

# diario di un diritto negato



l'iter parlamentare del "pacchetto sicurezza" e la residenza anagrafica delle persone senza dimora



**progetto grafico e copertina:** roberto monevi - info: [monevi@netdyna.it](mailto:monevi@netdyna.it)

**fotografie:** danielle leoni - creative commons 2.5 [shaker.roma.it](http://shaker.roma.it)

**impaginazione:** roberto monevi per cooperativa oltre

# diario di un diritto negato



Federazione Italiana Organismi  
per le Persone Senza Dimora

---

**l'iter parlamentare del “pacchetto sicurezza”  
e la residenza anagrafica  
delle persone senza dimora**

**fiopSD**

Vico San Luca 4/14 - 14124 Genova

telefono e fax: + 39 010.2461.096

e-mail: [fiopSD@fiopSD.org](mailto:fiopSD@fiopSD.org)

skype: fiopSD

# **SOMMARIO**

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>Il pacchetto sicurezza</b>	<b>5</b>
Genesi del pacchetto sicurezza	5
Il cammino del pacchetto sicurezza al Senato	6
L'attività di sensibilizzazione del legislatore portata avanti da fio.PSD	11
Il parere di ANCI	13
Il cammino alla Camera	14
L'audizione di fio.PSD	15
I pareri delle commissioni	16
Il risultato	19
La fiducia	27
L'approvazione definitiva al Senato	29
<b>Conclusioni</b>	<b>33</b>





NAGRAFICA  
ATTENZIONE  
ERCA LAVORO  
SISTENZA SC  
NITARIE BEN  
NAGRAFICA SI  
ZIA SOLITU  
PUBBLICA R



L'approvazione da parte del Parlamento Italiano del cosiddetto "pacchetto sicurezza" rappresenta probabilmente un segno dei tempi.

E' del tutto evidente che molte delle norme che esso contiene recano un'offesa a tratti riprovevole alla tradizione culturale e giuridica del nostro Paese, precipitando a tratti molto vicino a pagine oscure della nostra storia che, con la Costituzione repubblicana, popolare, solidale e democratica, avremmo voluto non vedere mai più. Ma non basta, per comprendere il momento presente, fermarsi a questa considerazione, né indignarsi nei confronti di questo provvedimento e della maggioranza che lo ha approvato con voto di fiducia a scrutinio segreto.

Il fatto è che questa legge, per molti aspetti goffamente e con rozza brutalità, si pone in continuità con uno dei frutti più amari del modello sociale ed economico contemporaneo: la reazione securitaria all'insicurezza esistenziale. Quando si parla di benessere, e delle condizioni pubbliche per realizzarlo, è tutto il cosiddetto "primo mondo", non solo l'Italia, che sembra aver perso la strada. In una società atomizzata dall'individualismo competitivo, retta dal principio del rischio imprenditoriale, spinta a velocità soggettivamente incontrollabili da una tecnologia sempre più impersonale e frammentata dal depotenziamento di ogni sistema redistributivo, sia esso la famiglia, la comunità locale o lo Stato Sociale, la paura ha preso il posto della benevolenza come criterio ordinatore. In preda all'impotenza del soggetto, che non riesce più a trovare vie di senso per sentirsi artefice e padrone del proprio futuro, le nostre società sembrano così aver scelto la via più semplice, tradizionale e violenta al tempo stesso: l'immolazione sull'altare della paura del capro espiatorio più semplice da identificare.

E' così che i migranti, i ROM, le persone senza dimora, i marginali in genere nel discorso pubblico e nelle attenzioni politiche sono a poco a poco paradossalmente diventati da "ultimi" i "primi". Se all'epoca del welfare era difficile far puntare i riflettori sulle loro situazioni di diritto negato e sopravvivenza indecorosa, oggi tutti ne appaiono consapevoli, ma la reazione generale non è la solidarietà allora auspicata, ma la colpevolizzazione della loro povertà e l'identificazione del degrado nel quale sono costretti con la causa del disordine sociale che, ove più ove meno, colpisce le vite di tutti.

Quanto errore e malafede accompagnino tale approccio, del tutto irrazionale, appare evidente a chiunque non approcci strumentalmente o per finalità populistiche il tema; ma neppure la recente crisi economico-finanziaria, che ha spietatamente messo in luce la perversione dei meccanismi strutturali in cui siamo immersi e che producono realmente insicurezza sembra essere bastata per convincere i decisori a cambiare bersaglio, smettendo di accanirsi sulle vittime e cominciando a colpire e cambiare i veri colpevoli.

Con questo lavoro la federazione italiana degli organismi per le Persone Senza Dimora ha l'obiettivo di fornire un resoconto, più o meno dettagliato, in merito alla genesi e all'iter del disegno di legge **"Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"**, meglio noto come "pacchetto sicurezza", mettendolo in relazione al contesto culturale in cui questo passo è stato compiuto dal Governo e dal Legislatore Italiano. Un contesto che già era precedentemente adombrato da decine di ordinanze comunali contro la marginalità, prese tanto dalla destra quanto dalla sinistra, e da documenti, articoli di giornale, prese di posizione di opinion leaders, tutte convergenti nel rinforzare la mistificazione socio-politica che vuole a tutti i costi illudere che sia nella dimensione micro e nella marginalità che si producono tutti i mali legati all'insicurezza sociale del cittadino globale contemporaneo.

Il presente "dossier", limitato all'analisi dei provvedimenti che colpiscono direttamente le persone senza dimora, non ha altre ambizioni, se non quella di far parlare i fatti con una certa concate-nazione. E' frutto quindi del costante lavoro di monitoraggio da parte dell'ufficio di presidenza di fio.PSD, della segreteria della stessa Federazione, e di quanti hanno partecipato alla campagna "Il residente della Repubblica" e della relativa interpretazione che, come attori sociali, ne abbiamo dato.

All'interno del presente documento proveremo a muoverci tra materiali diversi e secondo un ordine cronologico, utile secondo noi alla comprensione dei motivi e degli scopi che hanno portato alla emanazione di un tal provvedimento.

In ballo ci sono, senz'alcuna ombra di dubbio, diritti costituzionali sociali e politici dei quali, come cercheremo di evidenziare, sta avvenendo la violazione, ma c'è anche di più, essendo in ogni stagione i diritti un prodotto sociale e culturale che, per essere effettivo, deve trovarsi rispecchiato in una coscienza sociale ben precisa.

E' dunque a tutti coloro a cui il futuro di questa coscienza sta a cuore che è diretto il presente documento, con la consapevolezza, che la strada sino a qui percorsa ha in noi instillato, che senza la voce dei poveri e la loro compagnia nella ricerca della giustizia, nessuna socialità sarà mai davvero produttiva, almeno non se l'obiettivo è il benessere.

Paolo Pezzana  
Presidente fio.PSD



## 1 Genesi del pacchetto sicurezza

“Pacchetto sicurezza” è una di quelle espressioni più o meno felici che, coniate ed alimentate dai media, entrano vigorosamente a fare parte del gergo politico e del dibattito dell’opinione pubblica.

In questo senso la genesi dell’espressione non coincide con la genesi dell’attuale provvedimento divenuto legge dello Stato, perché erano già stati denominati così gli interventi normativi proposti nell’autunno 2007 dal Governo di centrosinistra allora in carica, nonché molte delle operazioni giuridico-amministrative locali compiute in quello stesso periodo da vari Sindaci italiani mediante l’esercizio del loro potere di ordinanza.

