto del settore scuola in termini di precariato oggi in Italia; egualmente, però, il Primo Ministro — giustamente, devo dire — ha parlato di sanità e di pubblica amministrazione come di due *asset* strategici, come di due *asset* principali per il nostro Paese, da migliorare sicuramente, ma evidentemente strategici.

In quell'occasione, però, nell'occasione della sua visita alla scuola, il Primo Ministro si è rivolto di fatto agli studenti, ma secondo noi si è scordato di fare cenno

all'altro 50 per cento di coloro che erano all'interno di questa scuola e che recitano secondo noi un ruolo del tutto fondamentale: si è dimenticato evidentemente dei professori, dei docenti. Se non ci sono studenti, Presidente, non ci possono essere docenti, ma è vero anche il contrario.

La nostra mozione è una mozione sicuramente di buonsenso, una mozione semplice, fruibile da tutti i parlamentari, ed è in riferimento all'ordinanza della Corte giustizia europea che ha dichiarato l'illegittimità della legislazione italiana in materia di precariato pubblico, ovvero la non conformità alla direttiva n. 1999/70/CE. La pronuncia ha un carattere di fondamentale importanza, ed ha un carattere di fondamentale importanza soprattutto oggi, 27 marzo, giorno in cui la Corte si esprimerà sull'abuso dei contratti a termine in Italia nel mondo della scuola e probabilmente condannerà l'Italia ad una sanzione di 10 milioni di euro. Quindi, giusto per fare i politici demagoghi e populistici: troviamo 10 milioni di euro per pagare le sanzioni, non troviamo nessun'altra copertura per far alcun altro passaggio alla Camera dei deputati.

Tra l'altro, per non incorrere in questa multa, ci affidiamo alla difesa d'ufficio del MIUR, che, adducendo motivazioni poco plausibili, si aggrappa affannosamente a spiegare — vado a leggere e a citare — una particolarità, la particolarità delle mansioni svolte dal personale della scuola in considerazione delle esigenze del territorio e di funzioni specifiche come quella di sostegno. Bene, se queste sono le motivazioni del MIUR, aspettiamoci entro domani mattina la sanzione di 10 milioni di euro.

Gli impegni citati nel dispositivo della nostra mozione sono semplici, come detto prima, e condivisibili; essi chiedono l'avvio del processo di stabilizzazione dei precari della pubblica amministrazione ed un piano di stabilizzazione dei precari della scuola che abbiano maturato i requisiti minimi ed abbiano superato un concorso — abbiano superato un concorso —, principio, tra l'altro, sancito esattamente dall'articolo 97 della Costituzione. Le norme

italiane sul precariato, Presidente, sono ignobili, indegne ed inaccettabili per un Paese che si identifica come civile. Lo stesso mercato del lavoro – viste le ultime intenzioni dell'Esecutivo – virano in maniera drammatica verso la precarietà e non verso la stabilità del mercato stesso, cosa di cui l'Italia in questo momento avrebbe estrema necessità.

Presidente, quante multe, quante cause, quante *class action* con relative sanzioni dovremo ancora sopportare? Presidente Sereni e Primo Ministro Renzi, questa è una delle vere paludi che l'Italia sta affrontando in questo momento; non Confindustria, non i sindacati, in questo momento rappresentano la palude, questa è una delle paludi che noi stiamo cercando affannosamente di attraversare. Il precariato, diciamolo, è una vergogna, e quando sento parlare di tagli ai *manager* come misura di giustizia sociale, mi chiedo dove inizi e dove finisca la giustizia sociale. Non è forse una giustizia sociale il rispetto della Carta costituzionale? Non è forse una misura di giustizia sociale il rispetto delle leggi e delle sentenze? Non è forse una misura di giustizia sociale dare un lavoro che possa affidare delle prospettive a queste persone, perennemente condannate alla precarietà? Quanto e come consumano? Quando penseranno queste persone a fare una famiglia?

Quando penseranno a procreare dei figli queste persone? Probabilmente mai, se resteranno nella condizione in cui sono adesso. Senza certezze nel futuro non ci penseranno, questa è la verità. Pensando di farlo con una mozione, questo passaggio a me personalmente ricorda un qualcosa di molto « onorevole ». Facciamo vedere, quindi, non soltanto in queste stanze, che il Parlamento italiano, almeno in questo passaggio, non si fa nuovamente deridere dalla Comunità europea, ma porta al tavolo un passaggio che cambierà la prospettiva per almeno 250 mila persone.

Facciamo capire che non pensiamo solo al rispetto di questa norma anacronistica, che è il 3 per cento, ma pensiamo anche alle persone che non vedono il proprio futuro.

In Europa, e concludo, Presidente, le elezioni si vincono portando avanti anche queste misure, non soltanto proclami, ma portando qualcosa di fatto e tangibile nelle tasche e nelle prospettive di queste persone. Il mercato del lavoro, l'economia, la lotta al precariato, le persone ed i cittadini ringrazieranno, tutti.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

(Intervento del Governo)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Angelo Rughetti.

ANGELO RUGHETTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, molto brevemente, per confermarle che il Governo si riserva di intervenire nel merito delle mozioni nel momento dell'espressione dei pareri. Però, ci tenevo a fare alcune considerazioni di carattere generale, in quanto, dal punto di vista dell'indirizzo politico, il Governo si sente molto in sintonia con i contenuti delle mozioni presentate perché penso che dare una certezza, una stabilità alle funzioni pubbliche sia comunque un valore e un obiettivo che tutti quanti dobbiamo cercare di raggiungere, anche facendo degli sforzi straordinari rispetto a quella che è che la normalità.

Del resto il tema, il settore della scuola, è stato individuato da questo Governo come prioritario non a caso è stato previsto uno stanziamento di 3,5 miliardi di euro per l'edilizia scolastica che, per la prima volta, sono stati messi fuori dal Patto di stabilità, come spessissimo sempre i comuni in tutta Italia ci hanno chiesto. Sono state già presentate oltre 5 mila domande per le ristrutturazioni e partire da lì penso che sia una cosa importante.

Non credo che le misure – qui invece abbiamo dei punti di vista totalmente

diversi rispetto ad alcuni interventi che ho sentito in Aula — adottate dal Governo incentivino il precariato, anzi penso che queste misure tendano ad individuare delle soluzioni per stimolare ulteriormente il lavoro. Oggi non siamo qui a discutere se esistono delle regole astratte, generiche che possano darci dei risultati; oggi dobbiamo decidere se, rispetto alla situazione data, utilizzare gli strumenti che abbiamo rendendoli più flessibili ci dia delle risposte.

È chiaro che tutti quanti lavoriamo per dare certezze, per offrire opportunità, però — e su questo ho sentito degli interventi che mi sento anche di condividere — più che parlare di revisione della spesa in tema di pubblica amministrazione, a me piace parlare di ristrutturazione della spesa in materia di pubblica amministrazione. Ristrutturazione vuol dire occuparci prima dell'organizzazione e poi, a caduta, anche ovviamente del personale. Per questo noi pensiamo che la mobilità intercompartimentale, che non è mai stata attivata, nonostante le norme approvate da questo Parlamento, sia uno strumento per fare in modo che la domanda di lavoro, da un lato, e le offerte di servizi, dall'altro, si incontrino per poter poi raggiungere obiettivi che sono a caduta rispetto a questo, come appunto un piano di riordino dei precari.

Comunque, per quanto riguarda invece i contenuti espliciti delle singole mozioni, il Governo si riserva di intervenire in sede di espressione dei pareri.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Discussione delle mozioni Molea ed altri n. 1-00327 e Lacquaniti ed altri n. 1-00388 concernenti iniziative a sostegno del settore del turismo (ore 16,10).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle mozioni Molea ed altri n. 1-00327 e Lacquaniti ed altri n. 1-00388 concernenti iniziative a sostegno del settore del turismo (vedi l'allegato A — Mozioni).

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi riservati alla discussione delle mozioni è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (vedi calendario).

Avverto che sono state altresì presentate le mozioni Abrignani e Palese n. 1-00394, Schirò ed altri n. 1-00395, Allasia ed altri n. 1-00396, Prodani ed altri n. 1-00397, Benamati ed altri n. 1-00401 e Pagano e Dorina Bianchi n. 1-00402 (vedi l'allegato A — Mozioni) che, vertendo su materia analoga a quella trattata dalle mozioni all'ordine del giorno, verranno svolte congiuntamente. I relativi testi sono in distribuzione.

(Discussione sulle linee generali)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

È iscritto a parlare il deputato Molea, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00327. Ne ha facoltà.

BRUNO MOLEA. Signor Presidente, il fenomeno turistico, essendo legato strettamente ai ritmi e all'evoluzione della società, è in continuo sviluppo ed in una fase di grandi cambiamenti.

È ormai dimostrato che il turismo rappresenta una risorsa naturale per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Entro i prossimi 10 anni il turismo diventerà il primo settore economico a livello mondiale, con un fatturato stimabile in oltre 2500 miliardi di euro.

L'economia di un numero sempre crescente di Paesi dei cinque continenti dipenderà quindi in misura crescente dalla loro capacità di attrarre flussi di visitatori nazionali e internazionali per viaggi culturali, d'affari, per *meeting* e *convention*, al mare, in montagna, in collina o in campagna, alle terme o ai laghi, per vacanze brevi e meno brevi, ovunque le proposte e gli investimenti siano in grado di inventare luoghi di attrazione e di incontro.

L'Italia ha un patrimonio « naturale » enorme ereditato dalla cultura, dalle tra-

dizioni, dalla storia, dai monumenti, dalla nostra gente, dai nostri sapori. Tuttavia, il patrimonio storico, ambientale e monumentale italiano «è stato avvilito, trascurato e in alcuni casi abbandonato per decenni, aggredito dalla incontrollata cementificazione e dalla capacità economica».

Il turismo costituisce un settore fondamentale per l'economia del Paese per due ragioni: ha un forte peso in termini di PIL (circa il 9 per cento) e anche dal punto di vista occupazionale (circa il 10 per cento); è inoltre un settore, forse l'unico, dove l'Italia ha un vantaggio competitivo forte e durevole nel tempo. Tuttavia, in altri Paesi (come per esempio la Francia e la Spagna) il contributo del turismo all'economia è maggiore sia in termini relativi sia in termini assoluti.

L'Italia negli ultimi dieci anni, in quanto a «business turistico», ha perso terreno: è stata superata da Paesi quali la Francia, gli Stati Uniti e la Spagna. Tutto ciò è stato causato dalla perdita di competitività del «prodotto Italia».

Ciò è conseguenza di un generale adattamento sui risultati raggiunti, di un notevole ritardo nel comprendere l'importanza strategica del turismo e di una incapacità «storica» nel riconoscere, promuovere, preparare e nel non volere operatori turistici orientati a diventare «protagonisti» dell'intera economia di una destinazione turistica.

Il modello del «turismo Italia» deve essere rivisto per cambiare la politica attuale, che privilegia soltanto la ricettività e l'accessibilità e che lo rende «attaccabile» da parte di Paesi emergenti che possono contare su costi competitivi.

Negli ultimi anni, molte località hanno scoperto di avere una vocazione turistica e, grazie alla presa di coscienza di molti soggetti che operano nel settore con azioni mirate ed efficaci iniziative, si sta registrando un autentico *boom* di presenze, con effetti indotti positivi su tutto il territorio.

Il turismo garantisce enormi vantaggi alle economie locali ed il valore aggiunto attivato (cioè la ricchezza prodotta dalle

imprese) resta per lo più sul territorio che lo ha generato. Fra le risorse dell'economia rinnovabile e sostenibile perché non includere anche i beni artistici, architettonici e ambientali che l'Italia meravigliosamente e fortunatamente eredita e custodisce come luogo per qualunque generazione, per rivivere e conoscere i momenti fondamentali della storia e della cultura dell'uomo occidentale?

I beni artistici e ambientali che l'Italia presenta sul suo territorio sono una risorsa economica rinnovabile, inesauribile, non inquinante e che potrebbe dar lavoro ad una crescente fetta della popolazione, se fosse gestita in modo ottimale, con rispetto ed innovazione allo stesso tempo.

Le possibilità di generare indotti tramite queste risorse sono praticamente infinite eppure, ancora oggi, molti siti archeologici sono considerati dall'amministrazione pubblica come un onere economico piuttosto che una enorme risorsa finanziaria.

Tale mentalità non ha favorito uno sviluppo salutare della preziosa e grandiosa risorsa artistica italiana, basti pensare che di fronte ad una città magica ed unica al mondo come Venezia è possibile ammirare, in tutto il suo grigiore, un esteso stabilimento petrolchimico. Lo stesso vale per innumerevoli altri casi, dove è triste constatare come, a causa di una competizione con Stati che nulla avevano in confronto con l'Italia, si sia venuti meno all'utilizzo armonioso della vera ricchezza e unicità di questo territorio.

È di non molto tempo fa una notizia che ha fatto tristemente il giro del mondo: mi riferisco al crollo della Casa dei gladiatori, a Pompei. A questo proposito, si parla di incuria dell'amministrazione pubblica nei confronti di un sito che è patrimonio dell'umanità, con più di 2,5 milioni di visitatori all'anno, che spesso transitano sul territorio senza lasciare la giusta ricaduta economica per mancanza di una regia strategica e funzionale del territorio.

L'Italia possiede il più ampio patrimonio culturale a livello mondiale, con oltre 3.400 musei, circa 2.100 aree e parchi archeologici e 43 siti Unesco. Nonostante

questo dato di assoluto primato a livello mondiale, l'indice che analizza il ritorno economico dei beni culturali classificati dall'Unesco mostra come gli Stati Uniti, con la metà dei siti rispetto all'Italia, abbiano un ritorno commerciale pari a sedici volte quello italiano. Il ritorno dei beni culturali della Francia e del Regno unito è invece tra quattro e sette volte superiore a quello italiano.

L'economia turistica offre un contributo decisivo alla produzione della ricchezza italiana, allo sviluppo dell'occupazione e all'attivo della bilancia valutaria. Il valore aggiunto prodotto dalle attività connesse al turismo è pari a circa 83 miliardi di euro, ovvero il 6 per cento del totale dell'economia. I consumi turistici interni ammontano a 114 miliardi di euro, buona parte dei quali (circa 30 miliardi di euro) è determinata dalle spese effettuate in Italia da turisti stranieri. Gli esercizi ricettivi italiani ospitano ogni anno 375 milioni di pernottamenti. Il settore offre lavoro a un milione e mezzo di persone, di cui circa un milione di lavoratori sono dipendenti a tempo determinato.

La domanda turistica mondiale è in costante aumento, con circa un miliardo di movimenti turistici destinati a raddoppiare entro il 2030. I mercati emergenti come Cina, Russia e Brasile hanno mostrato un *trend* che continua a crescere per il turismo in uscita, quello comunemente conosciuto come *outgoing*, mentre Asia e Europa sono e continueranno ad essere le destinazioni turistiche *leader* per il cosiddetto turismo *incoming*.

Disponiamo di un marchio importante e invidiato in tutto il mondo, il marchio Italia, sul quale devono essere fondati gli sforzi del sistema stanziando le risorse per realizzare un grande piano strategico promozionale, da realizzarsi mediante un'azione corale che veda tutti gli *stakeholders* impegnati in uno sforzo sinergico. Un'adeguata disponibilità di risorse è condizione indispensabile affinché gli investitori, pubblici e privati, possano svolgere attivamente il proprio ruolo. Le piccole e medie imprese, pur costituendo la parte più vitale del tessuto economico

del nostro Paese, stentano a reperire sul mercato i capitali necessari per riqualificare o espandere l'attività, condizione indispensabile per potersi confrontare con l'agguerrita concorrenza internazionale. Se si considera il turismo un *asset* strategico, se si desidera che continui a concorrere alla creazione di valore e di occupazione, occorre reinvestire nel settore una gran parte del contributo che l'economia turistica porta nella nostra nazione.

Turismo e patrimonio culturale ed ambientale sono strettamente correlati, soprattutto in Italia, dove l'attività turistica contribuisce a promuovere e a sviluppare il patrimonio culturale, linguistico, naturalistico e delle eccellenze italiane come, ad esempio, l'enogastronomia e la moda. Turismo e cultura, in un Paese quale l'Italia, non possono non stare assieme, non c'è nazione al mondo con un sistema ricettivo diffuso e capillare e diversificato per categorie e tariffe quale quello italiano. È importante giungere a un programma specifico per il turismo che sia orientato in particolare alle micro, piccole e medie imprese ed ai soggetti del turismo sociale, che incoraggi gli investimenti e l'occupazione giovanile nel settore turistico, i partenariati tra imprese, associazioni del turismo sociale e soggetti pubblici per progetti paneuropei.

Il turismo sociale promuove l'accesso del maggior numero di persone alla vacanza, senza distinzione di età, appartenenza culturale, disponibilità economica e capacità fisica. È fondato sui valori della socializzazione, della crescita della persona e del rispetto dell'ambiente; esso è fattore di coesione sociale e di arricchimento culturale nonché di crescita economica, determinando un significativo sviluppo della domanda interna e orientando i flussi turistici nei periodi di bassa stagione.

Il turismo sociale può essere dunque inteso nelle diverse accezioni: come diritto e come servizio sociale, accessibile fisicamente ed economicamente anche alle persone che per motivi diversi non possono esercitare il diritto inalienabile alla vacanza; come turismo realizzato da gruppi

e associazioni la cui motivazione principale prescinde dalle caratteristiche della vacanza; (ad esempio dal luogo prescelto), ma soddisfa il bisogno di socializzare e vivere momenti di incontro, di relazione e scambio di esperienze reciproche; come conoscenza di culture e fonte di accrescimento della persona.

È importante che il Governo decida di mettere al centro della propria agenda una serie di scelte strategiche per lo sviluppo del turismo, riconoscendogli un ruolo di primo piano per la crescita del Paese. Questo piano strategico rappresenta di conseguenza un'occasione unica per il settore e in particolare per il Meridione.

L'Italia ha infatti un enorme potenziale inespresso, soprattutto al sud. Ad esempio, confrontando lo sviluppo turistico delle isole Baleari con quello della Sicilia emergono delle evidenze preoccupanti. Le due realtà territoriali hanno un chilometraggio di coste molto simile, ma le isole Baleari generano un numero di presenze internazionali europee circa undici volte superiore a quello della Sicilia; ma il dato è ancor più sconcertante se si considera il patrimonio storico, artistico-culturale e gastronomico della Sicilia, rispetto a quello delle isole spagnole.