È evidente che, più che di una “invenzione” di qualcuno, si può parlare qui dell’emersione trasversale nell’agenda politica di una “questione sicurezza” presente nella società, che alcune forze politiche più interessate, determinate o capaci sono riuscite a far tematizzare in un certo modo piuttosto che in un altro.

Il progetto “pacchetto sicurezza”, nella forma attuale, prende l’avvio all’indomani della vittoria elettorale dei partiti politici del centro-destra che, tra i punti principali del loro programma di governo, evidenziano con lo slogan “più sicurezza, più giustizia”, come la tutela del cittadino sia la priorità assoluta da affrontare con interventi urgenti ed incisivi, perché ritenuta (così come la lentezza della Giustizia) ostacolo alla crescita economica del Paese. Nell’elenco degli obiettivi, oltre al contrasto all’immigrazione clandestina, troviamo anche quello relativo al “contrasto all’insediamento abusivo di nomadi e allontanamento **di tutti coloro che risultino privi di mezzi di sostentamento legali e di regolare residenza**”(1).

Nel programma elettorale della Lega Nord Padania, la forza più risoluta in campo securitario tra quelle presenti nell’attuale maggioranza di Governo, viene riportata una “risoluzione” della Fondazione privata collaterale al partito denominata “parlamento del nord”, presa il 2 marzo del 2008, che recitava così:

Parlamento del Nord - SEDUTA DEL 2 MARZO 2008  
RISOLUZIONE

Premesso che:

- è necessario garantire ai cittadini maggiore sicurezza e legalità ed è indispensabile assicurare un controllo attento del territorio

il Parlamento del Nord

delibera di approvare i seguenti punti programmatici ritenuti indispensabili per la Padania

- 1) attribuire ai Sindaci il potere di adottare ordinanze contingibili ed urgenti non solo in materia sanitaria, ma anche in materia di decoro urbano, accattonaggio, prostituzione e sicurezza dei cittadini;
- 2) regolamentare le ronde volontarie come nuove figure ausiliarie di supporto alle forze di polizia locale, nell’ambito di un’attività di prevenzione mirata al mantenimento della sicurezza urbana, attribuendo compiti di presidio e vigilanza del territorio;
- 3) legare la residenza anagrafica alla salubrità dell’alloggio, alla reale dimostrazione di un lavoro e di un reddito minimo proveniente da fonti lecite e prevedere un generale riordino della normativa che disciplina l’anagrafe, la residenza, l’ospitalità e le comunicazioni di cessione di fabbricati.**
- 4) ampliare i delitti punibili penalmente (per esempio la prostituzione per strada o l’acattonaggio) e perseguibili d’ufficio e istituire la banca dati delle impronte digitali o del Dna;
- 5) estendere i poteri e le funzioni di Pubblica Sicurezza e Polizia Giudiziaria conferiti ai Sindaci e alla Polizia Locale modificando il Testo Unico delle Leggi sulla Pubblica Sicurezza;
- 6) equiparare la Polizia Locale alla Polizia di Stato, ai Carabinieri e alla Guardia di Finanza attribuendole funzioni di mantenimento dell’ordine pubblico;
- 7) attribuire al Sindaco e alla Polizia Locale la possibilità di accedere alle informazioni ed ai dati conservati negli archivi SDI (Sistema di Indagine);
- 8) riconoscere la possibilità di dotare i Corpi di Polizia Locale per l’attività di fotosegnalamento, in modo da alleggerire i compiti di indagine attualmente demandati esclusivamente alle Questure ed ai Carabinieri;
- 9) regolamentare e controllare le dichiarazioni di “ospitalità” temporanee effettuate da stranieri, anche mediante il monitoraggio del sovraffollamento degli alloggi, indicando un numero massimo di persone che possono risiedere in ciascun alloggio e prescrivere alla Questura l’organizzazione di un archivio unico informatico;
- 10) consentire agli appartenenti alla Polizia Locale di portare l’arma anche fuori servizio e di utilizzare sfollagente, spray urticanti e pistole elettriche;
- 11) non consentire i campi nomadi anche se non sono abusivi.

Come si può ben vedere dall’elenco del programma, l’impatto di tale forza politica nel condizionare il programma della propria coalizione in materia di sicurezza è stato di assoluto rilievo, essendo molti degli auspici di tale think tank transitati nei provvedimenti poi portati avanti dalla maggioranza di governo e divenuti legge dello Stato.

Si può quindi rinvenire qui la genesi “normativa” dei provvedimenti contro le persone senza dimora (e non solo) che sono contenute nel pacchetto.

(1) [www.ilpopolodellaliberta.it/speciali/PROGRAMMA2008.pdf](http://www.ilpopolodellaliberta.it/speciali/PROGRAMMA2008.pdf)

Il punto numero tre non chiarisce formalmente quali saranno i soggetti contro cui prendere provvedimenti, ma afferma i passi che si vogliono compiere in tema di salubrità dell'alloggio e di riordino dell'anagrafe.

È questo di fatto il primo momento in cui si inizia a parlare di residenza e alloggio legati al contesto della sicurezza, anche se entro una stagione già politicamente contrassegnata da una nuova temperie securitaria resa ampiamente evidente dalle numerose ordinanze locali contro la marginalità urbana<sup>(2)</sup>, accusata di procurare degrado, insicurezza ed inciviltà, da parte di Sindaci della più varia provenienza geografica e politica.

## **2** Il cammino del pacchetto sicurezza al Senato

Il disegno di legge sulla sicurezza viene presentato al Senato della Repubblica il 3 giugno del 2008, e formalmente annunciato nella seduta antimeridiana del 4 giugno 2008.

Tecnicamente si tratta di un disegno di legge di iniziativa governativa, i cui presentatori sono: il presidente del Consiglio (Silvio Berlusconi), il ministro dell'Interno (Roberto Maroni) e il ministro della Giustizia (Angelino Alfano). Il disegno di legge viene affidato, il giorno dopo, alle Commissioni I (Affari Costituzionali) e II (Giustizia).

La relazione delle due commissioni riunite definisce il disegno di legge presentato quale compimento, da parte del Governo, di "un nuovo passo nella direzione di un più efficace contrasto alla criminalità diffusa e a quella organizzata".

L'introduzione dichiara anche la filosofia ispiratrice dell'intervento che è tesa "da un lato a colpire in maniera più efficace reati di gravità anche molto diversa fra loro, ma tutti tali da contribuire al disfacimento del tessuto sociale e alla diffusione di un sentimento di insicurezza collettiva, specialmente tra gli strati più poveri e deboli della collettività nazionale, e dall'altro a promuovere la riconquista del controllo del territorio da parte dello Stato nelle aree ove è più pervasiva la presenza della criminalità organizzata"<sup>(3)</sup>.