L'opportunità più ghiotta è data dall'Expo. Sono previsti 20 milioni di ospiti in quella occasione, di cui 6, 8 milioni saranno stranieri. Questa è una sfida per tutto il sistema Paese, ma soprattutto per il sistema turismo. Dobbiamo essere capaci di fare in modo che questa enorme massa di turisti stranieri si trasformi in turisti itineranti per l'Italia. Del resto, ai turisti piace tutto dell'Italia, il *glamour* della sua moda, e soprattutto l'enogastronomia, famosa e invidiata da tutto il mondo. Dobbiamo però essere capaci di rendere tutto ciò fruibile attraverso specifiche campagne promozionali su larga scala. Ma soprattutto dobbiamo essere capaci di sfruttare questo grande evento affinché da qui possa ripartire un'azione di grande sostegno e promozione del sistema turismo attraverso precise politiche messe in atto dal Governo. Non possiamo vanificare una così grande opportunità.

Nonostante il periodo di crisi economica, il turismo si conferma ancora oggi una leva importantissima di tenuta e di potenzialità per il rilancio della nostra economia.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Lacquaniti, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00388. Ne ha facoltà.

LUIGI LACQUANITI. Signora Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghe e colleghi, vi è in questa città un luogo silenzioso e tranquillo, come possono esserlo solo certi cimiteri, il cimitero acattolico di Roma, in cui tra i tanti personaggi, alcuni molto noti altri meno che là riposano, vi sono anche i viaggiatori di un tempo, coloro che venendo da Paesi lontani si innamorarono di questa nostra città, al punto da decidere di vivere e morire qui.

Erano quasi sempre di religione protestante e per questo vennero sepolti nel cimitero acattolico. Furono i precursori del turismo come lo conosciamo oggi, esponenti di famiglie benestanti, inglesi, tedeschi e americani che, al principio della loro vita, potevano concedersi un viaggio di formazione attraverso l'Europa. Questo viaggio di formazione passerà alla storia come il « gran tour ». Diverse erano le mete, ma tappa obbligata era sempre l'Italia, con le sue opere d'arte sterminate e le sue bellezze naturali ineguagliabili, una formazione alla bellezza, al gusto e alla storia. I più fortunati raggiungevano pure le estreme propaggini della penisola, poiché, come ammonivano Stendhal e Goethe, celebri viaggiatori dell'epoca, l'essenza del bel Paese non poteva essere vissuta a pieno senza conoscere le vestigia della Magna Grecia.

Il turismo cessa di essere privilegio di pochi e assume gradualmente le caratteristiche di fenomeno di massa dopo il secondo conflitto mondiale, quando le condizioni economiche dei Paesi occidentali migliorano e permettono di viaggiare anche alle classi meno abbienti.

L'affermarsi del *made in Italy*, il successo internazionale del nostro cinema,

persino i risultati raggiunti in campo agonistico sportivo, non fanno che accrescere un modello Italia che rende il nostro Paese meta di sogno e meta sognata per le nuove generazioni del Continente e d'oltre Oceano, esattamente come già era successo per pochi con il *grand tour* più di un secolo prima.

Onorevoli colleghe e colleghi, non vi è chi non riconosca le enormi potenzialità di questo Paese nel settore turistico. Molte sono state le occasioni di dibattito in seno al Parlamento negli ultimi anni e all'indomani della Giornata FAI di primavera, arrivata alla ventiduesima edizione. Come non ricordare la meritoria e intelligente iniziativa di questo Fondo ambiente italiano, che ogni anno apre al grande pubblico le porte di decine di siti, custodi di storia e bellezza, che altrimenti rimarrebbero sconosciuti ai più.

Il patrimonio artistico sterminato, un paesaggio di struggente bellezza ed enorme varietà, i nostri 49 siti riconosciuti dall'Unesco, la recente scoperta dei borghi e della nostra tradizione eno-gastronomica fanno ancora dell'Italia la meta ideale. E, tuttavia, mai come oggi questa enorme potenzialità per la nostra economia appare sprecata, dimenticata. I crolli di Pompei, sito archeologico che non ha pari al mondo e che richiederebbe estesi e immediati interventi di manutenzione, sono simbolo di tutto un settore che da solo potrebbe risollevare le sorti dell'economia nazionale e creare migliaia di posti di lavoro e che invece « giace », capitolo sottodimensionato della nostra economia.

Negli ultimi cinquant'anni il turismo ha registrato una crescita continua, con un tasso medio annuo del 6,5 per cento. Il 2012, a dispetto della crisi economica mondiale, è stato un anno record per il turismo internazionale. È la Francia a guidare la classifica europea per presenze. Inoltre, generale appare l'incremento nei pernottamenti. Stando ai dati l'Ungheria nel 2013 ha registrato un aumento del 5 per cento, la Bulgaria del 6,2, la Gran Bretagna del 6,5, la Grecia dell'11 per cento, complice la crisi economica di quel

Paese che, paradossalmente, lo ha reso particolarmente competitivo nel mercato internazionale del turismo.

Quanto all'Italia, cede il proprio posto alla Spagna nella classifica dei Paesi europei e perde quasi il 5 per cento di presenze, con la chiusura di più di 1.800 imprese alberghiere. L'Italia non solo è cresciuta meno di altri Paesi, ma ha perduto negli ultimi anni molte posizioni a vantaggio di Paesi come la Croazia e il Portogallo, che nel 2014 si avviano a toccare punte di crescita del 10 per cento. Notevoli rimangono ancora i flussi di ingresso a scopo turistico e, tuttavia, è l'Organizzazione mondiale per il turismo a segnalarci che per fatturato l'Italia si colloca ormai ben dietro l'estremo Oriente e alla remota Macao.

Persino il turismo termale, da sempre nostro vanto, risulta in calo. Per competitività turistica l'Italia scivola al diciassettesimo posto in Europa e al ventiseiesimo nel mondo, sostanzialmente incapace di attrarre il turismo dei Paesi emergenti e delle nuove economie, la Russia, il Brasile, la Cina. La Cina, in particolare, è diventato il primo Paese al mondo per spesa nel turismo internazionale. Nel 2012 i viaggiatori cinesi hanno speso 102 miliardi di dollari per viaggiare, superando sia gli Stati Uniti sia la Germania.

Come sappiamo, già durante la XV legislatura la Commissione attività produttive, commercio e turismo di questa Camera avviava un'indagine per fare luce sulle cause della crisi del comparto turistico e sulla nostra difficoltà di stare al passo con la concorrenza dei Paesi esteri. I risultati evidenziavano l'assenza di una riconoscibile politica nazionale in materia, capace di qualificare l'offerta con un marchio chiaro del prodotto Italia e capace di raggiungere e indirizzare la domanda.

Fu la legge-quadro n. 135 del 2001, « Riforma della legislazione nazionale del turismo », che tentò di riformare tutta quanta la materia e di dare nuovo impulso a un settore che presentava evidenti segni di crisi e che si apprestava a vivere, di lì a poco, i giorni drammatici dell'11 settembre.

Ecco dunque l'istituzione di una conferenza nazionale del turismo, l'introduzione di una carta dei diritti dei turisti, la definizione di impresa turistica, l'individuazione dei sistemi turistici locali, la semplificazione amministrativa con l'introduzione, anche per il settore turistico, dello sportello unico per le attività produttive, il fondo di cofinanziamento e un fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico e per l'accesso al credito a tasso agevolato e, infine, l'abrogazione della preesistente disciplina, ormai obsoleta, in materia di igiene, accoglienza degli ospiti e trasparenza dei prezzi.

Come si sa, questa riforma dovette attendere un anno prima che venissero emanati i decreti attuativi, perché nel frattempo era stata approvata la riforma dell'articolo 117 della Costituzione che, fra le altre cose, trasferiva alle regioni la competenza in materia di turismo. Questa riforma costituzionale svuotò sostanzialmente di significato gran parte della legge n. 135 del 2001, che rimase in larga parte inefficace, né poté armonizzare provvedimenti tanto contrastanti con l'accordo sottoscritto dalla Conferenza Stato-regioni nel febbraio del 2002, che mirava appunto a valorizzare lo sviluppo turistico temperando le competenze centrali dello Stato con quelle periferiche, ma ormai primarie, delle regioni.

Così il nostro Paese si accingeva ad affrontare la tragedia dell'11 settembre, che grande impatto ebbe sul comparto turistico ricettivo, e la successiva grande crisi economica che stiamo ancora vivendo. Una politica turistica frammentata, caratterizzata da risorse insufficienti, incapace di rispondere alla domanda di servizi che in questi anni si è profondamente mutata e si è andata articolando in una domanda radicalmente nuova. È cambiata in questi anni la figura stessa del turista. Chi si reca nel nostro Paese cerca servizi efficienti che non sempre siamo in grado di offrire. Gli strumenti informativi risultano superati, in genere è carente la diffusione del digitale e inadeguata la copertura della banca larga. I mezzi di trasporto non sono sufficienti e, quanto al

trasporto aereo, sappiamo le difficoltà gravi in cui versa la nostra compagnia di bandiera. Tutti gli istituti pensati dal legislatore in occasione della legge n. 135 del 2001 hanno funzionato in modo parziale.

In questa situazione, enorme è il debito verso i nostri lavoratori addetti all'accoglienza e importante è l'esperienza che essi hanno acquisito sul campo. Tuttavia, dobbiamo riconoscere che spesso il personale risulta non adeguatamente formato, arruolato obbedendo a scelte vincolate alla mera stagionalità. Né esistono percorsi finalizzati alla formazione dei manager del turismo.

Come dicevo, è cambiato negli ultimi anni anche il turista. Chi viene in Italia è particolarmente attento e sensibile alle bellezze paesaggistiche e pretende da noi che esse vengano adeguatamente tutelate e preservate con scelte responsabili. E noi invece siamo in ritardo nella tutela dei nostri centri storici come nella protezione dell'ambiente. I nostri parchi oggi più che mai scontano la sottrazione di risorse importanti e la carenza di personale. La nostra politica turistica è ancora troppo legata ad una prospettiva stagionale e nulla facciamo per incentivare modalità differenti, imponendo così alle imprese del settore ritmi e tempi di iniziativa penalizzanti.

Il turismo che si rivolge alla cosiddetta terza età sconta ancora una visione provinciale e arcaica con servizi talora persino anacronistici, che non considerano adeguatamente il turista anziano come soggetto portatore di un rinnovato interesse all'arte e alla cultura. Non tuteliamo in modo adeguato il nostro *made in Italy*. È un problema che abbiamo già affrontato qualche mese fa in quest'Aula in occasione dell'istituzione della Commissione di inchiesta contro la contraffazione. Il *made in Italy* non è solo strumento di promozione dei nostri tanti prodotti originari della nostra creatività e, in ultimo, della nostra economia, ma potrebbe rivelarsi anche un mezzo formidabile per lo sviluppo dell'attività turistica. Si vanno diffondendo oggi nuove domande e nuove modalità di tu-

rismo che ci trovano del tutto impreparati. Siamo impreparati alla domanda di ciclo-turismo con servizi insufficienti o addirittura inesistenti e una legislazione inadeguata.

Eppure, è una forma di turismo in rapida espansione. Occorrerebbero ciclovie sicure, ben separate dal traffico motorizzato, lungo percorsi caratterizzati da attrattive culturali e paesaggistiche; ciclovie dotate di servizi, aree di sosta, fontane, punti di riparazione e gonfiaggio, punti di ricettività e pernottamento specifici, come già avviene in Germania o in Olanda.

Siamo da sempre restii a dare adeguata risposta alle richieste di quanti, singoli e famiglie, praticano il turismo naturalista e per questo ogni anno perdiamo migliaia di turisti e fette consistenti di fatturato, a tutto vantaggio di Paesi come Francia, Spagna, Croazia, Grecia e dell'Europa settentrionale: tutti Paesi che da tempo hanno individuato e disciplinato questo fenomeno, fuori da preconcetti e moralismi, riconoscendo diritti e garantendo la fruizione di luoghi paesaggisticamente pregevoli, ottenendone in cambio la valorizzazione e la tutela dei luoghi, da parte di un'utenza che si caratterizza da sempre per il profondo rispetto di spiagge e boschi.

Signora Presidente, a giudizio di chi parla qualsiasi rilancio del turismo deve passare da una riacquisita responsabilità da parte della politica nazionale. Ma, in attesa che questo avvenga, rivedendo profondamente la riforma dell'articolo 117 della Costituzione del 2001, chiediamo che il Governo si impegni con una vera e propria rivoluzione copernicana nel valorizzare le enormi potenzialità che questo Paese possiede in materia di turismo, rilanciando l'intero comparto e permettendo anche la creazione di migliaia di nuovi posti di lavoro. Si rilanci l'Agenzia nazionale del turismo, portandola al livello delle migliori agenzie internazionali, dotandola di risorse e competenze specifiche. Si sfrutti l'importante vetrina di Expo 2015 per promuovere l'offerta turistica dell'intero territorio nazionale. E, infine, prima che abbia inizio il semestre europeo

a guida italiana, il Governo presenti al Parlamento e al Paese una rinnovata e fattiva strategia di rilancio del turismo con l'assegnazione di risorse adeguate.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Abrignani, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00394. Ne ha facoltà.

IGNAZIO ABRIGNANI. Signor Presidente, signori colleghi, io mi trovo oggi ad affrontare questa mozione sul turismo – ho ascoltato adesso con attenzione anche il collega Lacquaniti – e parto proprio dal dire che trovo assurdo che in questo Paese il Parlamento debba fare una mozione al Governo sul turismo. Infatti, chi parla, che tra l'altro ha l'onore di essere il presidente dell'Osservatorio parlamentare del turismo, un organo parlamentare che esegue un monitoraggio su quella che è l'attività del Governo, si trova sbigottito dal fatto che ancora oggi in questo Paese si debba non rendersi conto, da parte di chi ci governa e purtroppo anche da grande parte dei gruppi parlamentari, dell'importanza centrale che dovrebbe avere nel nostro Paese il turismo. Infatti, sentendo anche ciò che si dicono nelle televisioni e negli incontri, alla fine tutti convergono sul concetto che il turismo dovrebbe essere l'oro nero, il petrolio di questo Paese, ciò che dovrebbe ridare la spinta alla crescita, ma, invece, siamo qui ancora una volta a chiedere al Governo, attraverso delle mozioni, di impegnarsi in questo settore, di dare a questo settore la giusta importanza che deve avere, di trovare delle risorse per questo settore. Infatti, se c'è un settore che indubbiamente moltiplica le somme che vengono concesse da parte dello Stato, questo è proprio il turismo e lo ha sempre dimostrato.

D'altronde, che il nostro sia un Paese a vocazione turistica lo dimostrano non soltanto le immagini del nostro Paese, ma anche semplicemente le richieste che, per esempio, nella mia Commissione attività produttive e turismo abbiamo spesso e volentieri visto da parte dei sindaci, allorché ritenga che il loro comune sia un comune a vocazione turistica. Ebbene, io

sfido chiunque a dire, rispetto agli 8.100 comuni, che siano di montagna, che siano di mare, che siano di città, quale di questi non sia un comune a vocazione turistica.

Pertanto ripeto: di fronte a questa immagine dinamica e statica del nostro Paese rispetto al turismo, noi siamo ancora qui oggi a chiedere questo.

Tra l'altro, il tipo di interesse e di intervento che tra l'altro il mio partito e il Presidente Berlusconi hanno sempre dimostrato rispetto al turismo lo dimostra il fatto che lui abbia voluto, in uno dei propri Governi, rimettere in piedi il Ministero del turismo, Ministero che oggi sappiamo non esistere più, anche se accorpato al Ministero dei beni culturali. La sinergia potrebbe avere un senso indubbiamente anche logico, perché come non accoppiare l'immagine splendida dei nostri beni culturali rispetto ad un concetto dinamico come quello del turismo? Forse io lo avrei chiamato Ministero del turismo e dei beni culturali, piuttosto che il contrario, però io ritengo che invece il turismo dovrebbe avere una dignità, una gerarchia abbastanza non solo unica, ma anche principale rispetto anche ai beni culturali.

Siamo stati nei giorni scorsi ad Atene, dove c'era l'incontro di tutti i presidenti di Commissione attività produttive e turismo e anche qualcuno delle finanze. Ebbene, hanno parlato tre Ministri del turismo di altri Paesi europei. Io in quel momento riflettevo che noi abbiamo in questo momento un sottosegretario, ma che non ha avuto ancora alcuna delega, per cui mi sembra che ci sia un certo disinteresse di questo Governo rispetto al turismo. Pertanto, rivendico io con orgoglio quella scelta che fece il Presidente Berlusconi di istituire un vero e proprio Ministero del turismo, perché ritengo che forse magari potremmo abolirne altri di Ministeri — non voglio fare nomi per non scontentare nessuno — ma insomma, sicuramente il Ministero del turismo forse è uno dei pochi Ministeri che mi sento di dire che nei tagli di Renzi non ci dovrebbe proprio essere, anzi, dovrebbe essere sotto questo profilo promosso.

Tra l'altro, il turismo indubbiamente ha bisogno di regole, ha bisogno, come diceva qualcuno, anche di indicazioni proprie rispetto al mondo del lavoro (per esempio penso agli stagionali del settore), però indubbiamente ha anche bisogno di risorse: per qualsiasi tipo di attività, sia infrastrutturale sia anche da un punto di vista edificatorio (sto parlando, per esempio, dell'Expo del 2015), ha sicuramente bisogno di risorse.

Ebbene, leggevo l'altro giorno che tra i tagli del cosiddetto commissario Cottarelli c'era anche l'ENIT. Allora, se qualcuno mi parla di riformare l'ENIT, io sono il primo non solo a dargli ragione, ma a dire anche che forse l'ENIT non deve occupare l'85 per cento delle risorse per pagare stipendi, ma anzi dovrebbe occuparne il 20, e l'80 dovrebbe servire per promuovere il nostro Paese all'estero. Ma se qualcuno mi chiede di abolire l'ENIT, mi dà la sensazione che si vada esattamente in direzione opposta a quella in cui dovremmo andare, cioè invece di sviluppare il nostro Paese verso il turismo, continuiamo ancora a farlo arretrare.

Pertanto quello che io oggi sono qui a chiedere al Governo è proprio questo, cioè un'inversione di tendenza dal punto di vista culturale, dal punto di vista dell'impegno del Governo rispetto al turismo. Abbiamo avuto spesso e volentieri Ministri che magari avevano le intenzioni oppure anche sottosegretari con delega che avevano l'intenzione di far qualcosa, ma poi alla fine, o per mancanza di risorse o per mancanza di tempo o per mancanza di — posso anche dire, per qualcuno — di capacità, non sono riusciti a fare quello che dovevano fare.

Però, insomma, noi dobbiamo immaginare che il nostro Paese, se veramente ha un momento di crescita, ha un momento di recupero di competitività, non lo può che fare in questo solo modo. Allora, l'impegno del Governo su questo può essere sicuramente di principio, ma poi deve anche in qualche modo concretizzarsi in fatti. Allora io cito due aspetti, anche per non ripetere le cose, che condivido, dette anche da chi mi ha preceduto su quali

possano essere gli aspetti anche delle nuove frontiere del turismo e sui quali dovremo farci trovare preparati. Ma indubbiamente, se noi siamo scesi al quinto posto dal primo in cui eravamo, ci sono una serie di condizioni che sono legate sia alle infrastrutture, sia all'incapacità di competere anche da un punto di vista di costi con altri settori, però indubbiamente quella che a noi è mancata, fondamentale, è la capacità di promozione che altri Paesi hanno avuto. Allora io penso che noi dobbiamo partire da qui – dico al Governo – cioè la promozione del nostro Paese.

Dove sta l'errore fondamentale? Qualcuno, precedendomi, l'ha detto. L'errore fondamentale è stato quello di dare a un'indicazione di concorrenza nelle scelte la promozione del turismo. A nazioni come la Spagna e la Francia, ma direi anche alla stessa Grecia, noi mettevamo di fronte regioni, senza nulla togliere ad esse, come la Basilicata, la Campania, la Calabria o anche la stessa Lombardia, che nulla potevano competere rispetto alla capacità di conoscenza anche del mondo. Immaginiamo soltanto in Cina, dove conoscono sicuramente l'Italia, se possono mai conoscere la Basilicata o la Calabria o la stessa Lombardia. Io penso che il disegno di legge costituzionale che è stato presentato in materia, che recupera a livello di centralità il turismo, sia uno degli aspetti su cui il Governo dovrà assolutamente impegnarsi. È a costo zero. Ma, anzi, io penso che lì noi potremmo andare a trovare delle risorse. Infatti, si è sempre parlato ultimamente, rispetto ai tagli, di tutti gli sprechi che esistono nel nostro Paese. Io ritengo che uno dei tanti sprechi, su cui potremmo ragionare, è rappresentato sì dalle cosiddette decine di sedi che le regioni hanno all'estero, ma anche e soprattutto dall'attività promozionale che ha un costo per queste regioni. Sarebbe meglio se si concentrasse tutto in un unico aspetto. In altre parole, promuovendo l'Italia, al di sotto potrebbe esserci un discorso di natura anche regionale e comunale. Infatti, pensiamo se nel mondo conoscono più Siena o conoscono più il

Molise. Come ripeto, quindi, rispetto a queste scelte io ritengo sia il caso di riportare la promozione al centro, cioè ridare la promozione del turismo all'Italia come Stato e non alle singole regioni, oppure lasciarne ad esse soltanto una parte. Ciò potrebbe, ne sono assolutamente convinto, comportare una serie di risparmi, prima alle finanze regionali, e, conseguentemente, alle finanze statali. Pertanto, direi che concentrarsi su questo discorso può essere importante come promozione.

Su tutto ciò a questo punto voglio porre una domanda ben precisa al Governo. Siccome ormai sappiamo che per andare incontro alle nuove frontiere la promozione si svolge soprattutto su Internet, sul *web*, ebbene, c'era un famoso progetto che si chiamava «Portale Italia», sul quale ogni tanto si è detto qualcosa, si è scritto, e si è detto che si è speso molto. Però, poi, gli effetti di quello che concretamente è stato fatto non ci sono mai stati presentati da nessuno. E, allora, penso che questa potrebbe cominciare ad essere una prima attività da chiedere al Governo. Da una parte, la promozione, che si fa ritornando al centro e facendo risparmiare alle regioni soldi spesso buttati, e, dall'altra, promuovere veramente e seriamente un portale sul quale, cliccando in qualsiasi parte del mondo il nome «Italia», dovrebbe apparire in maniera anche dinamica un rapporto con il nostro Paese. Penso che su questo il Governo deve veramente spingere e deve veramente impegnarsi e su questo assolutamente continueremo a pressare.

Un altro argomento sul quale ultimamente abbiamo notato l'attenzione di molti *media*, ma anche di molti nostri cittadini, riguarda il problema del nostro turismo balneare. In altre parole, le nostre coste sono sempre state un modo veramente storico, come è stato narrato anche nei film, di avvicinarsi al nostro Paese. L'accoglienza dei nostri stabilimenti, in riviera romagnola o in riviera campana, è stata addirittura motivo di orgoglio e motivo di sceneggiature per film che hanno in qualche modo contribuito a rendere noto

il nostro turismo nel mondo. È da tempo che i nostri stabilimenti balneari chiedono al Governo delle risposte a seguito di una direttiva europea che, dimenticando completamente la loro storia e la conformazione del nostro Paese, li ha messi da una parte soltanto come servizi, non rispondendo per nulla a esigenze che da quarant'anni, cinquant'anni queste famiglie, costruendo e investendo in questi stabilimenti balneari, hanno portato avanti. Si è parlato di svendita delle spiagge quando nessuno ha mai voluto parlare di spiagge perché le spiagge sono dei cittadini e a loro restano. Tuttavia, occorre parlare degli stabilimenti, cioè di costruzioni commerciali che da trent'anni, quarant'anni e anche di più rappresentano un'attività di natura commerciale di accoglienza del turista straniero in Italia. Ripeto, gli stabilimenti sono stati spesso e volentieri orgoglio e anche un modo simpatico di accoglienza di ogni tipo di turista straniero, dal semplice turista cittadino, fino ai reali inglesi. Addirittura, abbiamo avuto governatori stranieri che hanno sempre in qualche modo riferito di questo tipo di accoglienza.

Ebbene, su questo c'è sempre stata una disattenzione da parte dei governanti italiani che ha portato il settore in crisi. In crisi perché non ha più fatto un investimento non avendo certezze sul proprio futuro, in crisi perché proprio l'abbandono di quelli che erano gli investimenti ha in qualche modo reso più fragile, ha reso, possiamo dire, anche più brutti questi stabilimenti e, quindi, con una minore accoglienza e minore afflusso di turisti in Italia. Anche in questo caso questo tipo di disattenzione ci lascia un po' sbigottiti. Più volte abbiamo chiesto al Governo di intervenire su questo. Devo dire che il Governo Letta, in particolare il sottosegretario Baretta, si era fatto portavoce di queste esigenze che in seguito, per motivi legati a lotte interne al Partito Democratico, non hanno portato ad alcuna conclusione. Ci auguriamo che questo tentativo venga in qualche modo rimesso in piedi da questo Governo anche alla luce di alcune novità che nel settore sono venute sempre da

questo incontro di Atene dove, per la prima volta, il commissario europeo ha detto in qualche modo che, in effetti, rispetto ai vincoli italiani e a quelle che erano le coste italiane una maggiore attenzione ci vorrebbe.

E allora, signor Presidente, rappresentante del Governo, mi avvio a concludere da dove sono partito. Noi oggi qui, con questa mozione, insieme ad altri, chiediamo un cambio di passo. Vorrei riallacciarmi a quello che in fondo è stato il primo discorso che ha fatto il Ministro Franceschini, attuale Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e che, in qualche modo, ci ha fatto capire che si sta andando o si potrebbe andare dalla parte giusta quando ha detto che il suo Ministero dovrà essere un Ministero economico cioè un Ministero che produrrà ricchezza.

Ecco allora sicuramente le nostre bellezze, i nostri monumenti, la nostra storia rappresentano un modo di richiamare turisti però, se non c'è una politica organica dell'accoglienza, se non si accresce e si sviluppa attraverso le risorse una politica in questo senso quei beni culturali resteranno così come sono. Ho detto più volte a chi ha preceduto Franceschini che dobbiamo tornare alla politica della valorizzazione dei nostri beni culturali perché la valorizzazione produce ricchezze che servono a tutelare perché, se noi non facciamo così e tuteliamo soltanto, tra un po' non avremo neanche i soldi per tutelare e sarà un ulteriore danno per l'Italia. Pertanto il nostro Paese con le sue bellezze deve, attraverso il turismo, insieme ad altri settori ma — ripeto — trainato da questo *asset* fondamentale ritornare ad essere competitivo nel mondo perché quello che noi abbiamo non lo ha nessun altro: dobbiamo valorizzarlo, dobbiamo renderlo, come ha detto Franceschini, un bene economico perché soltanto in questo modo potremo recuperare quello che abbiamo perso fino adesso. Mi auguro che il Governo Renzi — noi, ripeto, siamo all'opposizione ma guardiamo con attenzione (l'abbiamo sempre detto) le cose giuste che vorrà fare — in questo settore si impegni

perché ha detto soltanto poche parole e non ha detto quello che noi ci aspettiamo che dica ossia che, attraverso il turismo, questo Paese può ripartire.

PRESIDENTE. Saluto gli studenti e le studentesse dell'Istituto comprensivo « De Nicola – Sasso » di Torre Del Greco (Napoli), che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*).

È iscritta a parlare la deputata Schirò, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00395. Ne ha facoltà.

GEA SCHIRÒ. Signor Presidente, ritorno al dotto intervento del collega Lacquaniti perché, anche se siamo qui e abbiamo presentato delle mozioni, non dobbiamo abdicare al nostro compito che dovrebbe essere quelle di cercare di avere delle idee il più innovative e aderenti ai bisogni del Paese e all'interpretazione del Paese. Lacquaniti ha parlato e ha citato, dicevo, dottamente il *grand tour*, i viaggi di formazione, Stendhal e Goethe ma, proprio facendo diventare il suo riferimento una parabola, una delle cose che fin da giovane mi incuriosisce di Goethe è che nel viaggio in Italia in Sicilia, alla ricerca della grecità, lui descrive Palermo da Monreale – per chi non conoscesse la Sicilia è una collina dietro dove c'è il duomo, uno dei capolavori dell'arte medievale nel mondo – e descrive la bellezza immaginando cose antichissime e non cita, non dice una parola sul duomo di Monreale che doveva essere ancora molto più suggestivo di adesso, medievale, illuminato a candele in una zona deserta.

Perché mi ha ispirata il collega Lacquaniti? Perché evidentemente esiste un po' il winckelmanniano dell'interpretazione del bianco e nero della grecità, per cui ogni epoca ha la propria priorità anche culturale: cioè, lui cercava la grecità e non vedeva una meraviglia. Questa non è una risposta adesso, ma essendo una situazione molto intima la volevo porre come argomento di riflessione ai colleghi: forse, anche noi dovremmo fare un salto in più per cercare di capire – visto che parliamo di turismo e non soltanto di beni culturali,

ma li trattiamo come « laterali » – le formule più appropriate, che cosa può essere il nuovo, quello che caratterizza o potrebbe caratterizzare lo spirito di un'epoca. È un po' come i viaggi di gente che spende soldi, non so, per andare a *Disney World*: è un luogo dove i ragazzi e anche gli adulti si divertono ed è però diverso dalla nostra formazione. Non possiamo dire che a noi non interessa, perché se piace a milioni di persone c'è qualcosa che non capiamo e ci sfugge. Quindi, ringrazio il collega per le citazioni che ha fatto.

Tornando a noi, molto è stato già detto dai colleghi che mi hanno preceduto. L'Italia è un esemplare unico al mondo, con 5 mila siti, di 49 siti Unesco, non delocalizzabili, non decentralizzabili, che ne fanno un Paese unico, uno dei più ricchi al mondo. Il turismo in senso esteso è il 10 per cento del PIL, con dei numeri ancora più interessanti: genera un milione di posti di lavoro, il 5 per cento dell'occupazione complessiva in Italia e, cosa ancora più interessante, il 63 per 100 dei giovani sono occupati nel settore turistico. Quindi, le potenzialità in cui cercare nuove formule sono già in questi numeri.

Si è già parlato del fatto che, nel 2013, a dispetto dell'incremento mondiale, favorito anche dai Paesi BRICS, noi siamo retrocessi al quinto posto e siamo addirittura quindicesimi come marchio Paese, cioè nel sistema del *brand*, dell'immagine Paese. Ne hanno parlato tutti i colleghi, in genere si parla di *made in Italy*; a mio avviso, più modestamente, si potrebbe anche parlare di *terroir*, cioè la nostra incapacità o modesta capacità – adesso non si deve generalizzare, non è sempre così, ma insomma, una modesta capacità – di trasmettere l'ecosistema produttivo che caratterizza e differenzia così tanto il nostro Paese, rendendolo, appunto, unico nel panorama mondiale.

Da cosa potrebbe derivare questo deficit, questo gap industriale, direi, non culturale? Da emergenze strutturali, dal dissesto idrogeologico, dalla poca vigilanza, dall'aver forse anche poco apprezzato cose che noi avevamo, che abbiamo ere-

ditato, che non abbiamo costruito, però, evidentemente, c'è un problema di cultura della memoria e del passato, perché altri Paesi, addirittura, dove non esiste ad esempio la cultura del restauro, rifanno totalmente rispettando gli oggetti e le cose nuove.

Oggi qual è la situazione? Metà del turismo mondiale è turismo culturale, anche perché si sono accorciati i tempi del viaggio, siamo in un momento di crisi più o meno mondiale: tutto questo ha obbligato le famiglie e i viaggiatori a motivare i propri spostamenti. Quindi, si cerca di andare in un territorio — adesso io non sto leggendo, sto raccontando, però questa che sto raccontando è un'analisi di Federturismo —, si cerca la specificità del territorio, si guarda il pacchetto globale, cosa c'è, che monumenti ci sono, come si mangia, che coltivazioni ci sono, che strade ci sono, come ci si arriva, se dall'aeroporto ad un'altra città c'è un treno e, poi, forse, un autobus, e quanto costa. Questa è una sinergia produttiva. Però che cosa succede? Lì inciampiamo, diventiamo più deboli.

Della riforma del Titolo V ha parlato sempre il collega Lacquaniti, che ha detto efficacemente come sia stata un po' diluita in un moltiplicarsi di coordinamenti che hanno generato confusione, perché l'amministrazione del turismo è andata in capo alle regioni. Come diceva il collega che mi ha preceduto, vi sono state spese folli — queste davvero folli — non giustificabili, perché le regioni hanno speso, dal 2009 al 2011, un miliardo di euro nella promozione pubblicitaria del turismo, non nella gestione delle infrastrutture. Con una corretta riformulazione, potremmo aumentare entro il 2016 e arrivare all'11,9 per cento del PIL con un aumento di 900 mila posti di lavoro, puntando ad esempio, sui Paesi che già adesso ci precedono, cioè i famosi Paesi BRIC (Brasile, Cina e India). Questo sarebbe straordinario per il nostro Paese. Però, la situazione è uniforme in tutta Italia? Per la verità, no. Se guardiamo al Mezzogiorno — e questo è un punto fondamentale, ne ha parlato bene il collega Molea —, questo, l'anno scorso, ha

ricavato soltanto 28 milioni di euro da tre siti: Pompei, Ercolano e la Reggia di Caserta. Uno dei siti archeologici più importanti come quello di Agrigento, ma anche Selinunte e tanti altri che esistono nel meridione non sono nemmeno calcolati all'interno di un piccolo PIL meridionale. In Sicilia, su 115 siti archeologici solo 5 hanno un sito in inglese: questo è segno di un'arretratezza ma anche di una colpa. Non si parla al Governo per accusare — questa, almeno la nostra, è una posizione interlocutoria —, perché questo è sicuramente un problema degli amministratori locali. Però, in merito alla ricchezza di posti come la Sicilia — io sono siciliana, quindi questa è la realtà che conosco meglio — è che non esistono beni culturali e architettonici come quelli siciliani che sono così inseriti nel paesaggio e nel territorio con tali estensioni e tali varietà.

Ritornando all'argomento del *terroir* di cui parlavo prima, nella nostra mozione che abbiamo presentato diciamo come il sostegno, l'incoraggiamento e qualsiasi forma di supervisione si voglia dare non possa essere disgiunta da un programma e da un progetto più complessivo che leghi appunto la gestione del territorio al non consumo del territorio, come dicono gli storici dell'arte ma anche, però, come è stato fatto e scritto dai Ministri delle politiche agricole negli ultimi tempi. Non dimentichiamo che un posto di lavoro in agricoltura costa sei volte meno che in altri campi. Sempre in Sicilia, ad esempio, ma anche in altre regioni del meridione, l'agricoltura rappresenta un punto importante del PIL. Quindi, davvero, incoraggiare e quasi obbligare un turismo del territorio e progettare un turismo del territorio integrato lo ritengo fondamentale. Cosa succede adesso? Del portale nazionale del turismo hanno parlato sia Abrignani che Lacquaniti; sulla terribile arretratezza della digitalizzazione: solo il 12 per cento dell'ospitalità è veicolata in modo digitale, quindi generando grandi lentezze. Una cosa che funziona molto sono le strade del vino e dei parchi culturali; però, le infrastrutture, che contribuirebbero allo sviluppo locale, dovreb-

bero essere valorizzate – e adesso dirò anche le cifre –, signor sottosegretario, in altro modo. Tra il 2007 e il 2013 sono stati spesi 6 miliardi di euro: 3,8 miliardi di euro di miglioramenti di servizi, 1,4 per protezione e sviluppo, 1,1 sui beni naturali; si tratta di un po' più di 6 miliardi.

Qui rientriamo nel miliardo di euro sprecato dalle regioni in pubblicità. Adesso abbiamo un'altra opportunità all'interno di *Europa 2020*, che sono i fondi strutturali appartenenti all'asse dell'accordo di partenariato; poi c'è *Horizon 2020*, che è rivolto a piani più di digitalizzazione e di sperimentazione, però all'interno di *Horizon 2020*, giusto per voler veramente dare un suggerimento al Governo, c'è il progetto *COSME* che è rivolto alle piccole e medie imprese e addirittura, nella rete europea delle imprese, c'è anche una scheda sul turismo. Questo per cercare di governare, in modo razionale e centralizzato, perché vi è un'eccessiva segmentazione e frammentazione in tanti piccoli centri di potere; in realtà, la *ratio* di Cottarelli – a me dispiace che il collega Abrignani sia andato via –, e il senso dell'abolizione, sicuramente sarà necessaria, e tutte le organizzazioni turistiche – perché ho controllato – domandavano una nuova *governance* dell'ENIT, a fronte di una frammentazione nei piccoli feudi locali. Questo è stato un limite ed anche uno spreco della spesa.