Una tale impostazione culturale trova peraltro in quel periodo autorevoli sostenitori anche sui media, con posizioni più o meno forti e rigorose, ma in genere, tranne poche eccezioni, favorevoli ad una "stretta" nei confronti delle popolazioni, specie urbane, accusate di provocare insicurezza e degrado, su tutte ROM, migranti e senza dimora. Paradigmatica ed eclatante la posizione in tal senso assunta dal Senatore liberale Paolo Guzzanti in un'editoriale a sua firma apparso su "Il Giornale" del 6 agosto 2008, nel quale si può leggere:

---

"Ai sindaci sono stati dati ieri dei poteri simili a quelli dei loro colleghi nei paesi anglosassoni e in molti paesi europei: possono cioè agire contro la criminalità, far sloggiare i mendicanti e accattoni, venditori di griffe contraffatte, usare il pugno di ferro contro chi insudicia i muri e i mezzi pubblici con graffiti e far regredire la prostituzione. È certamente una vittoria di chi punta a una rinascita dell'Italia dei Comuni, versione secolo XXI, ma è anche una vittoria del buon senso, benché i soldi siano pochi: appena un centinaio di milioni da spartire fra i Comuni italiani, il che vuol dire briciole. (...) per gli ideologizzati ciò che è più grave al mondo sono i reati finanziari dei potenti. Per la gente comune ciò che è più grave è tutto quanto minaccia e impaurisce il semplice e normale cittadino nella sua vita quotidiana. (...) C'è un risvolto economico fondamentale e positivo di una tale politica: una bonifica radicale delle zone infette e degradate rende ricchi e felici i suoi abitanti. (...) La bonifica dal sudicio, dal marginale, dall'infetto, degradato e sospetto equivale alla ricchezza ritrovata".

---

Consapevoli di un tale contesto, addentrandosi nella lettura del disegno di legge si può facilmente dedurre la sua vera natura di provvedimento repressivo.

Non avendo i mezzi né la pretesa di analizzare il provvedimento nella sua interezza, possiamo esaminare subito gli articoli che, per la loro incidenza diretta sulla vita e sui diritti delle persone senza dimora, più ci interessano: il 36 e il 44.

---

**l'articolo 36**, già introdotto nel testo originario come articolo 16, interviene sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, nonché sul testo unico in materia di immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. Al riguardo, al fine di poter fissare la residenza si prevede una rigorosa procedura di verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile.

**l'articolo 44** istituisce presso il Ministero dell'interno un apposito registro delle persone che non hanno fissa dimora, non con finalità repressive ma al fine di porre le autorità amministrative nella condizione di conoscere la situazione in cui vivono tutti i cittadini, garantendo anche la possibilità di controlli per verificare se sussistano condizioni di disagio o di degrado, e, in ogni caso, per assicurare un regime il più possibile analogo a quello regolarmente previsto per gli altri cittadini che, come è noto, devono comunicare la loro residenza.

<sup>(2)</sup>Vedi in merito ANCI-CITTALIA Indagine "Oltre le Ordinanze" [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

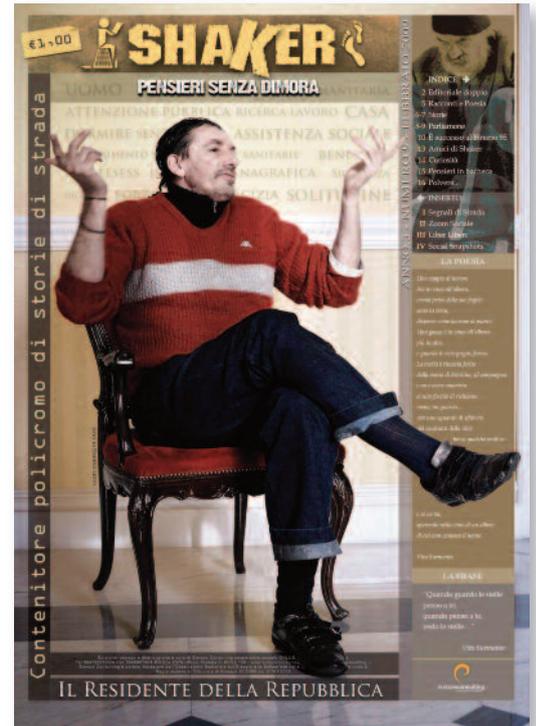
<sup>(3)</sup>Relazione delle Commissioni Permanenti 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> riunite 11 novembre 2008 - [www.camera.it](http://www.camera.it)

# IL PACCHETTO SICUREZZA

A seguito della diffusione del testo in esame, non tardano a manifestarsi preoccupazione ed allarme sulle conseguenze che l'applicazione della norma nella forma definita dalla proposta governativa avrebbero su una moltitudine di soggetti in condizioni di povertà e di disagio sociale.

Nel settore del privato sociale molte associazioni di primo e secondo livello, tra le quali fio.PSD e Caritas Italiana, svariati siti internet, e i giornali di strada, organizzano forme di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e del legislatore al fine di ottenere lo stralcio delle due norme.

fio.PSD e i principali giornali di strada italiani (Scarp de tennis, Piazza Grande, Foglio di via e Shaker) organizzano un'azione comune e lanciano la campagna del "Residente della Repubblica", diretta allo scopo di preservare il diritto alla residenza per le persone senza dimora.



il logo della campagna

Durante il convegno del 6 febbraio a Milano, al villaggio Barona, dal titolo "Nella mia città. Forme dell'abitare per promuovere cittadinanza e inclusione", una conferenza stampa presenta il primo numero unitario nella storia dei giornali di strada in Italia che dà il via alla campagna di sensibilizzazione de «Il Residente della Repubblica».

Contestualmente un'altra parte della società civile Italiana, in accordo con fio.PSD e sotto il coordinamento dell'Associazione Diritti Globali, da vita in Piazza Duomo ad una manifestazione pubblica di protesta sullo stesso tema.

Il 4 febbraio 2009, approda nell'aula del Senato l'esame del testo del ddl governativo. Il dibattito in assemblea sembra motivare una certa inconsapevolezza dei riflessi pratici che l'applicazione della norma contenuta nell'art. 36 comporterebbe.

Dalla lettura dei resoconti stenografici, non emerge mai in alcun punto la consapevolezza che il tema della residenza anagrafica sia in collegamento con l'accesso ai basilari diritti di cittadinanza sociale.

Della discussione sull'articolo 36 e sugli emendamenti presentati riportiamo il contenuto del verbale stenografico dell'assemblea dalla cui lettura emerge come su questo articolo, l'attenzione si concentri, prevalentemente, sulle ripercussioni a carico degli uffici comunali deputati all'accertamento delle condizioni igienico-sanitarie e degli importanti riflessi che essa avrebbe sul sistema statistico nazionale.



LIVI BACCI (PD). Signor Presidente, l'articolo 36, del quale chiediamo la soppressione, stabilisce che l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica sono subordinate alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, nemmeno dall'abitazione ma dell'immobile, in cui il richiedente intende fissare la propria residenza.

Forse non ci si rende conto che questo articolo rovina un bene comune che è quello del sistema statistico nazionale. Vi prego di prestare brevemente attenzione a questo fatto. Sulla correttezza e affidabilità delle anagrafi si basa una gran quantità di azioni importanti. Dall'anagrafe dipende, per esempio, la formazione delle liste elettorali; con una buona anagrafe si fa un buon censimento; sulle anagrafi sono basate tutte le indagini campionarie della nostra statistica ufficiale. Allora, questo è un bene comune che serve a governare. Rovinare l'anagrafe significa deteriorare un sistema, un metodo, uno strumento di Governo.

Vorrei spiegare brevemente la ragione di questa affermazione. Ricordiamoci che ogni anno si iscrivono o si cancellano dalle anagrafi italiane due milioni di persone, solo una piccola parte delle quali è composta da stranieri.