L'ultimo punto, ma non il meno importante, è il turismo sociale, altra cosa di cui prego il signor sottosegretario di farsi portatore verso il Governo. I viaggiatori sopra i 65 anni sono più di due milioni, i disabili un milione e 100: quindi il turismo sociale diventa anche un servizio sociale. Esistevano i buoni vacanza che hanno funzionato benissimo, sono stati usati da 25 mila famiglie solo nel 2012, hanno prodotto profitti per 22 milioni di euro; ciò è stato sospeso nel 2012 ed è in attesa di riattivazione; la Corte dei conti, a giugno, ha detto che si possono riattivare e il Ministro Bray molto opportunamente, all'interno del decreto « valore e territorio », aveva predisposto un intervento di 10 milioni per tre anni per poterli riattivare.

Il turismo sociale è veicolato da migliaia di associazioni, parrocchie, aiuti provenienti da diversi tipi di associazioni di vario genere, sia religiose che laiche. Io sono molto affezionata a questa iniziativa, tenuto conto che addirittura in Francia è prevista per legge, perché in un momento simile, oltretutto di enorme difficoltà, può aiutare le famiglie ad avere accesso e conoscere il proprio territorio. I buoni vacanza del turismo sociale sono veicolati all'interno del territorio nazionale, quindi è un indotto destagionalizzato che sarebbe una enorme aiuto per certe fasce di sviluppo infrastrutturale e permetterebbe a molte famiglie con un basso reddito di avere accesso a benefici culturali.

Teniamo conto che l'Italia è il Paese – io penso del mondo, però posso parlare dei parametri europei – nei bilanci familiari col più basso investimento culturale e l'unica nazione in cui, quando si fa il bilancio familiare, ci sono nel famoso paniere affitti, vestiti e mai le spese culturali. Probabilmente, essendo anche – aggiungo – un Paese a forte stratificazione e a poca mobilità sociale, permettere di avere accesso al proprio territorio e di conoscere la propria memoria sarebbe sicuramente un incentivo e una forza per la nostra società.

Gli impegni chiesti al Governo – scusate se mi sono dilungata ma era un punto per me particolarmente importante –, oltre a quello relativo ai buoni vacanza, sono molto semplici e vanno dalla valorizzazione del famoso *brand* Italia, dalle *start-up* giovanili...

PRESIDENTE. Concluda.

GEA SCHIRÒ. Presidente, ho concluso. L'ultima cosa di cui vorrei parlare è la seguente. Non sono d'accordo con quello che ha detto il collega Abrignani; pensavo di parlarne in futuro ma lo voglio dire adesso perché sto per presentare, domani mattina, un progetto di legge; secondo noi il ministro del turismo deve essere distinto da quello dei beni culturali perché uno

deve conservare e valorizzare e l'altro deve sfruttare ed industrializzare e, a questo proposito, sarebbe opportuno un alto commissario, non un ministro.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Prodani, che illustrerà anche sua la mozione n. 1-00397. Ne ha facoltà.

ARIS PRODANI. Signor Presidente, oggi abbiamo finalmente la possibilità di discutere compiutamente in Aula di quello che dovrebbe essere uno dei settori portanti per l'economia e per l'occupazione italiana e in cui i Governi avrebbero dovuto concentrare buona parte dei propri sforzi.

Sono costretto, Presidente, ad usare il condizionale. Perché guardando alle azioni degli ultimi Esecutivi, ed in particolare a quelle dell'attuale legislatura, viene davvero facile comprendere come l'industria turistica italiana sia stata completamente trascurata.

L'unica azione degna di nota dell'ultimo anno è stata il trasferimento, assolutamente condivisibile in linea teorica ma disastroso nelle ripercussioni sulla sua reale operatività, delle competenze in materia dal Dipartimento del turismo della Presidenza del Consiglio al Ministero dei beni e delle attività culturali.

Tale riorganizzazione, salutata dal settore con un certo favore in quanto avrebbe potuto rappresentare un reale cambio di marcia rispetto al passato, le tempistiche e le modalità di gestione del trasferimento non hanno di certo confermato le aspettative, visto che per quasi 8 mesi l'operatività del Dipartimento prima e del MIBACT poi è stata di fatto congelata.

Questo riassetto delle competenze, previsto dal decreto-legge sulle emergenze ambientali approvato a giugno, ufficializzato con il DPCM di fine ottobre sul trasferimento del personale, è divenuto effettivamente esecutivo solo qualche settimana fa. Otto mesi, Presidente, vorrei ribadirlo, durante i quali la disponibilità delle risorse già stanziata è stata di fatto bloccata e al termine dei quali la prevista

Direzione generale per il turismo presso il MIBACT non risulta essere ancora istituita. A questo immobilismo ha fatto da contraltare, verrebbe da pensare esclusivamente per tenere viva l'attenzione, una lunga serie di sterili annunci ministeriali su un decreto-legge finalizzato a rilanciare il settore, seguendo ormai la prassi di provvedimenti governativi con nomi altisonanti, il cosiddetto valore e turismo, però mai emanato.

Dall'esame della bozza del testo circolata prima delle dimissioni di Enrico Letta, in base al vigente riparto delle competenze previste dalla Costituzione, l'attuazione di numerose misure sarebbe stata subordinata a preventive intese, mai sottoscritte, con la Conferenza unificata e la Conferenza Stato-regioni. Questa circostanza non può che evidenziare come il decreto fosse predestinato a non vedere mai la luce. Se a quanto detto aggiungessimo il fatto che nella Commissione della Camera il tema turismo sia stato trattato in occasione di interrogazioni presentate in buona parte dal MoVimento 5 Stelle, dell'unica audizione del ministro Bray nell'ottobre scorso, di una audizione proposta dal MoVimento 5 Stelle sulle problematiche legate alle guide turistiche e della discussione nell'ambito di un'indagine conoscitiva sul settore, sempre su proposta del MoVimento 5 Stelle, credo sia facile comprendere quale importanza venga attribuita al settore dalla maggioranza di questo Parlamento.

Si impone la necessità, a questo punto, di una radicale inversione di rotta. Questa deve nascere da una reale consapevolezza delle potenzialità di tutta la filiera ed essere seguita da idee chiare, programmi condivisi, tempistiche certe ed investimenti opportuni.

Per cominciare, nell'ambito della preannunciata riforma costituzionale del nuovo Esecutivo, è assolutamente necessaria una revisione dei ruoli che consenta allo Stato di procedere a una programmazione strategica, fissando i principi generali e coordinandosi a tal fine con le regioni.

Fondamentale, poi, dovrebbe essere l'istituzione di un ministero dedicato a questo comparto che si interfacci con gli altri dicasteri chiave per favorire l'elaborazione di una politica coerente ed organica in materia. Per ridare credibilità alle istituzioni, è necessario offrire agli operatori di settore un referente istituzionale univoco, eliminando il rimbalzo di competenze e la totale confusione a cui abbiamo assistito negli ultimi anni. La mancanza di una guida unitaria ha spinto le regioni a non « fare sistema », avviando invece una perversa concorrenza reciproca, con il risultato di far perdere posizioni all'Italia nella classifica delle destinazioni da visitare.

Secondo uno studio di Confartigianato pubblicato nel 2013, Presidente, questa competizione ha determinato la spesa complessiva, solo per la promozione, ma è già stato detto, di quasi un miliardo di euro per ciascun anno del triennio 2009-2011.

È assolutamente necessario, lo rimarchiamo, procedere ad una riorganizzazione strategica e ragionata che sia efficace, efficiente e che coinvolga oltre all'architettura delle competenze anche istituzioni ed enti. I soggetti pubblici che, direttamente o indirettamente, si interessano del comparto turistico frammentando ulteriormente il quadro complessivo degli attori di riferimento — ENIT, ICE, Promuovitalia, Invitalia, Simest e non solo — vanno ridotti e razionalizzati, evitando sia inutili duplicati che lo sperpero del denaro pubblico.

Fra questi istituti, l'ENIT sarebbe dovuto essere il soggetto principale per la promozione turistica nazionale, fungendo da raccordo con le regioni e valorizzando le iniziative locali e ad ampio respiro. In realtà nel corso degli anni quest'agenzia, oltre ad aver perso credibilità e a non rispondere alle esigenze degli operatori, ha subito una serie di tagli ai fondi in dotazione, riducendo le risorse disponibili quasi esclusivamente alla mera copertura delle spese ordinarie per il proprio funzionamento. L'ENIT deve essere quindi snellita e dotata di competenze e fondi

adeguati per diventare il vero motore della promo-commercializzazione turistica italiana sulla base di disposizioni chiare e obiettivi misurabili del Dicastero competente, in sinergia con le regioni e con gli operatori del comparto. L'Agenzia, inoltre, deve rivitalizzare lo strumento informatico per eccellenza — ne abbiamo parlato, Italia.it — avendo per obiettivo trasformare quello che oggi appare più come una vetrina vuota ed inutile nel portale in punto di riferimento principe della promozione e soprattutto della commercializzazione del prodotto turistico italiano. È evidente comunque che una situazione in cui primeggia la mancanza di chiarezza e dove le competenze sono polverizzate oltre che tra gli enti prima citati, anche tra regioni, province, comuni, camere di commercio, pro loco, e comunità montane, non può che minare fortemente la fiducia degli operatori che non solo si sentono abbandonati e inascoltati, ma lo sono di fatto.

Un esempio negativo della gestione miope e poco lungimirante di una delle tipologie di turismo che vive questo tipo di problematiche è certamente costituito dalla nautica da diporto. Con il Governo Monti il settore è stato duramente colpito da una tassazione che, oltre a non aver prodotto le entrate erariali attese, ha ulteriormente ridimensionato l'indotto, l'occupazione ed i profitti per l'intero comparto. Una risposta positiva, ma non esclusiva, per questo settore da riprodurre anche a livello nazionale, potrebbe essere l'esempio avviato in Friuli Venezia Giulia dove i « *dry marina* » e i « *marina resort* », venendo equiparati a complessi ricettivi e potendo usufruire del regime IVA della categoria, hanno potuto mantenere la propria competitività anche con i vicini mercati internazionali.

Gli investimenti tanto attesi dagli operatori e rimasti solo promesse elettorali, sono possibili in un quadro normativo semplificato, che consenta al Parlamento e all'Esecutivo con azioni concrete di riacquisire o acquisire la necessaria fiducia delle imprese. Solo in questo modo è possibile stimolare la crescita economica

reale, basata sia sugli investimenti privati che su quelli pubblici. Oltre alla razionalizzazione della spesa, le risorse pubbliche possono essere trovate senza aggravare la situazione critica del bilancio dello Stato percorrendo alcune soluzioni concrete come il recupero di una quota del margine di guadagno degli operatori specializzati nel *tax refund*, stimato in diverse centinaia di milioni di euro. Tale proposta, già contenuta nel Piano del turismo 2020, rimasto sulla carta, permetterebbe di reperire risorse da immettere con iniziative mirate nel comparto e favorirne così la ripresa.

La necessità di interventi urgenti e mirati è evidente dai dati diffusi il 28 novembre scorso dall'ISNART, l'Istituto nazionale ricerche turistiche di Unioncamere, che fotografa la grave situazione del settore. Fanno riflettere, del documento, soprattutto le rilevazioni sulla comunicazione efficace e i canali principali che influenzano la scelta delle vacanze. La pubblicità migliore, infatti, è ancora la qualità dell'esperienza vissuta o raccontata, visto che il passaparola è al primo posto con il 37 per cento, seguito dall'esperienza personale al 29 per cento, mentre Internet è fermo al 23 per cento. Questi dati devono essere analizzati e interiorizzati dalle istituzioni, perché ancora continua ad essere vincente il ricordo positivo dell'esperienza turistica raccontata o vissuta sul territorio. Per questo motivo la qualità dell'offerta, per essere efficace, deve essere in grado di competere e proporre soluzioni sempre più personalizzate per far fronte a una domanda di mercato specifica e settoriale, che non può essere disattesa e che ha ampi margini di crescita.

Una sinergia vincente che coinvolga tutto il territorio nazionale può certamente essere rappresentata dalla costituzione di un distretto nazionale turistico. Negli ultimi anni la nascita dei distretti turistici nei territori costieri, intesi come « zone a burocrazia zero » introdotte nel 2011, è stata fallimentare sia a causa dell'appoggio simbolico e altalenante dei Governi che si sono recentemente avvicina-

ti, sia per una procedura burocratica troppo complessa che non ne ha assolutamente favorito la formazione. Per superare quindi i limiti riscontrati e dare un segnale forte e concreto per il rilancio del comparto turistico, è necessario estendere le agevolazioni burocratiche, finanziarie, fiscali e per la ricerca e sviluppo a tutto il territorio nazionale inteso come un solo grande distretto turistico. Gli operatori del settore, oltre ad essere incentivati alla costituzione di reti di impresa, devono poter contare su forme di detassazione che consentano di sostenere al meglio le loro attività potendo reinvestire nelle proprie aziende, migliorando qualitativamente la propria offerta e recuperando in competitività. Lo sviluppo della cultura ricettiva si fonda necessariamente su una formazione professionale, puntuale e continua, che risponda in maniera dinamica alle esigenze del mercato.

Il sostegno, in sinergia con le imprese e con gli operatori, di percorsi formativi specifici e di scuole alberghiere, rappresenta sicuramente uno degli stimoli principali alla crescita qualitativa ed occupazionale del settore.

Non è un caso che la mozione da noi presentata non preveda impegni a favore dell'Expo 2015 di Milano. Quest'evento, finanziato con circa 15 miliardi di euro, 30 mila miliardi delle vecchie lire — è bene ricordarlo — oltre a non vedere completate tutte le opere nei tempi previsti, difficilmente potrà produrre ricadute sul territorio che ricompensino l'ingente investimento, considerando la riconosciuta scarsa attrattiva di manifestazioni del genere come meta turistica esclusiva. La proposta promozionale di inserimento della tappa expo all'interno di pacchetti generalisti non fa che confermare ulteriormente il poco *appeal* e quindi il forte dubbio sul rientro della spesa.

Inutile esercizio intellettuale sarebbe, oggi, ipotizzare finalità diverse solo di una parte di quei fondi ed immaginare quale genere di risultati sul lungo periodo avrebbe avuto una seria e pianificata politica a supporto dell'intera filiera turistica.

Il Paese si trova nella situazione drammatica che viviamo quotidianamente anche grazie allo scarso sostegno e alla scarsa attenzione che i Governi hanno riservato a molti settori produttivi, non avendo la capacità o la volontà di comprendere la loro importanza in termini economici ed occupazionali. Credo che l'industria turistica possa ben rappresentarne un esempio.

Per troppi anni, ci si è affidati con una certa sufficienza e con poca lungimiranza alla capacità che l'impresa italiana ha sempre dimostrato nel sopportare la pressione fiscale crescente, le aberrazioni burocratiche, le crisi economiche, l'inefficienza statale.

Ora, però, qualcosa è cambiato. Quell'impresa che per decenni ha sostenuto il Paese chiede aiuto, aiuto per sopravvivere, aiuto per trainare l'Italia fuori da questo immobilismo.

La politica non può più restare sorda. È giunto il momento che dimostri semplicemente di aver ascoltato e agisca di conseguenza.

PRESIDENTE. Saluto gli studenti dell'università degli studi di Urbino, « Carlo Bo », che stanno assistendo ai nostri lavori dalle tribune (*Applausi*).

È iscritto a parlare il deputato Montroni, che illustrerà la mozione Benamati n. 1-00401, di cui è cofirmatario. Ne ha facoltà.

DANIELE MONTRONI. Signor Presidente, rappresentante del Governo, colleghe e colleghi, è già stato richiamato da chi mi ha preceduto: il settore del turismo rappresenta un'importante risorsa per il nostro Paese e, alla luce dei dati forniti da enti e istituzioni, come qui è già stato ricordato, risulta essere nel contempo una straordinaria occasione per aiutare la ripresa economica dell'Italia. Una occasione che non possiamo sottovalutare, o peggio sprecare in vista di Expo 2015, che farà dell'Italia il luogo di incontro di 145 Paesi in rappresentanza di tutti i continenti.

Aggiungo che Expo 2015 ha come centro un tema: nutrire il pianeta, che ri-

chiama l'attenzione su altri importanti settori, come l'enogastronomia e l'agroalimentare dove il nostro Paese si distingue per prodotti di qualità e per la sapiente capacità di trasformarli, conferendo grande valore al *made in Italy*, settori dove è possibile sviluppare importanti sinergie con il turismo.

Noi con questa mozione intendiamo richiamare l'attenzione del Governo, perché siamo profondamente convinti che il turismo rappresenti un *asset* strategico per il nostro Paese, non solo come occasione per far conoscere le bellezze naturali e lo straordinario patrimonio artistico e culturale di cui disponiamo, ma soprattutto come leva per sostenere la ripresa economica e come concreta possibilità per creare nuova imprenditorialità giovanile e nuova occupazione.

Siamo in presenza di un segmento dell'economia — anche questo è già stato ricordato — che impiega oltre due milioni e mezzo di addetti, tra diretti e indiretti, e che concorre per il 10 per cento alla formazione del PIL nazionale. Sono dunque molte le ragioni che suggeriscono, o meglio che impongono, una rinnovata attenzione al settore del turismo. Nel 2012 il turismo internazionale nel mondo ha superato, per la prima volta nella storia, quota un miliardo di arrivi e nel 2013 gli arrivi internazionali si sono attestati a un miliardo e 87 milioni, con un aumento del 5 per cento rispetto al 2012 e con un *trend* in continua crescita, del quale purtroppo l'Italia non beneficia.

L'incertezza economica globale non ha arrestato la crescita del turismo internazionale. L'Europa rimane di gran lunga il continente con il più alto numero di turisti al mondo e, nonostante le difficoltà dell'Eurozona, ha registrato una crescita degli arrivi internazionali pari al 3,3 per cento.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SIMONE BALDELLI (ore 17,20)**

DANIELE MONTRONI. Se questo è il quadro dell'andamento su scala mondiale ed europea, per molti aspetti positivo, in

Italia si evidenziano luci e molte ombre. Ce lo dice l'ISTAT: anche per il 2013 si conferma il *trend* negativo del turismo italiano, avviatosi nel 2009 e che nel corso del quinquennio ha comportato una perdita di quasi 60 milioni di viaggi e 290 milioni di pernottamenti. Lo afferma l'Osservatorio nazionale del turismo: tra gennaio e ottobre 2013, gli arrivi e le presenze di italiani sono calati dell'8,3 per cento; gli arrivi degli stranieri dello 0,1 e le presenze dello 0,3.