Questa è una premessa. Subordinare l'iscrizione anagrafica, o anche la variazione dell'iscrizione anagrafica, alla verifica delle condizioni igieniche dell'abitazione significa, tra l'altro, che una grande quantità di cittadini italiani non potrebbe avere riconosciuto il diritto di spostare la residenza perché l'abitazione nella quale vanno a vivere ha condizioni igieniche deteriorate. Gran parte della popolazione italiana vive in abitazioni con condizioni igieniche deteriorate, non consone e non rispettose dei parametri ufficiali.

Ciò premesso, ricordo anche che l'iscrizione di uno straniero all'anagrafe determina la sua apparizione nel sistema statistico nazionale, circostanza importantissima se noi vogliamo governare l'immigrazione, signori della maggioranza e signori dell'opposizione. Se io subordino l'iscrizione all'anagrafe ad una verifica delle condizioni igieniche ottengo delle conseguenze molto negative.

La prima conseguenza è il ritardo dell'iscrizione, perché si ritarderà l'iscrizione a causa della paura che l'abitazione nella quale si va a vivere venga verificata non consona rispetto alle norme igieniche; oppure, si rinuncia all'iscrizione e con questo lo straniero o l'italiano possono scomparire dal sistema statistico nazionale. Ancora si sceglierà un'abitazione di comodo perché si troverà sempre il connazionale, italiano o straniero, che permetterà alla persona di stabilire la sua fantomatica residenza in un'abitazione che invece è igienicamente buona.

Sappiamo poi per esperienza che i piccoli Comuni possono agevolmente, ma con qualche costo, compiere le verifiche sulle caratteristiche dell'abitazione ma non così possono fare i grandi e i grandissimi Comuni, dove queste verifiche non vengono compiute mai o molto raramente. In tal modo, si determina anche una distorsione della distribuzione degli italiani secondo la zona di residenza.

Tutte queste considerazioni, assieme anche all'eventuale arbitrio con cui le varie entità comunali potrebbero valutare la corrispondenza dell'abitazione alle norme igieniche, possono determinare un discostarsi progressivo della distribuzione dei nostri residenti italiani rispetto alla realtà. Questo deteriora il sistema statistico nazionale e sul sistema statistico nazionale è basato il buon governo.

Allora, io prego la maggioranza e l'opposizione di volere accogliere questo emendamento. Del resto, la soppressione dell'articolo 36 è richiesta dall'ISTAT, dall'ANCI e da tutte le istituzioni che hanno a che fare con il sistema statistico nazionale. È una di quelle proposte

che possono essere provocatorie, se si vuole, ma che hanno come conseguenza di rovinare uno strumento che adesso funziona discretamente. Vogliamo questo? Io ritengo che nessuno di noi lo voglia e ritengo molto opportuno sopprimere l'articolo in questione, così come previsto dal nostro emendamento 36.300. (Applausi dal Gruppo PD e del senatore Pardi).

PRESIDENTE. I restanti emendamenti si intendono illustrati.

Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

BERSELLI, relatore. Invito i presentatori al ritiro dell'emendamento 36.100, diversamente esprimo parere contrario; lo stesso dicasi per l'emendamento 36.300. Esprimo quindi parere contrario all'emendamento 36.102.

MANTOVANO, sottosegretario di Stato per l'interno. Esprimo parere conforme a quello del relatore.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 36.100, identico all'emendamento 36.300.

D'ALIA (UDC-SVP-Aut). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ALIA (UDC-SVP-Aut). Signora Presidente, voteremo a favore degli emendamenti soppressivi presentati dai colleghi perché, nonostante una parziale modifica della disposizione sulle variazioni di iscrizione anagrafica e di residenza, la norma è inutile, intasa gli uffici comunali e non risolve il problema per il quale era stata introdotta o si pensava di introdurla: avere un controllo nelle variazioni anagrafiche degli stranieri. Poiché ciò, per un principio costituzionale, non si poteva realizzare solo per gli extracomunitari, ma si può fare per tutti coloro i quali risiedono, cittadini italiani e stranieri, nel territorio italiano, avete pensato, in modo geniale, di aggravare le procedure per l'iscrizione e per il cambio di residenza per tutti i cittadini italiani.

È vero che in Commissione è stata introdotta una modifica che attraverso il sistema del silenzio-assenso consente l'iscrizione con riserva, ferma restando la verifica, e quindi in qualche modo avete cercato di contenere il danno delle sciocchezze commesse. Tuttavia, ci vogliamo rendere conto che oggi i Comuni non riescono neanche ad assolvere, per insufficienza di personale e di vigili urbani, all'obbligo di accertamento delle variazioni di residenza dei cittadini esistenti in un Comune? Carichiamo gli uffici comunali di ulteriori, inutili incombenze che, peraltro, dovrebbero essere oggetto di una specifica attenzione sotto il profilo della disciplina edilizia ed urbanistica. Infatti, quando si parla delle condizioni igienico-sanitarie di un immobile, il collegamento non è con la residenza ma con la conformità di quel determinato immobile alle regole urbanistiche ed edilizie generali e a quelle previste in quel determinato Comune.

L'accanimento terapeutico inutile, insito in questa norma, la dice lunga sul modo in cui volete affrontare il problema della sicurezza. Volete realizzare tante norme manifesto, che non possono essere applicate e che complicano la situazione, per pulirvi la coscienza e dire domani, in diretta televisiva, che avete fatto qualcosa per la sicurezza. Questo è un modo sbagliato di agire, che non funziona. Almeno queste cose, che suonano ridicole, cerchiamo di cancellarle e di risparmiarci qualche inutile orpello ideologico superiore al livello di tolleranza dell'italiano medio. (Applausi del senatore Peterlini).

PARDI (IdV). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PARDI (IdV). Signor Presidente, siamo favorevoli agli emendamenti soppressivi proposti e in particolare all'emendamento 36.300, a firma dei senatori Livi Bacci e Della Monica. Vorrei rimarcare qualcosa che richiede l'attenzione del sottosegretario Mantovano, chiedendo alla persona che al momento lo sta distraendo di soprassedere. Non so se il sottosegretario Mantovano si è accorto della leggerezza nella quale è incorso quando ha proposto il ritiro di questo emendamento. Il senatore Livi Bacci si è prodigato in una spiegazione analitica, estremamente suggestiva, dei motivi dell'esistenza di questo emendamento. Trovo veramente strano che il Governo, di fronte ad una spiegazione di questo tipo, si limiti ad un invito al ritiro. Un Governo serio dovrebbe perlomeno motivare la sua decisione. (Applausi dai Gruppi IdV e PD).

DELLA MONICA (PD). Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DELLA MONICA (PD). Sono firmataria dell'emendamento 36.300 insieme al senatore Livi Bacci, ma in questo momento esprimo il parere di tutto il Gruppo. Il voto naturalmente per noi è di sostegno dell'emendamento non soltanto per i motivi che ha già espresso egregiamente il senatore Livi Bacci, ma anche per motivi di carattere sostanziale. Credo infatti che dobbiamo praticare un principio di buona efficienza e di serietà della pubblica amministrazione, principio anche questo costituzionalmente garantito.

La verità per cui noi votiamo contro questo articolo è che in realtà la norma era discriminatoria esclusivamente nei confronti dei cittadini stranieri. Ebbene, il diritto antidiscriminatorio non è opzionale, ma fa ormai parte del nostro ordinamento giuridico. Ricordo che nel precedente Governo, quando si partecipava al Consiglio dei ministri ed ai preconsigli dei ministri, le questioni antidiscriminatorie - signor Presidente, lo ricordo a lei che faceva parte di quel Governo - venivano immediatamente valutate e non superavano nemmeno lo sbarramento del Consiglio dei ministri.

Evidentemente tutto questo oggi non avviene e con grande superficialità si affrontano i problemi, ivi compreso quello della sicurezza. Sicché, nel momento in cui una norma assume la caratteristica di norma manifesto, finisce per incidere negativamente sulle condizioni di vita dei cittadini stranieri, rende più difficoltose le condizioni di vita dei cittadini italiani.

Tutti gli enti preposti a questa materia, ivi compreso l'ISTAT, come ha messo chiaramente in luce il senatore Livi Bacci, sono contrari e non si comprende il motivo per cui si voglia mantenere a tutti i costi una norma che non ha significato. Per questo voto contro il mantenimento dell'articolo 36.

INCOSTANTE (PD). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

INCOSTANTE (PD). Chiediamo la votazione nominale con scrutinio simultaneo, mediante procedimento elettronico.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta di votazione con scrutinio simultaneo, avanzata dalla senatrice Incostante, risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

#### **Votazione nominale con scrutinio simultaneo**

PRESIDENTE. Indico pertanto la votazione nominale con scrutinio simultaneo, mediante procedimento elettronico, dell'emendamento 36.100, presentato dai senatori Pistorio e Oliva, identico all'emendamento 36.300, presentato dai senatori Livi Bacci e Della Monica.

Dichiaro aperta la votazione.

(Segue la votazione).

#### **Il Senato non approva. (4)**

C'è comunque un sussulto dell'opposizione parlamentare che arriva al momento dell'approvazione dell'articolo 44, quello che istituisce il registro unico nazionale, tenuto dal ministero dell'interno, per le persone senza dimora.

Il deputato Casson (PD), al momento della dichiarazione di voto sul singolo articolo, afferma:

Signor Presidente, comprendo le esigenze televisive, ma ritengo che vada segnalato all'Assemblea che l'articolo 44 riguarda il registro dei cosiddetti clochards. Sarebbe fin troppo facile fare della ironia su tale assurda istituzione di un registro nei confronti di persone che non hanno fissa dimora e, tra l'altro, negli emendamenti proposti dalla maggioranza e dal Governo vi è una confusione anche tecnica sulle valutazioni (residenza, domicilio e dimora). Si tratta ancora una volta di una misura persecutoria nei confronti di persone che non creano assolutamente problemi, sia che abbiano scelto questa condizione sia perché costrette a questa vita. Che rimanga agli atti che contro l'istituzione del registro dei clochards voteremo decisamente contro. (Applausi dal Gruppo PD). (5)



Due passaggi di questo intervento vanno evidenziati: il primo è relativo alla "confusione tra i concetti di residenza, domicilio e dimora"; mentre il secondo è quello che denuncia "una misura persecutoria nei confronti di persone che non creano assolutamente problemi, sia che abbiano scelto questa condizione sia perché costrette a questa vita".

Per dovere di completezza dell'informazione, e di chiarezza, corre l'obbligo di definire tali

(4) verbale stenografico della seduta n. 142 del 4 febbraio 2009, pag 25 e segg.

(5) verbale stenografico della seduta n. 143 del 5 febbraio 2009, pag 25 e segg.

concetti, ricorrendo alle nozioni che ne dà il nostro Codice Civile all'articolo 43: **(6)**

**Art. 43.  
Domicilio e residenza.**

**Il domicilio di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi.**

**La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.**

Dunque il domicilio, la dimora e la residenza sono collegati l'uno all'altro ma non hanno valore di sinonimo. Il domicilio è il "luogo" in cui la persona ha scelto di stabilire, per comodità, di essere reperibile per compiere i propri affari o tutelare i propri interessi. Potrebbe essere il luogo in cui essa svolge la propria vita professionale, lavorativa, ecc. oppure il luogo figurato dello studio giuridico (avvocato, notaio) che tutela i propri affari legali. In questo caso non avremo un domicilio immobiliare, ma bensì un domicilio figurato, o meglio elettivo.

Nel caso della residenza, invece, il luogo può solo essere materiale ed è identificato, ed identificabile, attraverso città, comune, e indirizzo, dove si svolge la propria esistenza.

La dimora è il luogo temporaneo in cui la persona sceglie di trascorrere un breve periodo della propria esistenza (ad es. un luogo di villeggiatura che può variare di anno in anno).

Nella generalità delle situazioni residenza e domicilio coincidono con lo stesso luogo, ma per il codice essi rimangono aspetti logicamente distinti.

Intanto la discussione prosegue ed entrambi gli articoli vengono approvati. Nella giornata del 5 febbraio il disegno di legge 733, viene licenziato dal Senato.

Gli emendamenti presentati, in maggior numero dall'opposizione e tendenti all'eliminazione dei due articoli, non passano.

Ora il provvedimento deve passare alla Camera per il successivo esame e il suo codice di riferimento è progetto di legge 2180.

### **3** **L'attività di sensibilizzazione del legislatore portata avanti da fio.PSD**

La presidenza fio.PSD, nell'imminenza della discussione al Senato del ddl, inoltra al Governo italiano ed ai senatori alcune considerazioni circa l'impatto delle due norme se esse venissero approvate nella redazione uscita dai lavori delle commissioni parlamentari.**(7)**

#### **L'impatto degli artt. 36 e 44 del DL 733 sui percorsi di inclusione delle persone in condizione di grave emarginazione**

##### **Residenza anagrafica e persone senza dimora**

Si premette che la materia anagrafica è cruciale nel determinare la possibilità o l'impossibilità di consentire percorsi di inclusione sociale. Ciò in considerazione del fatto che in collegamento con la residenza anagrafica si situa l'accesso ai più basilari diritti e alle più importanti opportunità che possono essere offerte alla persona in condizione di esclusione sociale nel tentativo di favorirne il reinserimento.

##### **La residenza anagrafica consente infatti:**

- l'iscrizione al SSN e l'accesso alla medicina di base,
- l'iscrizione negli elenchi elettorali e la possibilità di accedere all'elettorato attivo e passivo ed esercitare i propri diritti civili,
- l'accesso al sistema dei servizi sociali e l'accesso alle misure di protezione sociale.

##### **Inoltre, la residenza è requisito fondamentale per:**

- avere la patente di guida,
- sottoscrivere contratti (pensiamo ai contratti di locazione, compravendita di beni mobili e immobili, aprire un conto bancario e per accedere a strumenti e servizi del credito...),

**(6)**Codice Civile Italiano, libro primo, Delle persone e della famiglia, Titolo III, Del domicilio e della residenza

**(7)**Il testo, redatto dal vice presidente fio.PSD, Davide Boldrini, verrà d'ora in poi citato col nome di "allegato Boldrini"

- l'iscrizione nelle liste di collocamento, aprire una partita iva, in generale avere accesso al mondo del lavoro,
- ricevere la pensione o misure assistenziali come quelle connesse con il riconoscimento di invalidità civile,
- avere o rinnovare documenti e certificati
- ...