Il 2013 per il turismo italiano è stato l'anno peggiore del passato quadriennio. In totale, nei mesi indicati la perdita complessiva di arrivi si attesta a meno 4,3 per cento e quella delle presenze a meno 4,4 per cento. Tuttavia, la Banca d'Italia ci evidenzia che nel periodo gennaio-dicembre 2013 il settore ha registrato comunque un avanzo di oltre 12,5 miliardi di euro, lo 0,8 per cento del PIL, un miliardo in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Se i flussi turistici internazionali crescono e quelli diretti verso l'Italia diminuiscono, è dunque urgente che il turismo sia compiutamente riconosciuto come opportunità strategica di crescita per il Paese, attraverso un costante salto di qualità delle politiche ad esso dedicate. Le imprese turistiche italiane non possono vivere in solitudine questo difficile momento. Parliamo di oltre 170 mila imprese, la cui dimensione richiede politiche di sistema e dirette, perché siamo di fronte a piccole e piccolissime imprese. Il 90 per cento di esse ha meno di dieci dipendenti e solamente il 2 per cento ha più di 50 dipendenti.

Non partiamo da zero. Azioni del Governo che indicano che si sta ricamminando nella giusta direzione ci sono. Ne ricordo due. La prima è che con il decreto «destinazione Italia», già convertito in legge, sono state approvate e finanziate misure, anche in vista di Expo 2015, per promuovere il coordinamento dell'accoglienza turistica tramite la valorizzazione di aree territoriali di tutto il territorio nazionale, di beni culturali e ambientali, nonché per migliorare i servizi per l'in-

formazione e l'accoglienza dei turisti. La seconda, ancora più significativa, è costituita dalla nuova collocazione del settore all'interno del Ministero dei beni e delle attività culturali, con l'obiettivo di aprire nuove opportunità nella promozione del Paese a livello planetario. Infatti — e ricorro ancora ai dati della Banca d'Italia —, il turismo culturale, la cui spesa *pro capite* è più elevata rispetto ad altri segmenti del settore, contribuisce in misura rilevante ai flussi di viaggiatori stranieri in Italia, pesando per circa un quarto sulla domanda estera complessiva di soggiorno e per quasi la metà su quella relativa ai soli viaggi per vacanza.

Il confronto internazionale suggerisce l'esistenza di ampi margini di miglioramento nella valorizzazione e nella fruizione del patrimonio artistico e culturale. Da molti anni non è più sufficiente chiamarsi Italia per vincere sul mercato globale. È necessaria una strategia nazionale forte, da realizzare d'intesa con le regioni, per il turismo internazionale. Nel contempo, si devono rafforzare gli strumenti a disposizione per incentivare la domanda interna, in particolare per le fasce più deboli, a cominciare da un nuovo ed efficiente sistema di buoni vacanza.

Sono trascorsi vent'anni dall'abolizione, per via referendaria, del Ministero per il turismo e 13 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Da allora, le politiche per il turismo si sono caratterizzate per le continue oscillazioni tra difesa delle competenze regionali e momenti di accentrato nazionale.

Una delle poche novità positive è arrivata dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, che ha approvato nel 2010 un documento che rappresenta un valido punto di riferimento per realizzare le politiche nazionali necessarie per il rilancio del settore. Un documento che doveva servire ad evitare gli errori poi commessi con l'approvazione del codice del turismo, ampiamente bocciato dalla Corte costituzionale. Se il Governo intende mettere mano, come riteniamo sia necessario, alla *governance* del turismo, non è sufficiente il trasferimento delle compe-

tenze al Ministero per i beni e le attività culturali. Occorre istituire forme di coordinamento costanti per redigere e aggiornare annualmente il piano strategico nazionale per il turismo, coinvolgendo tutti i Ministeri interessati e le regioni e individuando le risorse necessarie per finanziarlo.

La promozione turistica è in piena evoluzione nei concetti, nei criteri, negli strumenti; il modo tradizionale di fare promozione non è più sufficiente e il rapporto diretto, *on line*, sta rivoluzionando l'intero comparto. Le parole chiave del *Web 2.0* sono interazione e partecipazione. Le strategie promozionali devono tramutarsi velocemente in strategie di *marketing web*. L'ENIT-Agenzia ha innanzitutto un problema di risorse, che il Governo deve risolvere, ma contestualmente deve essere affrontata la riforma radicale dell'ente per realizzare una struttura specializzata, struttura autonoma, valutando l'ipotesi di società per azioni a maggioranza pubblica, e capace di coinvolgere pienamente l'insieme di soggetti, di territori, di prodotti destinati a comporre un sistema sotto il marchio *made in Italy*.

Per noi risulta chiaro che il rilancio del turismo si fonda su un profondo rinnovamento ed efficientamento della *governance* della promozione e, nel contempo, deve affermarsi un sistema imprenditoriale le cui necessarie trasformazioni vanno accompagnate riprendendo l'iter del piano strategico nazionale.

Infine, tra i vari problemi del settore c'è anche la disciplina normativa. La Consulta, con la sentenza n. 80, depositata il 5 aprile 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del codice del turismo, riconoscendo che il turismo è materia esclusiva delle regioni e bocciando diciannove articoli per eccesso di delega al Governo. Per effetto della sentenza, sono state in cancellate anche le norme in materia di classificazione e standard qualificativi delle strutture ricettive, la disciplina delle agenzie di viaggio e dei *tour operator*, le norme sui sistemi turistici locali e quelle sulla gestione dei reclami da parte del Dipartimento del turismo.

Quanto invece alle concessioni demaniali e marittime ad uso turistico-ricreativo, va accolto positivamente quanto affermato nei giorni scorsi dalla Commissaria europea per gli affari marittimi e le coste, secondo la quale la Commissione europea sarebbe disponibile a modificare la direttiva nella parte che riguarda proprio le spiagge, prospettando una maggiore flessibilità ai singoli Stati per tenere conto delle peculiarità delle proprie coste.

Signor Presidente, ho richiamato sommariamente i problemi e le difficoltà di cui soffre il turismo in Italia; tuttavia da questo settore può e deve venire un significativo contributo per la crescita dell'economia nazionale, concentrando gli sforzi in poche mosse, che attengono tutte alla capacità del nostro Paese di fare squadra.

Con la mozione presentata intendiamo impegnare il Governo su alcune importanti questioni, che richiamo solo per titoli e che, a nostro giudizio, rappresentano i punti sui quali concentrare l'attenzione, per mettere in condizione il settore di ritornare a crescere.

Occorre identificare una *governance* complessiva del turismo, ordinata con la nuova collocazione del settore nel Ministero per i beni e le attività culturali. È necessario cooperare strettamente con il Parlamento al fine di individuare, nell'ottica più generale della riforma del titolo V della Costituzione, le forme migliori per l'assetto delle competenze del settore turistico. È necessario intervenire con un sistema organico di politiche economiche e fiscali che favoriscano in particolare la digitalizzazione del settore, sia pubblico che privato. È necessario favorire lo *start up* di imprese, in particolar modo quelle giovanili. Occorre prevedere un profondo rinnovamento dell'organizzazione della missione dell'ENIT, come prima già ho richiamato, anche contemplando in tale rinnovamento un maggiore apporto dei privati e dei vettori nazionali di trasporto alla definizione del piano di promozione nazionale.

Invitiamo il Governo a valutare l'opportunità di rivedere il codice del turismo e il piano strategico nazionale; a rivedere

l'attuale tasso di soggiorno, che ha prodotto scompensi sul territorio tra comuni, tra quelli che l'hanno istituita e quelli che non l'hanno istituita; a valutare l'opportunità di riorganizzare l'attuale sistema dei buoni vacanze e delle modalità di finanziamento, alla luce delle migliori esperienze europee; ad ammodernare e semplificare il sistema dei visti, al fine di favorire l'afflusso di turisti dai Paesi emergenti; ancora, ad estendere il *bonus* per le ristrutturazioni e la riqualificazione energetica anche agli immobili adibiti ad attività turistiche, finalizzandolo all'adeguamento della sicurezza antincendio; a rivedere la disciplina delle guide turistiche, inserendola nel contesto del quadro normativo europeo in materia di professioni e non di servizi; infine, a considerare nell'organizzazione dei sistemi dei trasporti aerei, ferroviari e marittimi una maggiore integrazione dei servizi, orientata allo sviluppo del turismo su tutto il territorio nazionale.

Concludo, Presidente, sottolineando ancora una volta come il settore turistico rappresenti una delle poche materie prime, se non l'unica, di cui dispone il nostro Paese, con una domanda mondiale crescente. Investire in questa risorsa non significa solamente offrire a milioni di abitanti del pianeta la possibilità di conoscere luoghi e testimonianze della civiltà europea, ma per noi significa innanzitutto contribuire in modo decisivo alla ripresa economica dell'Italia.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Mara Mucci. Ne ha facoltà.

MARA MUCCI. Signor Presidente, oggi si parla di turismo, finalmente. Il turismo è diventato, nell'arco dell'ultimo secolo, un bisogno sociale primario. Rappresenta prima di tutto uno strumento di conoscenza e di emancipazione personale, oltre che un fattore economico di straordinaria importanza per il Paese.

L'uomo ha bisogno di viaggiare, così come dice lo scrittore Magris, oggi più che mai vivere significa viaggiare. Secondo la World Tourism Organization, gli arrivi

internazionali nel 2013 hanno raggiunto il record di 1.087 milioni. Se prima il viaggiatore voleva conoscere nuovi popoli, nuovi usi e costumi, nuove culture per poi raccontare ciò che aveva visto al suo ritorno in patria, il turista oggi ha un periodo di tempo limitato per viaggiare e si interessa alle cose e non più alle persone. Quindi, concentra la sua attenzione sui paesaggi, sui monumenti, sui musei, ciò che lo fa sentire bene. Un viaggiatore da un viaggio ha una grande aspettativa: infatti, dopo averlo compiuto, ci sentiamo dotati di una nuova ricchezza, che una volta tornati a casa influenzerà anche la nostra vita quotidiana.

Per questo motivo, oggi è indispensabile incentivare l'accesso all'esperienza turistica indipendentemente dalle condizioni personali, sociali, economiche e di qualsiasi altra natura che possano limitare la fruizione del nostro territorio. Incentivare il turismo significa anche saper rispondere ai bisogni delle categorie più svantaggiate, ai bisogni dei bambini, degli anziani, delle mamme che spingono i passeggini, delle persone con disabilità motorie o limitazioni sensoriali, prevedendo magari forme di detrazione fiscale per le spese sostenute per i viaggiatori, così da incentivare anche il turismo. Significa garantire a tutti i turisti, anche e soprattutto quelli stranieri che arrivano nel nostro Paese, che a parità di servizi offerti non ci saranno disparità di trattamento nelle tariffe. E noi sappiamo che oggi, Presidente, lo straniero spesso viene anche sfruttato. Questo avviene anche a fronte di una cultura del turismo che un po' sta mancando sul nostro territorio e su cui dobbiamo anche lavorare. Il modello a cui dobbiamo fare riferimento dovrà essere prima di tutto un modello credibile, se vogliamo attirare i turisti stranieri.

Il turismo in Italia realizza il 10 per cento del PIL e dà lavoro a circa 3 milioni di addetti: dovrebbe essere considerato una priorità in questo Paese. È un bene assolutamente inestimabile: allora perché in Italia è costantemente sottovalutato? Perché non facciamo delle politiche per incentivarlo, che portino anche beneficio

economico al nostro Paese? In termini di patrimonio naturale, storico, archeologico, culturale, enogastronomico siamo i più ricchi al mondo, anche per una biodiversità climatica che nessuno ha come noi. Ci stiamo poggiando su di una miniera d'oro che dobbiamo valorizzare e diffondere.

Come già è stato ricordato, anche il Ministro Franceschini quindi sarà d'accordo con noi, perché all'indomani della sua nomina dichiarò — e cito — che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha in carico le cose più importanti che l'Italia possiede, è come un Ministero del petrolio in un Paese arabo, e dobbiamo ricordarcelo. Peccato, però, che a questa consapevolezza diffusa non corrisponda un'azione concreta in termini di valorizzazione di questa nostra miniera da parte del Governo. Peccato che non ci sia un Ministero con il portafoglio *ad hoc* per il turismo, e peccato che si parli di tagli, soprattutto all'ENIT, che invece andrebbe incentivato e ristrutturato.

La promozione è importante in questo territorio e noi la facciamo in maniera disomogenea e non sufficiente e, nonostante il nostro Paese sia in testa alle classifiche come destinazione prediletta dai turisti di tutto il mondo, questi scelgono altre mete. Dobbiamo chiederci per quale motivo e lavorare in questo senso. Le ragioni di questo *trend* negativo, che dal 2009 ha causato la perdita di quasi 60 milioni di viaggiatori, riferibili ai soli cittadini residenti in Italia, vanno ricercate a mio avviso nella nostra incapacità di accogliere.

Mi spiego meglio: in Italia i prezzi delle strutture, ad esempio, sono troppo alti rispetto ai servizi che offrono. Non possiamo più permetterci che un 3 stelle, in Emilia-Romagna, non sia equivalente ad un 3 stelle in Puglia. Come fa un cittadino straniero che arriva nel nostro territorio a fidarsi, se trova anche delle disparità da questo punto di vista? Dobbiamo creare politiche di stagionalizzazione da parte delle strutture alberghiere, ma anche per quanto riguarda la programmazione di eventi. Pur in presenza di opere e beni naturali di grandissimo valore, l'esperienza

della visita viene deteriorata da un'insufficiente organizzazione nella rete del nostro territorio. Mi riferisco, ad esempio, alla difficoltà di comprare un biglietto d'ingresso per un museo, alle file che fanno i turisti nelle città artistiche ed alla difficoltà di circolazione fisica nel nostro territorio (agli spostamenti, Presidente). Sì, perché uno degli elementi maggiormente critici rilevati e che rilevano gli stranieri sul nostro territorio riguarda proprio l'aspetto delle infrastrutture di trasporto, forse perché sono abituati meglio e diversamente nel loro Paese: collegamenti aerei limitati e costosi, spesso inefficienti per quel che concerne i tempi di attesa, e che non raggiungono tutto il nostro territorio. L'alta velocità non è economicamente alla portata di tutti e ancor peggio fa il trasporto ferroviario locale in termini di puntualità, pulizia e in termini di servizi.

Non possiamo più permetterci errori, semplicemente perché il turismo si basa anche e principalmente ancora sul passaparola ed un turista deluso farà pubblicità negativa, perché è in grado di influenzare le persone che gli stanno accanto con i suoi giudizi ed orientare quindi il pubblico. L'esperienza di ogni viaggiatore diventa la base di conoscenza della percezione del nostro Paese, e quindi è nostro compito dare una percezione adeguata a quello che è il valore del nostro territorio.

Ho capito, Presidente, che visitare il nostro Paese deve diventare prima di tutto semplice, sicuro e facile. Quello che è sorprendente è quanto le nostre *performance*, d'altra parte, siano però inadeguate rispetto agli *standard* internazionali. Ad esempio, il turista cerca molto, sul nostro territorio, l'appoggio al *wi-fi*, un *wi-fi* che, se penso anche al trasporto dei treni, non è disponibile se non si ha una rete e un collegamento con un fornitore di servizi italiano. Quindi, la connessione nel nostro Paese già è poco diffusa — ed è un'altra nota dolente per quanto riguarda la nostra economia — e, in più, per un turista è ancora più difficile accedervi.

Senza parlare poi del nostro sito nazionale, di cui anche altri colleghi hanno parlato: il portale Italia.it, che dovrebbe

essere uno dei principali strumenti di diffusione del nostro patrimonio. È anche questa una grandissima pecca che ci portiamo dietro. Dovrebbe raggruppare, ad esempio, per aree tematiche il nostro patrimonio e dare spunti per organizzare itinerari e dovrebbe facilitare la prenotazione di strutture. Perché no? Perché non si può prenotare attraverso il portale Italia.it?

Invogliamo la visita dei turisti anche con video accattivanti. È facile oggi: ci sono tante persone e tanti giovani che lavorano nel campo dei video e potremmo sfruttarli, anche con iniziative a basso costo, per fare dei video che valorizzino il nostro territorio. È invece quanto mai insignificante, dispersivo e inefficace questo portale, un agglomerato informe di mere descrizioni monolitiche del nostro patrimonio. E questa sarebbe informatizzazione e politica 2.0?

Abbiamo bisogno di un portale nazionale che sviluppi e promuova percorsi e pacchetti legati ai siti Unesco, alle terme, alle dimore storiche, attraverso una gestione integrata del patrimonio ambientale, culturale e storico, che consenta di richiamare turisti puntando sulla qualità dell'offerta. Noi abbiamo sì tanta quantità, ma dobbiamo puntare anche e soprattutto sulla qualità.

A mio avviso, poi, un turista dovrebbe anche avere la possibilità di esprimere un suo giudizio sul proprio soggiorno, un giudizio che può portare quindi anche consigli per altri che arriverebbero nel territorio, che sarebbero preziosi e che potrebbero essere raccolti ed elaborati anche in forma statistica.

L'Italia è un crogiolo di turismi specifici. Quanti di noi si sono mai fermati a pensare a quante piccole località di montagna sono conosciute in tutto il mondo, perché sedi di importanti eventi sportivi? Penso ad esempio a Napoli, che, con un altissimo potenziale in termini di beni artistici, culturali e storici su cui puntare e da diffondere, negli ultimi due anni ha ospitato tappe del *World Series America's cup* di vela, la partenza del circuito cittadino del Giro d'Italia, la coppa Davis di

tennis, manifestazioni peraltro finanziate con denaro proveniente da fondi europei e destinate unicamente alla promozione, che hanno decisamente incrementato le presenze turistiche e rilanciato l'immagine di questa città.

E ancora: quanti di noi sanno che si può soggiornare nelle aree protette? Molti turisti stranieri lo fanno e preferiscono pagare di più per dimorare all'interno di queste, per godere della natura e dei cibi che sono lì coltivati. Per fortuna, qualche comunità locale se ne è accorta ed ha pensato bene di investire nel turismo ambientale ed ecosostenibile, offrendo pacchetti di itinerari che includessero anche voli *low cost*.

Credo sia compito dello Stato, anzi ne sono certa, promuovere il turismo perché questo attiene al nostro patrimonio in tutte le sue forme: bellezze naturalistiche, culturali, storiche e, soprattutto, attività produttive. Il turismo deve tornare al centro della nostra politica economica. Più turisti attrae la nostra nazione, maggiori saranno le entrate fiscali e la crescita in termini occupazionali.

Oggi più che mai bisogna aiutare le nostre aziende a investire nei giovani, impegnando risorse nella loro formazione alberghiero-recettiva. Ripetiamo: una cultura turistica che stiamo perdendo. Incentivare la creazione di *start-up* che promuovano l'offerta turistica attraverso le tecnologie o sostenere modalità alternative di ricerca fondi come *crowdfunding* o *project financing*; intervenire con misure di semplificazione amministrativa per le imprese che investono nel miglioramento delle strutture ricettive, un'altra nota dolente; investire sugli eventi e le strutture legate allo sport; sviluppare e promuovere commercializzare percorsi e pacchetti turistici legati ai siti UNESCO, alle terme, alle dimore storiche, attraverso una gestione integrata del patrimonio ambientale, culturale e archeologico; realizzare percorsi integrati di turismo ambientale e sostenibile, da un lato, sviluppando dorsali ciclo-turistiche efficientemente collegate alle infrastrutture e, dall'altro, istituendo un marchio per le aree protette.

A questo proposito, vorrei immaginare un attimo per alcuni istanti quanto sarebbe bello poter girare in bicicletta la nostra Italia – e chiudo, Presidente – per poter assaporare le bellezze paesaggistiche, il buon cibo locale attraverso le due ruote, senza problemi di parcheggio, potendo caricare la nostra compagna di viaggio a due ruote su un autobus, su un treno, e poter raggiungere tutte le zone d'Italia. Si chiama turismo sportivo, si chiama turismo ecosostenibile ed è un modello che a italiani e stranieri piace sempre di più e che andrebbe sostenuto. Ho citato solo alcuni esempi di piccoli interventi che potrebbero far ripartire l'economia del nostro Paese puntando là dove siamo un'eccellenza e dove abbiamo un potenziale: il nostro turismo.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

(Intervento del Governo)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato Angelo Rughetti.

ANGELO RUGHETTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Signor Presidente, molto velocemente volevo intanto dirle che, per quanto riguarda le valutazioni di merito sulle singole mozioni, verranno espresse in sede di espressione dei pareri sugli atti presentati. In linea generale, penso che vadano spese alcune parole rispetto alle mozioni presentate perché è chiaro che il turismo è un *asset* centrale per il nostro Paese, per lo sviluppo e per il rilancio dei territori.

Anche rispetto alla mozione presentata dall'onorevole Abrignani, volevo dire che la mancanza di un Ministro in questo momento non è il segnale di una scarsa attenzione su questo tema, piuttosto il risultato di un assetto istituzionale che oggi vede, come sappiamo, l'assegnazione di questa materia all'esclusiva competenza legislativa delle regioni. Non a caso questo

Governo sta elaborando un disegno di legge di revisione del Titolo V proprio con l'obiettivo di riportare nella competenza legislativa dello Stato questo tema, per rimettere in moto una politica industriale ed economica del turismo che in questi anni è venuta meno, a causa, in parte, della frammentazione regionale e, in parte, di alcune scelte di carattere diverso che sono state operate dai Governi negli anni precedenti.

Mi sembra che i temi che pongono le mozioni siano tutti temi molto rilevanti e interessanti e sotto molti aspetti anche condivisibili. Sono anche di contenuto omogeneo e, quindi, andrebbe anche valutata da parte dei presentatori l'opportunità di predisporre un testo unificato, che agevolerebbe ovviamente il Governo nell'eventuale espressione di un parere favorevole. Comunque, il Governo si riserva, in attesa di conoscere le determinazioni dei presentatori, di entrare nel merito in sede di espressione dei pareri.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Prima di passare al successivo punto all'ordine del giorno riguardante le mozioni concernenti iniziative in relazione ai recenti terremoti che hanno colpito alcune aree della regione Campania e la provincia di Campobasso, sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 17,45, è ripresa alle 17,50.

Discussione delle mozioni Sarro e Brunetta n. 1-00387 e De Girolamo n. 1-00389 concernenti iniziative in relazione ai recenti terremoti che hanno colpito alcune aree della regione Campania e la provincia di Campobasso.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle mozioni Sarro e Brunetta n. 1-00387 e De Girolamo n. 1-00389 concernenti iniziative in relazione ai recenti terremoti che hanno colpito alcune

aree della regione Campania e la provincia di Campobasso (*vedi l'allegato A – Mozioni*).

La ripartizione dei tempi riservati alla discussione delle mozioni è pubblicata in calce al resoconto stenografico della seduta del 20 marzo 2014.

Avverto che sono state presentate le mozioni Colonnese ed altri n. 1-00403 e Scotto ed altri n. 1-00404 (*vedi l'allegato A – Mozioni*) che, vertendo su materia analoga a quella trattata dalle mozioni all'ordine del giorno, verranno svolte congiuntamente. I relativi testi sono in distribuzione.

(Discussione sulle linee generali)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

È iscritto a parlare l'onorevole Sarro, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00387. Ne ha facoltà.

CARLO SARRO. Signor Presidente, la mozione ovviamente prende avvio da un evento che ha interessato alcuni comuni della regione Campania, in particolare quelli della fascia sannitica, nelle province di Caserta e Benevento, che sono stati colpiti da un evento sismico manifestatosi con la prima scossa il 29 dicembre, di *magnitudo* 4,9 e, successivamente, il 20 gennaio, con una scossa di *magnitudo* 4,2 e, secondo i dati rilevati dalla rete sismica nazionale, tale evento è stato seguito da uno sciame che, nella sola giornata del 20 gennaio 2014, ha registrato oltre diciannove scosse.

Per effetto del sisma numerosi edifici, sia pubblici che privati, sono stati compromessi; in particolar modo parliamo di strutture che riguardano non solo edifici di pregio monumentale e, quindi, di grande valenza dal punto di vista storico – voglio ricordare che l'area colpita dal sisma è un'area interamente gravata da vincolo paesaggistico – ma anche edifici scolastici e strutture dell'edilizia sanitaria, ivi compreso il presidio ospedaliero che

assolve una funzione di erogazione di servizi sanitari per un bacino di circa 80 mila abitanti.

Nell'immediato, la regione Campania e la Protezione civile hanno provveduto a quelli che sono stati i primi iniziali e necessari interventi e, successivamente, il coordinamento dei sindaci e tutte le autorità territorialmente competenti, in spirito di fattiva collaborazione, hanno promosso le ulteriori iniziative necessarie per normalizzare la situazione. Si pone il problema, ora, di dar luogo ad interventi programmati che possano rimuovere innanzitutto quelli che sono i maggiori inconvenienti. Desidero segnalare che, a seguito dei sopralluoghi e delle ispezioni condotte anche dai funzionari delle soprintendenze competenti per territorio, gran parte degli edifici dedicati al culto sono oggi chiusi perché dichiarati inagibili e alcuni edifici scolastici hanno dovuto modificare e contenere il numero di studenti ospitati proprio per i danni riportati a seguito del sisma.

Anche nell'edilizia privata molti alloggi sono stati oggetto di ordinanze di sgombero, quindi si è posto il problema di reperire soluzioni alloggiative per diverse famiglie, soluzioni alternative, e il tutto in un quadro di limitazione soprattutto di disponibilità finanziaria.

Io personalmente sono stato sui luoghi del sisma e ho accompagnato il presidente della giunta regionale che ha visitato i luoghi e ha incontrato anche gli esponenti del territorio. Ci sono stati una serie di incontri tecnici presso la regione Campania. Il dato di fondo è che è necessario uno spirito di leale collaborazione, che è normalmente richiesto nel nostro ordinamento tra istituzioni e organismi dello Stato, e lo è a maggior ragione quando si tratta di rimuovere i danni ed eliminare gli inconvenienti causati da un evento come il sisma: occorre rafforzare questo spirito collaborativo.

Il senso della mia mozione, ma anche, devo dire, di quella a firma De Girolamo, che ho avuto modo di leggere perché pubblicata sull'ordine del giorno della seduta odierna, è quello di favorire, in uno

spirito di sintonia, di collaborazione con la regione Campania, l'utilizzazione dei fondi che possono essere messi a disposizione delle comunità locali, in particolar modo anche attraverso, l'utilizzo dei fondi agiuntivi per la coesione territoriale della programmazione 2007-2013, tenendo conto che le aree interessate dal sisma sono aree che hanno sicuramente un grande pregio ambientale.

Ho ricordato prima che sono aree sottoposte a regime vincolistico da decenni, sono aree ricomprese nel Parco del Matese, quindi anche a doppia tutela, a tutela rafforzata, ma sono aree che, a seguito dei ripetuti interventi legislativi di contenimento della spesa pubblica, hanno visto, negli ultimi due, tre anni, ridurre fortemente la presenza di una serie di strutture pubbliche, di uffici e di centri di erogazione di servizio; ciò in una situazione che, comunque, è già disagiata in considerazione della collocazione montana e periferica di queste aree, quindi, anche spesso con un non semplice raggiungimento dei luoghi, perché le reti di comunicazione non sempre sono adeguate ai bisogni di una mobilità e di una circolazione moderna. Vi è la necessità di non penalizzare ulteriormente questi territori e, quindi, la richiesta e l'auspicio è che questi interventi vengano promossi con sollecitudine e, se ci sarà uno spirito, come noi auspichiamo, di cooperazione con la regione e con le altre istituzioni territoriali, sarà possibile concentrare gli interventi rendendoli efficaci ed effettivi, soprattutto, limitando nel tempo lo spazio necessario per promuovere le varie azioni di recupero e di rifunzionalizzazione degli impianti e delle strutture — sottolineando, in particolar modo, quelle sanitarie e quelle dedicate alle attività produttive e quelle riservate all'istruzione — per consentire a queste popolazioni di raggiungere una condizione di normalità.

Noi in Campania abbiamo una storia plurisecolare di eventi sismici, di terremoti. Uno dei comuni colpiti dal terremoto è il comune di Cerreto Sannita, che, nel Settecento, è stato interamente ricostruito dopo un disastroso evento sismico.

Esso ha rappresentato e rappresenta, ancora oggi, un esempio e un modello di ricostruzione che, se è stata possibile tre secoli fa, credo che sia altrettanto, anzi, maggiormente possibile oggi. In questo senso, la sollecitazione al Governo e l'auspicio che, con la regione Campania e con gli altri soggetti istituzionali del territorio, quanto prima possa essere riconsegnata al Matese, all'Alto Casertano e al Sannio, una condizione di ordinaria vivibilità (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia — Il Popolo della Libertà — Berlusconi Presidente*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Scotto, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00404. Ne ha facoltà.

ARTURO SCOTTO. Signor Presidente, il 29 dicembre scorso, le popolazioni campane e, in particolar modo, quelle citate all'interno della mozione, nell'area sannitica, nell'Alto Casertano, hanno vissuto di nuovo un brivido, esattamente trentatré anni dopo il terribile terremoto nell'Irpinia. Una scossa di 4,9 della scala Richter ha seminato il panico e ha determinato anche dei danni, non ingentissimi, ma che indubbiamente hanno segnato la vita quotidiana di alcuni comuni estremamente importanti.

Noi pensiamo che ci sia bisogno di una risposta, dopo tre mesi, da parte del Governo, da parte di questo Parlamento, ai bisogni enormi che provengono da quel territorio, ma anche una risposta più di sistema, che è oggetto degli impegni che noi inseriamo all'interno della nostra mozione. Interventi più di sistema, perché non possiamo stare sempre a commentare a valle quando accadono i fatti, mentre invece abbiamo bisogno di offrire delle risposte molto chiare, soprattutto, sul terreno della prevenzione e della sicurezza del territorio.

Circa il 60 per cento del patrimonio edilizio scolastico della regione Campania è precedente al 1974 e, quindi, è precedente all'entrata in vigore di norme antisismiche rigide e il 100 per cento di quelle

scuole che stavano all'interno di paesi colpiti dal terremoto non avevano le carte in regola.

La regione Campania è in ritardo nell'identificazione dei fascicoli di fatturazione che consentono di misurare la staticità e la sicurezza di un immobile. Siccome abbiamo ascoltato con attenzione le parole del Presidente del Consiglio, quando è venuto qui a chiedere la fiducia, sul proposito di rammendare il territorio, di rammendare gli edifici fatiscenti, gli edifici a rischio crolli, sulla necessità di intervenire sul riassetto idrogeologico del Paese attraverso un piano che non può essere episodico, che non può essere a macchia di leopardo, ma che deve essere un piano nazionale che riesca anche a mobilitare investimenti pubblici e privati e a determinare anche occupazione, un intervento di vecchie e nuove competenze, noi pensiamo ci sia bisogno su questo terreno — nello specifico campano, ma anche nella provincia di Campobasso, colpita, a ridosso della Campania, dall'evento sismico — di un piano, di un intervento più strutturato, di risorse per le aree a maggiore rischio sismico, di una messa in sicurezza delle scuole, degli edifici pubblici, degli ospedali. Contemporaneamente, la necessità di un intervento molto netto che è stato richiesto in Europa, ma che deve diventare il cuore anche di una politica economica: togliere dal Patto di stabilità interno dei comuni gli investimenti per la ristrutturazione e per la messa in sicurezza del territorio.

Questi sono gli assi dell'intervento che noi vogliamo mettere in campo, sono gli assi della richiesta molto forte che viene fatta di un impegno. Riporto le parole del direttore del Centro nazionale terremoti dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, professor Michelini, il quale sostiene che la zona dei Monti del Matese ha un livello di pericolosità sismica elevatissimo, tra i più elevati d'Italia; per questo è fondamentale puntare sulla prevenzione, in modo da costruire sulle basi delle indicazioni contenute nella mappa delle pericolosità sismiche un intervento strutturale. È questo intervento strutturale che

viene richiesto da Legambiente, che viene richiesto da una miriade di associazioni che in questi giorni, anche in Campania, stanno provando a fare muro rispetto ai rischi che sono anche contenuti, ad esempio, all'interno del Piano paesistico regionale della Campania, dove l'articolo 15 evoca rischi molto concreti in alcune aree definite di altissimo valore anche culturale, storico e architettonico, come il rischio di allargare le maglie della cementificazione, piuttosto che un territorio devastato dall'abusivismo. E noi conosciamo bene gli effetti, anche rispetto alla tenuta del territorio, di decenni di abbandono, di assenza di cura e contemporaneamente di condoni che hanno determinato un'incuria nel trattamento del territorio che produce molto spesso rischi molto forti per la vita delle persone e anche per la vita delle imprese del territorio. Noi abbiamo bisogno quindi di un piano; non lo possiamo fare in questo momento perché mancano alcuni prerequisiti fondamentali, dal fascicolo di fabbricato al Patto di stabilità che va rivisto. Noi abbiamo bisogno su questo terreno di un intervento centrale — questo è il cuore della nostra mozione — utilizzando un episodio drammatico, che per fortuna non ha fatto vittime, non ha causato danni ingenti e clamorosi, ma che è un campanello d'allarme che impone alla politica e a questo Parlamento, per la prima volta dopo tanti anni, non di aspettare che gli eventi si facciano ma di anticipare e di prevenire.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Valentina Paris. Ne ha facoltà.

VALENTINA PARIS. Signor Presidente, approfitto della discussione in corso per esprimere la mia solidarietà personale e quella di tutto il gruppo del PD anche a quelle comunità delle province di Avellino e di Foggia che ieri hanno sentito, intorno alle nove del mattino, nuovamente la terra tremare.

A quelle che invece tra dicembre e gennaio hanno vissuto con paura e sconforto quei momenti in cui la terra ha tremato, credo debba andare la solidarietà

di tutto questo Parlamento e soprattutto l'attenzione del Governo. Fortunatamente sono lontani i tempi nei quali se si annunciava un terremoto c'era chi pensava di poter ridere al telefono perché stava per fare un affare e questo ci conforta molto perché vuol dire che è finito il tempo di quella mala politica che, insieme al malaffare, ha continuato a produrre danni strutturali a questo Paese.

Oggi siamo, invece, impegnati a decidere insieme come, chi vive oggi la difficoltà di strade e collegamenti non utilizzabili, di scuole non a norma, di ospedali o chiusi o non raggiungibili, ha bisogno e si aspetta da parte del Governo e di questo Parlamento una risposta. Ebbene rispetto a quanto ho letto, a quello che ho sentito prima dai colleghi che sono intervenuti, io ritengo sia necessario un nostro intervento e però mi permetto di suggerire, perché non c'era tra le cose che appunto ho ascoltato prima, un impegno del Governo a far sì che ci sia quanto prima una verifica e una quantificazione del danno, perché siamo nel paradosso solito — tipicamente italiano — nel quale poi anche le condizioni in cui le comunità si trovano, gli enti locali si trovano quando devono rispondere a questi fenomeni, rischiano poi di non vederci efficaci nelle risposte che diamo.

C'è un ulteriore elemento che ha visto i comuni che hanno avuto a che fare con queste situazioni di grande difficoltà in passato e cioè le procedure. È evidente che se la possibilità di ristrutturare una chiesa vede un comune comunque vincolato al Patto di stabilità, ebbene sarà difficile per il comune stesso poter utilizzare quei fondi. Sappiamo su questo, per esempio, che mentre il Governo ha già quantificato ristrutturazioni *post* sisma da fare ancora in comuni dell'Irpinia, perché c'erano fondi depositati in comuni che non avevano più nulla da ristrutturare, ma c'erano invece comuni che avevano ancora da ristrutturare e non potevano per il Patto di stabilità, ebbene probabilmente prima di decidere quanti soldi spendiamo, dobbiamo dare anche la possibilità poi agli enti locali di spendere effettivamente.

C'è un'ultima questione che mi preme esplicitare. Ho visto menzionati i fondi 2007-2013 della regione Campania per possibili interventi. A tal proposito mi preme ricordare che in questo momento quei fondi per la regione Campania sono necessari per rispondere a quegli investimenti strutturali che forse potrebbero consentirci la prevenzione e la messa in sicurezza e non interventi tampone *ex post* perché evidentemente in questi tre anni la giunta regionale non è stata efficace nello spendere appunto questi finanziamenti.

Per chiudere, io mi auguro, lo diceva il collega che mi ha preceduto, che non essendo stati questi momenti, momenti in cui il danno soprattutto alle persone è stato drammatico come in altre esperienze, che pure hanno visto questo Paese spaventato e impotente, saremo in grado di dare risposte in maniera più rapida e più efficace.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

(Intervento del Governo)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Giovanni Legnini.