L'elenco potrebbe ulteriormente allungarsi ma questa non è né la sede, né l'intenzione. **Ci preme solo sottolineare la delicatezza della materia anagrafica che coinvolge aspetti cruciali della vita delle persone e la sua natura di diritto che apre all'accesso dei più basilari diritti di cittadinanza sociale.**

V'è da aggiungere inoltre che la quotidianità dell'opera dei servizi che si occupano di grave emarginazione adulta è quella di "lottare" con le anagrafi dei comuni italiani che, nella prassi amministrativa, di fatto, ostacolano l'accesso al diritto alla residenza, così come è previsto dall'attuale ordinamento, impedendo o ritardando in molti casi la possibilità di percorsi di reinserimento di soggetti gravemente esclusi.

### L'impatto dell'art. 36 del DL 733

L'art. 36 del citato DL non coinvolge direttamente le persone senza dimora, ma una platea molto più ampia di soggetti in condizioni di povertà e di vulnerabilità sociale, tra cui anche le persone senza dimora. Nella maggioranza dei casi, infatti, i senza dimora non abitano immobili e, pertanto, si trovano in una condizione di esclusione abitativa estrema. Ciononostante questo articolo introduce una sistematica verifica di requisiti igienico-sanitari non solo strettamente connessi con la residenza anagrafica.

Attingendo ai dati disponibili dalle fonti ISTAT contenuti nell'ultimo censimento della popolazione residente dell'anno 2001, **sul solo capitolo del sovraffollamento** dell'alloggio, si rileva che **oltre due milioni di famiglie** occupavano un alloggio con diversa gradazione di sovraffollamento (secondo i parametri definiti dalla normativa) sulle oltre i 22 milioni di famiglie occupanti l'intero stock immobiliare adibito all'abitazione civile.

Inoltre, considerando gli standard qualitativi delle abitazioni, il rapporto ISTAT 2005 rileva che:

- lo 0,7% di famiglie non possiede il gabinetto interno all'abitazione
- il 1,2% di famiglie non dispone di vasca da bagno e doccia
- il 1,3% di famiglie non ha l'acqua calda in casa
- il 17,5% di famiglie in affitto ed il 9,7% di famiglie in abitazione di proprietà è in abitazioni con strutture danneggiate
- il 25,2% di famiglie in locazione e il 18,00% di famiglie in abitazioni di proprietà vive in case affette da problemi consistenti di umidità,
- il 16,6% di famiglie in locazione ed 8,6% di famiglie in abitazione di proprietà vive in abitazioni scarsamente illuminate

**Ci si chiede quindi quale impatto sociale potrà avere l'applicazione di quanto previsto dall'art. 36.** Tale azione, peraltro, graverà prevalentemente su famiglie e soggetti, non solo stranieri, appartenenti agli strati più deboli della società e che non possono permettersi la spesa di costosi adeguamenti sull'immobile nel quale abitano o che non hanno strumenti economici sufficienti per affrontare un upgrade della qualità degli standard dell'alloggio. La possibile perdita della residenza potrebbe impattare in modo drammatico (per le ragioni elencate in precedenza) producendosi quale meccanismo di accelerazione e di produzione di nuovi poveri "assoluti".

La già citata tendenza da parte delle anagrafi di molti comuni italiani di "opporre" all'iscrizione anagrafica una serie di motivazioni estranee al dettato normativo (e che ha prodotto e motivato negli anni il susseguirsi di due circolari esplicative<sup>(a)</sup> del Ministero degli Interni al fine di impedire abusi nell'applicazione delle norme sulla residenza) trova giustificazione nel tentativo di impedire il gravare di oneri di assistenza in capo al comune per il dovere di solidarietà che scatterebbe con il riconoscimento della residenza.

**Quanto previsto da questo articolo amplia ulteriormente la possibilità di discriminare le persone sulla base della loro condizione sociale poiché introduce meccanismi di retroattività che potrebbero colpire selettivamente particolari persone o gruppi sociali.**

(a) L'articolo fa riferimento a 2 Circolari del Ministero dell'Interno:  
 • n. 8 del 1995 a firma del Ministro Brancaccio;  
 • n. 2 del 1997 a firma del Ministro Napolitano

## L'impatto dell'art. 44 sui percorsi di inclusione sociale delle presone senza dimora

Tale articolo prevede l'istituzione di un registro nazionale presso il Ministero dell'Interno di tutte le persone senza dimora presenti in Italia. Tale articolo rimanda ad una successiva regolamentazione da prodursi entro 180 giorni dalla promulgazione della legge e, dunque, non ci consente di valutare appieno come esso si tradurrà sulla condizione delle persone senza dimora. Tuttavia, il fatto stesso che si preveda l'istituzione di questo registro avvalorza la possibilità che si proceda verso una "centralizzazione" della residenza anagrafica dei senza dimora. In tal senso l'iscrizione anagrafica verrebbe disgiunta dai luoghi ove si svolge la consuetudine di vita delle persone con effetti imprevedibili sulla praticabilità all'accesso dei diritti ed ai servizi della maggior parte delle persone coinvolte.

**Un elenco delle persone senza dimora esiste già ed è presso le anagrafi** dei comuni italiani che applicano correttamente la normativa sulla residenza dando residenza alle persone o presso un indirizzo convenzionale, oppure presso istituzioni e realtà deputate a svolgere servizi di assistenza e di cura alle persone senza dimora.

Il problema è che tale pratica non è correttamente estesa in tutti i comuni della Repubblica determinando, di fatto, una sistematica discriminazione dei diritti di cittadinanza di una porzione rilevante di cittadini in condizione di grave emarginazione.

L'istituzione di questo registro, **invece che andare nella direzione di determinare una soluzione del problema anagrafico di questi nostri concittadini**, offre la possibilità ai comuni italiani di far venir meno quel dovere di solidarietà che la Costituzione stessa prevede **impedendo la possibilità di ogni qualsiasi percorso di inclusione sociale** (casa, lavoro, salute, assistenza, previdenza, ...)

Un elenco centralizzato nel quale, al più, si potrà prendere una residenza **pone ulteriori problemi di natura pratica**: se la persona ha un problema pensionistico e vive a Como, come fa? Lo risolve a Roma? Se ha un problema di ordine sociale e vive a Palermo, come fa? Chi la assiste? Roma o Palermo? Se deve ricevere delle comunicazioni o atti da parte di organi dello Stato dove li riceve? A Mantova dove vive o a Roma dove è registrata? Questa pratica non la rende ancor più irreperibile? Se dunque, volesse, potesse, riuscisse ad intraprendere un percorso di inclusione sociale dove potrebbe più utilmente svolgerlo? Nel luogo dove abitualmente vive e una prassi deplorabile di molti comuni italiani le impedisce, tramite un'applicazione non rigorosa della norma, oppure a Roma, un territorio a lei sconosciuto, di cui la persona non è parte? Non converrebbe, invece, vigilare affinché si ponga fine alla negazione di questo elementare diritto che apre le porte ad una possibilità reale di cittadinanza sociale?

L'elenco dei casi potrebbe ulteriormente allungarsi perché quello elencato è solo uno spaccato della quotidianità che le persone senza dimora ed i servizi che le assistono vivono e toccano con mano ogni giorno.

### Problemi di compatibilità con la Costituzione e con la legislazione vigente

È inoltre evidente che questi articoli, inserendosi nell'ambito della legge anagrafica, dovrebbero completarsi con una revisione di alcune parti del Codice Civile (in special modo l'articolo 432) e con una più generale compatibilità con la Carta Costituzionale (ci permettiamo di segnalare, in particolar modo gli artt. 2, 3, 4, 14,16, 32, 48). Trattandosi di una materia assai complessa e importante ci sembra che sia necessaria una riflessione che consideri anche tutte le implicazioni coinvolte con una legislazione così cruciale per i molteplici risvolti ad essa connessi. Occorre quindi procedere con cautela e avendo uno sguardo d'insieme.