GIOVANNI LEGNINI, Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze. Signor Presidente, poiché i temi posti nelle mozioni oggi illustrate e anche in quelle non illustrate, sia quello specifico relativo alla quantificazione, ricognizione e finanziamento dei danni conseguenti all'evento calamitoso tra le province di Benevento e Caserta, sia i temi più generali che pure sono stati sollevati, afferenti all'attività di prevenzione in quei territori, ma in generale nel territorio campano e in quelli ad alta sismicità, richiedono una risposta puntuale, non una assicurazione generica, il Governo si riserva di fornirla, previa interlocuzione con i soggetti che a vario titolo sono tenuti a fare queste valutazioni.

Essendo da pochissimo tempo il Governo in carica, c'è bisogno di qualche giorno in più e quindi le chiedo di poter puntualmente esporre l'avviso del Governo nella seduta che la Conferenza dei presidenti di gruppo fisserà per il prosieguo dell'esame.

PRESIDENTE. Grazie, potrà intervenire in sede di espressione dei pareri. A questo punto, il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 25 marzo 2014, alle 11,30:

1. — Svolgimento di una interpellanza e di interrogazioni.

(ore 15)

2. — Seguito della discussione delle mozioni Giancarlo Giorgetti, Giorgia Meloni ed altri n. 1-00340, Zan ed altri n. 1-00354, Gigli ed altri n. 1-00364, Brunetta ed altri n. 1-00365, Ferraresi ed altri n. 1-00367, Pizzolante e Dorina Bianchi n. 1-00370 e Moretto ed altri n. 1-00385 concernenti iniziative in merito agli eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito di recente il Veneto e l'Emilia Romagna.

3. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

VENDOLA ed altri; BELLANOVA ed altri: Disposizioni in materia di modalità per la risoluzione consensuale del contratto di lavoro per dimissioni volontarie (C. 254-272-A).

— *Relatore:* Maestri.

4. — Discussione della relazione della Giunta per le autorizzazioni sulla do-

manda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti della deputata Michela Vittoria Brambilla nella sua qualità di Ministro senza portafoglio per il turismo, *pro-tempore* (Doc. IV-bis, n. 1-A).

— *Relatore:* Daniele Farina.

5. — *Seguito della discussione della proposta di legge* (previo esame e votazione della questione pregiudiziale di costituzionalità presentata):

BURTONE ed altri; VENDOLA ed altri; FRANCESCO SANNA ed altri; MICILLO ed altri: Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso (*Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato*) (C. 204-251-328-923-B).

— *Relatore:* Mattiello, *per la maggioranza;* Chiarelli, *di minoranza.*

6. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

FERRANTI ed altri; COSTA: Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili (*Approvata, in un testo unificato, dalla Camera e modificata dal Senato*) (C. 331-927-B).

— *Relatori:* Ferranti, *per la maggioranza;* Molteni, *di minoranza.*

7. — Seguito della discussione delle mozioni Bergamini ed altri n. 1-00217, Schirò ed altri n. 1-00345, Pannarale ed altri n. 1-00353, Gianluca Pini ed altri n. 1-00359, Colonnese ed altri n. 1-00361, Galgano ed altri n. 1-00366 e Berlinghieri ed altri n. 1-00384 concernenti iniziative per un efficace utilizzo degli strumenti finanziari messi a disposizione dalla

Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e per favorire l'integrazione tra tali risorse e quelle dell'Unione europea.

8. — Seguito della discussione delle mozioni Castelli ed altri n. 1-00348, Marcon ed altri n. 1-00362, Guidesi ed altri n. 1-00363, Giorgia Meloni ed altri n. 1-00372 e Marchi ed altri n. 1-00386 concernenti lo scostamento dai parametri europei in materia di *deficit* pubblico.

9. — Seguito della discussione delle mozioni Brunetta ed altri n. 1-00290, Roberta Agostini ed altri n. 1-00273, Vezzali ed altri n. 1-00319, Prata e altri n. 1-00379, Dorina Bianchi n. 1-00381 e Santerini ed altri n. 1-00393 concernenti iniziative per promuovere la parità di genere nel settore dello sport.

10. — Seguito della discussione delle mozioni Chimienti ed altri n. 1-00341, Buonanno ed altri n. 1-00398, Santerini ed altri n. 1-00399, Centemero ed altri n. 1-00400 e Giancarlo Giordano ed altri n. 1-00407 concernenti iniziative per la stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al comparto scuola.

11. — Seguito della discussione delle mozioni Molea ed altri n. 1-00327, Lacquaniti ed altri n. 1-00388, Abrignani e Palese n. 1-00394, Schirò ed altri n. 1-00395, Allasia ed altri n. 1-00396, Prodani ed altri n. 1-00397, Benamati ed altri n. 1-00401 e Pagano e Dorina Bianchi n. 1-00402 concernenti iniziative a sostegno del settore del turismo.

12. — Seguito della discussione delle mozioni Sarro e Brunetta n. 1-00387, De Girolamo n. 1-00389, Colonnese ed altri n. 1-00403 e Scotto ed altri n. 1-00404 concernenti iniziative in relazione ai recenti terremoti che hanno colpito alcune aree della regione Campania e la provincia di Campobasso.

La seduta termina alle 18,10.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE
DEL DEPUTATO DONATELLA FERRANTI
IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE
GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE
A.C. 331-927-B

DONATELLA FERRANTI, *Relatore per la maggioranza*. Il provvedimento in esame va collocato tra le innovazioni normative di carattere strutturale che l'Italia sta mettendo in campo per conformarsi alle prescrizioni che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha fissato nella nota sentenza Torreggiani, che ha per oggetto la drammatica situazione nella quale versano le carceri italiane, con particolare (ma non esclusivo) riferimento al sovraffollamento carcerario. Come tutti ben sappiamo (richiamo a questo proposito il dibattito parlamentare sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica relativo proprio agli adempimenti connessi alla predetta sentenza) l'Italia deve dare una risposta all'Europa entro il 27 maggio prossimo.

Tra i sei rimedi strutturali individuati nel Messaggio per porre rimedio al sovraffollamento carcerario tre sono previsti da questo provvedimento: pene detentive non carcerarie, meccanismi di *probation* da estendere agli adulti e depenalizzazione. Gli altri tre (riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere, maggiore possibilità effettiva per lo straniero di espriare la pena nel Paese di origine, attenuazione degli effetti della recidiva) sono previsti da altri provvedimenti già diventati legge, salvo che per la custodia cautelare la cui riforma è stata approvata già dalla Camera e che è in corso di approvazione al Senato.

Il provvedimento in esame tocca anche un altro tema di particolare rilevanza che ha visto condannare l'Italia da parte dell'Europa: la disciplina della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili in luogo della contumacia.

A questo punto c'è una precisazione da fare sulla genesi del provvedimento che stiamo esaminando. Per quanto sia strettamente connesso con i temi oggetto della

sentenza Torreggiani, questo ha una origine che va a collocarsi nella scorsa legislatura. I testi dai quali è partito l'esame in questa legislatura riproponevano il testo del disegno di legge d'iniziativa governativa approvato dalla Camera il 4 dicembre 2012 (C. 5019-bis), ed il cui iter si era interrotto per la fine anticipata della XVI legislatura. In questa legislatura, quindi, si sono prese le mosse da un testo che era il risultato di un approfondito esame che aveva avuto come momento centrale dell'istruttoria legislativa le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva che, attraverso l'apporto tecnico-giuridico di professori universitari e di operatori del diritto, quali magistrati ed avvocati, ha consentito, tra l'altro, di compiere un lavoro sicuramente delicato e complesso, quale la trasformazione di alcune deleghe contenute nel testo originario del disegno di legge governativo in disposizioni direttamente precettive.

In prima lettura la Camera ha migliorato ulteriormente il testo della scorsa legislatura approvando un nuovo testo il 4 luglio 2013, al quale il Senato ha apportato modifiche che sono ora oggetto del nostro esame.

In primo luogo, faccio presente che la Commissione Giustizia non ha apportato alcuna modifica al testo trasmesso dal Senato, pur nella consapevolezza che alcuni miglioramenti sarebbero stati possibili, e del resto ogni testo è sempre migliorabile. Su questo punto è bene fare un chiarimento: il testo non contiene alcuna disposizione che potrebbe presentare problemi in fase applicativa. Mi riferisco, in particolare, alla delega introdotta dal Senato in materia di depenalizzazione. L'esame in Commissione è servito ad evidenziare come in realtà i principi e criteri direttivi di delega siano conformi al dettato costituzionale e che, laddove vi sia margine per una troppo estesa (ma non eccessiva) discrezionalità, sarà possibile indirizzare il Governo attraverso ordini del giorno. In sostanza, non vi sono miglioramenti da fare che possano giustificare un ulteriore esame da parte del Senato e, quindi, un rinvio dell'approva-

zione di un testo estremamente importante anche per le ricadute nell'ambito del rapporto tra Italia ed Unione Europea.

Prima di passare alla descrizione analitica del testo mi preme fare una considerazione politica. Il criterio ispiratore di questa composita proposta di legge che mi auguro possa vedere presto il traguardo è da un lato quello di ridurre l'incidenza della pena carceraria per la fascia più bassa di criminalità, ponendo le basi e le condizioni sistemiche per rimediare al sovraffollamento carcerario senza indebolire la risposta sanzionatoria o rinunciare alla concreta irrogazione della pena; dall'altro è di offrire strumenti processuali di concreta incidenza per rimediare e ridurre il carico dei processi e quindi consentire di realizzare tempi ragionevoli di durata.

Ho letto e mi piace riportare la valutazione positiva del progetto di legge che ha espresso il professor Francesco Palazzo, già presidente dell'associazione italiana studiosi di diritto penale nonché della commissione di studio nominata dal Ministro Cancellieri.

Dà atto infatti, nell'editoriale del 10 febbraio 2014 della rivista «Diritto penale contemporaneo» del significato «strategico» del nostro progetto «a fronte della perdurante e invincibile vischiosità in cui annaspa ogni coraggioso programma di revisione radicale del nostro sistema sanzionatorio» perché questo nostro testo «riesce per la prima volta a insidiare il primato della pena carceraria sul piano delle tipologie sanzionatorie e nella fase già della cognizione» prevedendo un'«immediata operatività della detenzione domiciliare in funzione sostitutiva della pena carceraria (...) ed irrogata dal giudice della cognizione» (sostituzione obbligatoria per i delitti in astratto puniti con la pena nel massimo fino a tre anni; sostituzione discrezionale per i reati puniti fino a cinque).

Passo ora ad esaminare il testo. Questo prevede: una delega al Governo per la disciplina delle pene detentive non carcerarie (articolo 1); una delega al Governo per la depenalizzazione di un'ampia categoria di reati, introdotta dal Senato all'ar-

articolo 2; la disciplina della sospensione del procedimento con messa alla prova (artt. 3-8); la disciplina della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili (artt. 9-15, di cui solo quest'ultimo, rispetto al testo approvato dalla Camera, reca una modifica di mero coordinamento); la clausola di invarianza finanziaria (articolo 16).

L'articolo 1, modificato nel corso dell'esame al Senato, prevede una delega al Governo per la riforma del sistema delle pene, da operare essenzialmente attraverso l'introduzione nel codice penale, e nella normativa complementare, di pene detentive non carcerarie (reclusione presso il domicilio e arresto presso il domicilio), di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie, da scontare presso l'abitazione.

La delega dovrà essere esercitata sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi stabiliti dal comma 1: prevedere che le pene principali in caso di commissione di un reato siano le seguenti: ergastolo, reclusione, reclusione domiciliare, arresto domiciliare, multa e ammenda. Il Senato ha dunque previsto che la delega non valga semplicemente ad introdurre le pene detentive non carcerarie, ma serva anche a rivedere complessivamente il sistema delle pene; disciplinare la reclusione domiciliare e l'arresto domiciliare, da espriarsi presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza (domicilio), con durata continuativa o per singoli giorni della settimana o per fasce orarie (lett. *a*); stabilire che l'applicazione della reclusione domiciliare e dell'arresto domiciliare avvenga in base al seguente schema (lett. *b* e *c*) con eventuale prescrizione delle particolari modalità di controllo previste dall'articolo 275-bis c.p.p., cosiddetto braccialetto elettronico (lett. *d*) nel caso in cui la pena attuale preveda l'arresto si dovrà prevedere sempre l'arresto domiciliare, così come la reclusione domiciliare si dovrà sempre prevedere nel caso in cui la pena prevista attualmente sia quella della reclusione fino a 3 anni, in quanto nel caso in cui la pena attuale preveda la reclusione

tra 3 e 5 anni si potrà applicare la reclusione domiciliare solo nel caso in cui lo stabilisca volta per volta il giudice sulla base dei criteri indicati dall'articolo 133 del codice penale; escludere dall'applicazione delle pene detentive non carcerarie i delinquenti abituali (artt. 102 e 103 c.p.), professionali (articolo 105 c.p.) e per tendenza (articolo 108 c.p.) (lett. *e*). Il Senato ha eliminato il riferimento all'articolo 104 c.p., relativo ai contravventori abituali, presente nel testo approvato dalla Camera; prevedere che la reclusione domiciliare e l'arresto domiciliare possano essere sostituiti dal giudice con le pene della reclusione o dell'arresto in carcere nei seguenti casi (lett. *f*): indisponibilità di un'abitazione o altro domicilio idoneo ad assicurare la custodia del condannato; comportamento del condannato incompatibile con la prosecuzione delle pene detentive non carcerarie, anche sulla base delle esigenze di tutela della persona offesa. In particolare, il condannato deve aver tenuto un comportamento contrario alle prescrizioni impartite ovvero aver commesso un nuovo reato; prevedere che per la determinazione delle pene si tenga conto, in ogni caso, dell'articolo 278 c.p.p. che, in particolare, afferma di non doversi tener conto delle circostanze del reato, tranne che per le circostanze ad effetto speciale, che comportano l'applicazione di una pena di specie diversa (lett. *g*); stabilire l'applicabilità del delitto di evasione (articolo 385 c.p.) per i casi di allontanamento non autorizzato del condannato dal domicilio o da altro luogo nel quale debba essere eseguita la pena della detenzione non carceraria (lett. *h*).

Le lettere *i* ed *l*) sono state integralmente introdotte nel corso dell'esame al Senato e prevedono che, per i reati attualmente puniti con l'arresto o con la reclusione fino a 5 anni, il giudice possa, sentito l'imputato e il PM, applicare anche la sanzione del lavoro di pubblica utilità (lett. *i*).

Il lavoro di pubblica utilità dovrà avere una durata minima di 10 giorni; l'orario non potrà superare le otto ore giornaliere e dovrà conciliarsi con le esigenze perso-

nali del condannato (studio, lavoro e famiglia). L'attività, non retribuita e svolta a beneficio della collettività, potrà essere svolta presso lo Stato, le regioni, gli enti locali o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e volontariato (lett. *l*)).

La lettera *m*), anch'essa introdotta dal Senato, contiene una delega per la disciplina della non punibilità per tenuità del fatto. La disposizione delega infatti il Governo a prevedere l'esclusione della punibilità per quelle condotte attualmente punite con la sola pena pecuniaria (arresto o multa) o con pene detentive non superiori nel massimo a 5 anni, nelle seguenti ipotesi: particolare tenuità dell'offesa e non abitualità del comportamento. L'esclusione della punibilità penale non dovrà pregiudicare l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno.

Infine, la lettera *n*) delega il Governo a coordinare le nuove norme in materia di pene detentive non carcerarie con una serie di ulteriori disposizioni vigenti, tenendo conto della necessità di razionalizzare e di graduare il sistema delle pene, delle sanzioni sostitutive e delle misure alternative applicabili in concreto dal giudice di primo grado.

L'articolo 2 è stato introdotto durante l'esame del provvedimento al Senato e delega il Governo ad operare una articolata depenalizzazione (entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge). In particolare, il Governo dovrà trasformare in illeciti amministrativi: i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, purché non attinenti ad alcune materie escluse (edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; materia elettorale e di finanziamento dei partiti; proprietà intellettuale e industriale) (lett. *a*)); specifici reati contenuti nel codice penale (in materia di atti osceni e pubblicazioni e spettacoli osceni; di rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto, di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, di abuso della credulità popolare, di rappresentazioni

teatrali o cinematografiche abusive e, infine, di atti contrari alla pubblica decenza) (lett. *b*)); il reato di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali (lett. *c*)); alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (lett. *d*)); il reato di immigrazione clandestina (comma 3, lett. *b*)). Il principio di delega prevede che debbano conservare rilievo penale le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia, vale a dire dei provvedimenti di espulsione già adottati. In sostanza dovrà restare penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione.

Per i reati trasformati in illeciti amministrativi il Governo dovrà prevedere sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, all'eventuale reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche e comunque sanzioni pecuniarie comprese tra 5.000 e 50.000 euro nonché eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione (lett. *e*); dovrà consentire la rateizzazione ma anche il pagamento in misura ridotta (lett. *f* e *g*)).

In relazione a specifici articoli del codice penale, l'articolo 2 delega il Governo a procedere ad un'abrogazione (comma 3, lett. *a*), *c*), *d*) e)) introducendo adeguate sanzioni pecuniarie civili, fermo il diritto al risarcimento del danno.

In Commissione sono state avanzate critiche per l'assenza di una norma transitoria e, quindi, è stata sottolineata la necessità di introdurla alla Camera. In realtà questa esigenza non vi è da un punto di vista giuridico, in quanto sono i principi generali dell'ordinamento che regolano il passaggio da una normativa all'altra. In particolare, si tratta di principi costituzionali per quanto attiene alle norme di natura penale. I fatti commessi sotto la vigenza di una norma che qualificava come reato una determinata condotta, ma che successivamente sono qua-

lificati (a seguito dell'esercizio della delega) come illeciti amministrativi, saranno perseguiti come illecito amministrativo, in quanto, da un lato, vi è una *abolitio criminis* e, dall'altro, vi è una continuità nell'ordinamento nel qualificare come illecito un determinato fatto. Non entra in alcun modo in gioco l'articolo 1 della legge n. 689 del 1981 che stabilisce che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazioni». Per poter applicare tale disposizione si sarebbe dovuta richiamare esplicitamente tra i principi e criteri direttivi di delega, ma ciò opportunamente non è stato fatto, per cui valgono i principi generali di natura costituzionale che regolano i rapporti tra le leggi nel tempo. Nel caso di specie, vi è un fatto che continua ad essere considerato illecito sia pure con diversa qualificazione (prima reato e poi illecito amministrativo). A ben vedere è una ipotesi ben diversa da quella disciplinata dall'articolo 1 della legge 689, che invece si riferisce al caso in cui un fatto lecito si trasforma in fatto illecito amministrativo.