## 4 Il parere di ANCI

Anche l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani offre un proprio parere al Senato, circa le implicazioni che l'approvazione del disegno di legge potrebbe comportare a livello locale.

ANCI offre una visione contraria, rispetto allo spirito del disegno di legge, ove si legge testualmente:

*"Affrontare la questione sicurezza urbana vuol dire leggere il fenomeno considerandolo non solo e non tanto come questione afferente alla **prevenzione e alla repressione di polizia**, ma legato alla **qualità della vita, a migliori servizi, a progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, a programmi di risanamento del degrado urbano, a nuove prospettive di educazione e promozione sociale, al contenimento dell'emarginazione sociale, a potenziare forme di inclusione e integrazione**".(8)*

(8) "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", Osservazioni e Proposte, ANCI p. 2

ed esprime una forte perplessità su alcune disposizioni del ddl, denunciando il limite del provvedimento, individuato nel:

*"concentrarsi solo sulle disposizioni di contrasto dell'immigrazione clandestina, nulla disponendo su misure di inclusione e integrazione degli immigrati e nulla prevedendo a favore di cittadini stranieri più vulnerabili".* **(9)** Il documento chiarisce inoltre che il controllo di abitabilità dell'immobile è cosa diversa da quello delle condizioni igienico-sanitarie.

Il controllo di abitabilità, infatti, è compiuto ogni qualvolta viene richiesta l'iscrizione all'anagrafe del Comune, e non è svolto dall'ufficiale di anagrafe, ma dagli uffici tecnici preposti.

In effetti l'Ufficiale di Anagrafe, non dispone delle competenze necessarie per svolgere questo tipo di attività complessa, e che - questo trasferimento di funzioni - comporterebbe sicuramente un aggravio di spesa a carico del bilancio dei Comuni, dovuto al potenziamento dell'Ufficio stesso per il controllo dei requisiti igienico-sanitari. **(10)**

## **5** Il cammino alla Camera

Il disegno di legge 733 viene trasmesso alla Camera dei deputati il 9 febbraio 2009, nella forma approvata dal Senato. Gli articoli che ci interessano di più diventano, per effetto delle modifiche introdotte, il 42 e il 50.

Riportiamo gli articoli nella loro formulazione approvata:

### **Articolo 42**

*(Modifiche alla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).*

*« L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica sono subordinate alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie. Se la verifica delle condizioni igienico-sanitarie non è compiuta nel termine di trenta giorni dalla richiesta di iscrizione, quest'ultima è effettuata con riserva di verifica, fatta salva la facoltà di successiva cancellazione in caso di verifica con esito negativo ».*

*2. All'articolo 29, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la lettera a) è sostituita dalla seguente:*

*« a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà ».*

### **Articolo 50**

*(Modifiche all'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228)*

*1. Il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è sostituito dal seguente:*

*« Ai fini dell'obbligo di cui al primo comma, la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel comune di nascita ».*

*2. Dopo il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è inserito il seguente:*

*« È comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA ».*

**(9)** "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", Osservazioni e Proposte, ANCI, p. 2

**(10)** "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", Osservazioni e Proposte, ANCI, p. 5

Alla Camera viene assegnato alle Commissioni I (Affari Costituzionali) e II (Giustizia), ricalcando così il copione già visto al Senato. Le Commissioni scelgono di richiedere alle altre Commissioni, dei pareri sul progetto di legge.

## 6 L'audizione di fio.PSD

fio.PSD mantiene i contatti con i lavori parlamentari inviando un dossier aggiornato alle commissioni e chiedendo di essere ascoltata nelle previste audizioni in materia.

Il 21 aprile fio.PSD, assieme ad altre otto organizzazioni nazionali ed internazionali (UNICEF, UNHCR, Save The Children, Sant'Egidio, ARCI, ASGI, International Commission of Jurist, Consiglio Italiano per i Rifugiati), viene audita presso le due commissioni riunite sotto la presidenza dell'On. Giulia Buongiorno e dell'On. Bruno Donato.

Durante l'audizione **(11)** è giunta unanime, dalla società civile, la condanna di larga parte delle disposizioni ivi contenute, il contenuto delle quali è stato giudicato discriminatorio quando non addirittura persecutorio nei confronti soprattutto degli immigrati, ma più in generale delle persone in stato di grave emarginazione, ivi compresi molti Italiani.

Paolo Pezzana, in qualità di Presidente fio.PSD, ha portato l'attenzione sugli articoli 42 e 50 del disegno di legge e delle presunte violazioni alla Costituzione, mettendo particolarmente in rilievo le incongruenze contenute nelle norme, le evidenti difficoltà applicative che essere avrebbero comportato per gli organi istituzionali preposti al controllo previsti ed i principali rischi di violazione dei diritti costituzionali delle persone senza dimora, riassunti secondo la tabella riportata di seguito **(12)**:

### Principali diritti costituzionali del cittadino collegati direttamente o indirettamente alla residenza anagrafica:

Diritti non pienamente applicabili a causa dalla assenza di residenza anagrafica	Norme costituzionali violate
iscrizione negli elenchi elettorali e possibilità di accedere all'elettorato attivo e passivo e di esercizio dei diritti civili e politici e dei rispettivi doveri	artt. 48 - 54
iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale ed accesso alla medicina di base	art. 32
accesso al sistema dei servizi sociali ed alle misure di protezione sociale	artt. 36, 37, 38
libertà e segretezza della corrispondenza e della comunicazione	art. 15
libertà di circolazione e soggiorno	art. 16
libertà di stampa e diffusione	art. 21
contrarre matrimonio, mantenere, istruire ed educare i figli	art. 30 e 31
avviare attività economiche, costituire risparmi e goderne	artt. 41 e 47
godere pienamente dei diritti di proprietà	art. 42

In particolare, in tema di registro per le persone senza dimora, la posizione di fio.PSD sul registro è stata la seguente, già affermata in un precedente comunicato stampa:

In realtà,

*"Un elenco delle persone senza dimora, ai sensi di legge, esiste già ed è conservato presso le anagrafi dei comuni italiani che applicano correttamente la normativa sulla residenza,*

**(11)** Testo del comunicato stampa di fio.PSD, 21 aprile 2009  
**(12)** Contributo fio.PSD per l'audizione del 21 aprile 2009, p.1

concedendola alle persone presso un indirizzo convenzionale, oppure presso istituzioni e realtà deputate a svolgere servizi di assistenza e di cura alle persone senza dimora".(13)

La questione del registro è un falso problema, poiché, come afferma il comunicato stesso:

*"Il problema è che tale pratica (l'indirizzo convenzionale - ndr) non è correttamente estesa ed applicata in tutti i comuni della Repubblica determinando, di fatto, una sistematica discriminazione dei diritti di cittadinanza di un rilevante numero di cittadini in condizione di grave emarginazione".(14)*

Le audizioni si sono concluse con un apparente unanime interesse dei deputati presenti per le deduzioni presentate, ma senza nessuna effettiva discussione delle Commissioni sui contenuti delle stesse, apparentemente per mancanza di tempo.