Altro punto sul quale ci si è soffermati è quello della previsione di deleghe inerenti a fattispecie sulle quali è in corso un esame parlamentare (si pensi all'ingiuria) ovvero ad istituti in merito ai quali vi è l'intenzione di esaminare proposte di legge che li regolano con disposizioni direttamente precettive (ad esempio, la tenuità del fatto). Anche in questo caso si tratta di un falso problema, in quanto il testo della delega prevede espressamente che nell'esercizio della stessa il Governo dovrà tener conto delle novità legislative nel frattempo intercorse. Pertanto, nel corso della scadenza del termine di delega il Parlamento proseguirà nella propria strada. Sarà il Governo ad adeguarsi nel caso di approvazione di leggi nelle materie oggetto di delega.

Il Capo II della proposta, composto, a seguito dell'approvazione da parte del Senato, dagli articoli da 3 a 8, introduce

nell'ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova.

Scopo della nuova disciplina – ispirata alla *probation* di origine anglosassone – è quello di estendere l'istituto, tipico del processo minorile, anche al processo penale per adulti in relazione a reati di minor gravità. L'articolo 3 modifica il codice penale aggiungendo al capo I del titolo IV del libro I (tra le cause estintive del reato) tre nuovi articoli (da 168-*bis* al 168-*quater*) relativi alla messa alla prova. Su tali disposizioni, già introdotte dalla Camera, è intervenuto il Senato.

Il nuovo articolo 168-*bis* c.p. prevede che nei seguenti procedimenti l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova (primo comma): procedimenti per reati puniti con la sola pena pecuniaria; procedimenti per reati puniti con pena detentiva fino a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria).

La formulazione del testo esclude che abbiano qualsiasi rilievo, ai fini dell'applicabilità dell'istituto della sospensione, tutte le circostanze aggravanti, incluse quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e quelle ad effetto speciale.

Procedimenti per uno dei reati in relazione ai quali l'articolo 550, comma 2, c.p.p. prevede la citazione diretta a giudizio ovvero sia violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (articolo 336 c.p.), resistenza a un pubblico ufficiale (articolo 337 c.p.), oltraggio a un magistrato in udienza aggravato (articolo 343, secondo comma, c.p.), violazione di sigilli aggravata (articolo 349, secondo comma, c.p.), rissa aggravata (articolo 588, secondo comma, c.p.) con esclusione delle ipotesi in cui nella rissa taluno sia rimasto ucciso o abbia riportato lesioni gravi o gravissime, furto aggravato (articolo 625 c.p.) e ricettazione (articolo 648 c.p.).

La sospensione non potrà comunque essere concessa all'imputato che si sia già avvalso di questo istituto (quarto comma). Il Senato ha infatti modificato la disposizione approvata dalla Camera che consen-

tiva l'accesso alla messa alla prova per due volte, a meno che non si trattasse di un procedimento per reato della stessa indole rispetto a quello per il quale si era già beneficiato della messa alla prova. Inoltre la sospensione non può essere concessa ai delinquenti e contravventori abituali (artt. 102, 103 e 104 c.p.), professionali (articolo 105 c.p.) e ai delinquenti per tendenza (articolo 108 c.p.) in base al quinto comma dell'articolo 168-*bis*.

I commi secondo e terzo, sui quali è intervenuto il Senato, individuano i contenuti della messa alla prova. L'applicazione della misura comporta: condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato; ove possibile, misure risarcitorie del danno; l'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può comprendere attività di volontariato sociale, l'osservanza di prescrizioni sui rapporti col servizio sociale o con una struttura sanitaria oltre a possibili limitazioni della libertà di dimora, di movimento o di frequentazione di determinati locali; la prestazione di lavoro di pubblica utilità. Se, infatti, la Camera aveva inserito il lavoro di pubblica utilità tra i possibili contenuti del programma elaborato dai servizi sociali, il Senato ha espressamente subordinato la messa alla prova alla prestazione del lavoro. Tale attività lavorativa presenta le seguenti caratteristiche: prestazione non retribuita; prestazione da determinare — in base a quanto stabilito dal Senato — tenendo conto delle specifiche professionalità e attitudini lavorative dell'imputato; prestazione della durata minima di 10 giorni (erano 30 nel testo approvato dalla Camera dei deputati), anche non continuativi; prestazione da svolgere in favore della collettività presso Stato, Regioni, province, comuni o *onlus*, ma anche, come aggiunto dal Senato, presso aziende sanitarie o organizzazioni di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, anche internazionali; prestazione la cui durata giornaliera non può superare le 8 ore; prestazione da

svolgere con modalità tali da non pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato.

Il nuovo articolo 168-*ter* c.p., non modificato dal Senato, disciplina gli effetti della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il nuovo articolo 168-*quater* c.p. concerne la revoca della sospensione del procedimento con messa alla prova. La disposizione — modificata dal Senato — individua le seguenti circostanze che conducono alla revoca: la trasgressione grave del programma di trattamento o delle prescrizioni imposte dal giudice (per il testo approvato dalla Camera la trasgressione doveva essere « di non lieve entità »); la reiterata trasgressione del programma di trattamento o delle prescrizioni imposte dal giudice; il rifiuto di prestare il lavoro di pubblica utilità (questa novella è coerente con l'impostazione del Senato che ha fatto del lavoro un presupposto della messa alla prova); la commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede. Il testo approvato dalla Camera non prevedeva questa ipotesi, che era comunque in astratto riconducibile alla trasgressione del programma di trattamento o delle prescrizioni imposte, ma tale rilevanza sarebbe stata in ogni caso filtrata dalla valutazione del giudice, che il Senato ha deciso di evitare.

L'articolo 4 modifica il codice di procedura penale, introducendo nel Libro VI (Procedimenti speciali) il Titolo V-*bis* (Della sospensione del procedimento con messa alla prova), che detta le disposizioni processuali relative al nuovo istituto inserendo gli articoli da 464-*bis* a 464-*novies*, e introducendo anche il nuovo articolo 657-*bis*, per consentire il computo del periodo di messa alla prova svolto dall'imputato in caso di successiva revoca del beneficio.

In particolare, il nuovo articolo 464-*bis* c.p.p. — non modificato nel corso dell'esame al Senato — dispone che la messa alla prova può essere richiesta dall'imputato (oralmente o in forma scritta; perso-

nalmente o a mezzo procuratore speciale) entro determinati termini, che la norma specifica sia in relazione alla fase che al tipo di procedimento (commi 1-3).

L'articolo 464-ter c.p.p. detta disposizioni procedurali relative alla richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova nel corso delle indagini preliminari.

La richiesta dell'indagato deve essere rivolta al giudice che la trasmetterà al PM per acquisire — entro 5 giorni — le sue valutazioni (comma 1): se il PM acconsente alla messa alla prova, deve comunicarlo con atto scritto e sinteticamente motivato (tale ultima specificazione è stata introdotta dal Senato). In tal caso il giudice provvede ai sensi del successivo articolo 464-quater (commi 2 e 3); se il PM dissente, deve esplicitare le sue ragioni.

La decisione è presa dal GIP. In caso di diniego della messa alla prova, l'imputato potrà rinnovare la richiesta prima dell'apertura del dibattimento; se il giudice accoglierà in quella fase la richiesta, provvederà a norma dall'articolo 464-quater (comma 4).

L'articolo 464-quater c.p.p. riguarda la decisione del giudice sulla richiesta di messa alla prova, assunta con ordinanza, e gli effetti della pronuncia.

La concessione della messa alla prova da parte del giudice (che deve sentire le parti ed eventualmente anche l'imputato) — valutata la gravità del reato (*ex* articolo 133 c.p.) — deriva anzitutto dalla mancanza dei presupposti per un proscioglimento dell'imputato a norma dell'articolo 129 c.p.p. e poi dalla prognosi favorevole su due elementi: l'idoneità del programma di trattamento presentato; la previsione che l'imputato non commetterà altri reati.

Il Senato ha aggiunto (al comma 3) che, al fine di valutare l'idoneità del programma di trattamento presentato e la probabilità che l'imputato si asterrà dal commettere nuovi reati, il giudice debba valutare anche che il domicilio indicato nel programma dell'imputato sia tale da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato.

Il programma trattamentale presentato con la domanda — già contenente prescrizioni ed obblighi per l'imputato — può essere integrato o modificato dal giudice con ulteriori obblighi e misure (su cui è, tuttavia, necessario il consenso dell'imputato) ai fini dell'idoneità (comma 4).

Sono, tuttavia, previsti limiti massimi di sospensione del procedimento (commi 5 e 6): 2 anni, in caso di reati puniti con pena detentiva; 1 anno, in caso di reati puniti con sola pena pecuniaria. I termini decorrono dalla sottoscrizione del verbale di messa alla prova.

Contro l'ordinanza è ammesso ricorso per cassazione da parte dell'imputato, del PM o della stessa persona offesa. L'impugnazione non sospende il procedimento (comma 7).

Il Senato ha soppresso il richiamo all'applicazione dell'articolo 588, comma 1, c.p.p., previsto dalla Camera, in base al quale dal momento della pronuncia, durante i termini per impugnare e fino all'esito del giudizio di impugnazione, l'esecuzione del provvedimento impugnato è sospesa, salvo che la legge disponga altrimenti.

Se la richiesta di messa alla prova è accolta, il processo civile promosso nei confronti dell'imputato per le restituzioni ed il risarcimento del danno non si sospende (comma 8).

Se la richiesta di messa alla prova è rigettata, potrà essere riproposta nel giudizio, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (comma 9). L'articolo 464-quinquies c.p.p. precisa che, nell'ordinanza che dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova, il giudice stabilisce il termine entro il quale le prescrizioni e gli obblighi relativi alle condotte riparatorie o risarcitorie imposti devono essere adempiuti; tale termine può essere prorogato, su istanza dell'imputato, non più di una volta e solo per gravi motivi. Il giudice può anche, con il consenso della persona offesa, autorizzare il pagamento rateale delle somme eventualmente dovute a titolo di risarcimento del danno (comma 1). L'ordinanza è immediatamente trasmessa all'ufficio di

esecuzione penale esterna (UEPE), che deve prendere in carico l'imputato (comma 2).

Durante la sospensione del procedimento con messa alla prova, il giudice può modificare con ordinanza le prescrizioni originarie, ferma restando la congruità delle nuove prescrizioni rispetto alle finalità della messa alla prova. Il Senato ha sul punto precisato che ogni modifica deve essere apportata sentiti l'imputato e il PM. (comma 3). Il testo approvato dalla Camera disponeva che tale modifica delle prescrizioni dovesse avvenire « con il consenso dell'imputato e sentito il pubblico ministero ».

L'articolo 464-*septies* c.p.p. disciplina l'esito della messa alla prova stabilendo che, acquisita la relazione finale degli uffici, il giudice, se l'esito è positivo, dichiara estinto il reato con sentenza. Il Senato è intervenuto sulla valutazione del giudice circa l'esito positivo della prova, stabilendo che a tal fine il giudice deve tenere conto, oltre che del comportamento dell'imputato, « del rispetto delle prescrizioni impartite » (comma 1). Se, al contrario, la prova ha esito negativo, il giudice adotta ordinanza di prosecuzione del procedimento penale. Il Senato ha soppresso il periodo in base al quale le informazioni acquisite durante il procedimento di messa alla prova non sono utilizzabili nel prosieguo del procedimento penale.

L'articolo 5, non modificato nel corso dell'esame al Senato, modifica le disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, inserendovi il nuovo Capo X-*bis*, recante Disposizioni in materia di messa alla prova, composto dagli articoli 141-*bis* e 141-*ter*.

L'articolo 6, non modificato nel corso dell'esame al Senato, modifica l'articolo 3 del Testo Unico sul casellario giudiziale, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica n. 313 del 2002, inserendovi la lettera *i-bis*) con l'obiettivo di aggiungere, tra i provvedimenti da iscrivere per estratto, l'ordinanza che dispone la sospensione del procedimento con messa alla prova.

L'articolo 7 del provvedimento — non modificato nel corso dell'esame al Senato,

relativo all'introduzione dell'istituto della messa alla prova — stabilisce che, qualora si rendesse necessario procedere all'adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici locali di esecuzione penale, esterna del DAP, il Ministro della giustizia riferisca tempestivamente alle competenti Commissioni parlamentari in ordine alle modalità con cui si provvederà a tale adeguamento, previo stanziamento delle necessarie risorse finanziarie.

Obblighi di relazione annuale (entro il 31 maggio di ciascun anno) alle competenti Commissioni parlamentari sull'attuazione delle disposizioni in materia di messa alla prova sono posti in capo al Ministro della giustizia.

L'articolo 8 prevede — entro 3 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di riforma — l'adozione di un regolamento da parte del Ministro della giustizia volto a disciplinare le convenzioni in merito al lavoro di pubblica utilità conseguente alla messa alla prova che il Ministero della giustizia (o il presidente del tribunale delegato) può stipulare con enti e organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Il Senato ha aggiunto che i testi delle convenzioni devono essere resi disponibili sul sito internet del Ministero e raggruppati per distretto di corte d'appello.

Il Capo III del progetto di legge, composto dagli articoli da 9 a 15, non modificato nel corso dell'esame al Senato, disciplina il procedimento penale nei confronti degli irreperibili.

Il Capo IV, sostanzialmente non modificato nel corso dell'esame al Senato, concerne le disposizioni comuni e si compone del solo articolo 16 (che registra una modifica di mero coordinamento dovuta all'esame del provvedimento in Senato), recante la clausola di invarianza finanziaria. Per quanto attiene ai pareri espressi dalle altre Commissioni, non vi sono stati rilievi che è parso opportuno accogliere modificando il testo trasmesso dal Senato.

In particolare, la I Commissione ha posto tre osservazioni al proprio parere favorevole. Con la prima, si è chiesto di valutare l'opportunità di prevedere che

l'esclusione dei reati attinenti a determinate materie dal criterio di delega al Governo relativo alla depenalizzazione di cui all'articolo 2, lettera *a*), non si applichi qualora la pericolosità della condotta posta in essere non sia idonea ad apportare una significativa lesione del bene giuridico tutelato dalla fattispecie incriminatrice. In sostanza, si chiede un ampliamento delle fattispecie depenalizzabili introducendo un criterio di delega che appare eccessivamente ampio, in quanto attribuirebbe al Governo una amplissima discrezionalità nell'individuare nell'ambito delle materie escluse i reati che non sarebbero significativamente lesivi del bene giuridico protetto.

Con la seconda osservazione si chiede di valutare l'opportunità di prevedere all'articolo 2, lettera *d*) un criterio di delega più puntuale al Governo per la trasformazione in illeciti amministrativi di alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammonizione anche attraverso l'indicazione delle condotte e dei limiti delle sanzioni. In realtà, la delega sul punto appare sufficientemente determinata, tuttavia in questo caso, qualora non si condividesse pienamente tale considerazione, l'ambito discrezionale del Governo potrebbe trovare una ulteriore perimetrazione attraverso ordini del giorno che potranno orientare le scelte attuative. Una modifica del testo con relativo rinvio al Senato sono sembrati eccessivi e non necessari.

La terza osservazione chiede di valutare la ragionevolezza della disposizione di cui all'articolo 464-*quinquies* c.p.p., introdotta dal provvedimento in oggetto, come modificata dal Senato, che rende sufficiente « sentire » l'imputato, durante la sospensione del procedimento con messa alla prova, per procedere alla modifica delle prescrizioni originarie sullo svolgimento della prova a fronte di quanto disciplinato dal nuovo articolo 464-*quater*, comma 4, c.p.p., secondo cui, in sede di emanazione del provvedimento del giudice di sospensione del procedimento con messa alla prova, ogni integrazione o modifica del programma di trattamento può

essere disposta dallo stesso giudice solo con il consenso dell'imputato. In realtà le ipotesi disciplinate dall'articolo 464-*quater*, comma 4 e dall'articolo 464-*quinquies* sono diverse, in quanto nel primo caso si tratta di definire inizialmente il programma di trattamento, la cui determinazione iniziale spetta proprio all'imputato per quanto sia possibile. Se l'iniziativa è dell'imputato, è conseguenza logica che una modifica dell'ambito del trattamento debba essere condizionata all'assenso dell'imputato stesso. Altra cosa è la modifica delle prescrizioni originarie. Queste devono opportunamente essere rimesse alla decisione del giudice che comunque è vincolato dal criterio della congruità delle nuove prescrizioni rispetto alle finalità della messa alla prova. Sarebbe, infatti, eccessivo e fuori sistema condizionare qualsiasi modifica del programma all'imputato, il quale molto probabilmente non avrebbe alcun interesse personale a procedere a tali modifiche. La modifica del Senato, quindi, non appare opportuna ma necessaria.

Lasciatemi dire, in conclusione, che sicuramente si potrebbe fare di più e forse meglio, ma questo provvedimento credo abbia il merito di dare sostanza a un impegno di tipo finalmente sistematico. Certo, un impegno che potrà essere completato attraverso ulteriori interventi sul nostro sistema penale che prendano spunto dai lavori delle Commissioni di studio ministeriali (da ultimo quella presieduta dal professor Palazzo che ha chiuso i suoi lavori con uno specifico e interessante articolato) e che prevedano ulteriori tipologie di pene non carcerarie (penso alle pene prescrittive, a quelle interdittive a una nuova e profonda revisione della disciplina della confisca in coerenza anche degli obblighi che vengono da fonti internazionali).

Ma noi qui, oggi, muovendo un primo ma non timido passo in tema di sistema sanzionatorio, prospettiamo una linea di marcia chiara verso la costruzione di un nuovo sistema delle pene. Un sistema dove il carcere potrà mantenere la sua centralità solo per i reati gravi e vi sarà una più

giusta proporzione tra pena, bene violato e pericolosità sociale. Un sistema che sia fermo e intransigente nella tutela dei cittadini e della sicurezza collettiva e proprio per ciò sappia dare spazio e legittimazione alle misure alternative e di recupero sociale.

Mi auguro dunque che vi sia un forte senso di responsabilità da parte di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, che sappiano cogliere, al di là delle divergenze legittime sulla formulazione della singola

norma, il forte spirito di riforma strutturale contenuto in questa proposta di legge capace di offrire un sicuro contributo di miglioramento al funzionamento del nostro sistema giustizia.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa alle 20,15.

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

€ 5,20



17STA0001990