## **7** I pareri delle commissioni

Cominciano ad arrivare i pareri delle altre commissioni. In realtà c'è ben poco da segnalare, se non il parere pervenuto dalla Commissione Affari Sociali, che ne restituisce uno abbastanza articolato, e che riprende parecchi aspetti del contenuto dell'allegato "Bordini" e del contributo all'audizione.

Riteniamo utile fornire gli orientamenti espressi sugli articoli in questione da alcuni esponenti della commissione affari Sociali della Camera.



Domenico DI VIRGILIO (Pdl) ritiene, altresì, che anche le disposizioni di cui all'articolo 42, comma 1, debbano essere riconsiderate. Invita, peraltro, i colleghi ad attendere, anche su questo punto, le modifiche che saranno approvate in sede referente.

Laura MOLTENI (LNP) osserva che la relazione dell'onorevole Mussolini affronta due questioni. La prima, riferita all'articolo 42, comma 1, attiene ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa richiesti per l'iscrizione anagrafica, che dovranno essere accertati dai competenti uffici comunali. Al riguardo, ritiene importante evidenziare che la modifica è finalizzata a garantire a tutti i residenti la disponibilità di una sistemazione abitativa degna di questo nome, consentendo alle amministrazioni locali (al sindaco del comune e alla ASL) di verificare le condizioni igienico-sanitarie degli alloggi. In proposito, ricorda i molteplici fatti di cronaca relativi ad «alloggi o appartamenti dormitorio» occupati a turno da decine e decine di persone straniere e la diretta correlazione con il degrado e le pessime situazioni igienico-sanitarie foriere di malattie. Soprattutto in tema di tutela dei diritti dei minori e di applicazione delle relative convenzioni internazionali, questo provvedimento risponde anche alla inderogabile necessità di garantire tali diritti; i comuni già oggi possono offrire la possibilità di trasferimento della madre e del neonato in apposite strutture rispondenti a condizioni igienico-sanitarie adeguate. In questa chiave di lettura, la disposizione deve essere intesa non in termini sanzionatori, bensì come garanzia per tutti i residenti, inclusi i minori e gli stranieri, della disponibilità di un alloggio congruo. In tema di ricongiungimenti, necessariamente devono sussistere adeguate condizioni igienico-sanitarie degli alloggi.

Delia MURER (PD) Esprime, inoltre, un giudizio fortemente critico sull'istituzione del registro delle persone senza fissa dimora, di cui all'articolo 50, comma 2, e preannuncia la presentazione di un emendamento volto a prevedere, qualora la maggioranza insistesse per l'istituzione di tale registro, che esso sia istituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, anziché presso il Ministero dell'interno: ritiene così di sottolineare come le persone senza fissa dimora debbano essere considerate come soggetti bisognosi di assistenza e non come fonte di pericolo. Sottolinea, più in generale, la necessità di adottare misure volte a garantire effettivamente agli stranieri la possibilità di soggiornare legalmente in Italia, superando le gravi disfunzioni che attualmente caratterizzano le procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno, tanto più ove si decida di porre a carico degli stranieri una parte significativa degli oneri delle procedure medesime.

Alessandra MUSSOLINI (Pdl), relatore, osserva infine, con riferimento all'articolo 42, comma 1, che l'iscrizione all'anagrafe rappresenta un diritto-dovere e non può, pertanto, essere subordinata a verifiche da parte degli uffici comunali.(15)

Il parere di detta commissione è favorevole con la condizione che all'articolo 42, comma 1, capoverso, le parole «sono subordinate» siano sostituite dalle seguenti «possono dar luogo» e sia soppresso il secondo periodo dell'articolo. (se la verifica non è compiuta...) Gli emendamenti presentati sono (come avvenuto al Senato) presentati, per la maggior parte, dall'opposizione e tendenti a suggerire lo stralcio dei due articoli.

(13) Contributo fio.PSD per l'audizione del 21 aprile 2009, p.4  
(14) Contributo fio.PSD per l'audizione del 21 aprile 2009, p.4  
(15) Resoconto della XII Commissione permanente (Affari sociali), 23 aprile 2009

Ve li riportiamo di seguito.

**ART. 42.**

*Sopprimerlo.*

\* **42. 1.** Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco, Zamparutti.

*Sopprimerlo.*

\* **42. 14.** Amici, Ferranti, Zaccaria, Bressa, Minniti, Tenaglia, Turco, Bordo, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, D'Antona, Gianni Farina, Ferrari, Fontanelli, Giovanelli, Lanzillotta, Lo Moro, Melis, Naccarato, Piccolo, Pollastrini, Rossomando, Samperi, Tidei, Vassallo, Vaccaro.

*Sopprimerlo.*

\* **42. 13.** Palomba.

*Sopprimerlo.*

\* **42. 12.** Livia Turco, Sbrollini, Pedoto, Murer, Bossa, D'Incecco, Miotto, Binetti, Grassi, Calgaro, Argentin, Lenzi.

*Sopprimere il comma 1.*

\*\* **42. 2.** Mussolini, Contento, Antonio Pepe.

*Sopprimere il comma 1.*

\*\* **42. 4.** Mussolini.

*Sopprimere il comma 1.*

\*\* **42. 3.** Di Biagio.

*Al comma 1, capoverso, dopo le parole: condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, aggiungere le seguenti: secondo i parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.*

**42. 6.** Zeller, Brugger.

*Al comma 1, capoverso, sostituire la parola: dell'immobile con la seguente: dell'alloggio.*

**42. 11.** Miotto, Sbrollini, Murer, Bossa, D'Incecco, Binetti, Grassi, Argentin, Bucchino, Calgaro, Livia Turco, Lenzi.

*Al comma 1, capoverso, sostituire il secondo periodo con il seguente:*

La verifica delle condizioni igienico-sanitarie deve essere compiuta dai competenti uffici comunali entro il termine di trenta giorni dalla richiesta di iscrizione, trascorsi i quali le condizioni di cui sopra si danno per conformi alle vigenti norme sanitarie.

**42. 9.** Livia Turco, Bossa, Murer, Sbrollini, Argentin, Lenzi.

*Al comma 1, capoverso, sostituire il secondo periodo con il seguente:*

La verifica delle condizioni igienico-sanitarie non è richiesta qualora venga esibita la dichiarazione di agibilità dell'alloggio all'atto della richiesta di iscrizione anagrafica.

**42. 8.** Minotti, D'Incecco, Bucchino, Lenzi.

*Sopprimere il comma 2.*

**42. 10.** Livia Turco, Sbrollini, Pedoto, Murer, Bossa, D'Incecco, Miotto, Binetti, Grassi, Calgaro, Argentin, Lenzi.

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

2. All'articolo 29, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà.

**42. 5.** Di Biagio.

*Al comma 2, capoverso, lettera a), dopo le parole: requisiti igienico-sanitarie aggiungere le seguenti: secondo i parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.*

**42. 7.** Zeller, Brugger.

Riportiamo, sempre dai resoconti parlamentari, anche alcuni interventi espressi in commissione

Roberto ZACCARIA (PD) esprime rilievi critici sul contenuto dell'articolo 42 che, stabilendo che l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica siano subordinate alla verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, di fatto rischiano di provocare una compressione dei diritti dei cittadini tutti e non solo degli stranieri. Rileva che la norma, in considerazione degli effetti devastanti che può provocare, verrebbe certamente disapplicata, ovvero se applicata provocherebbe situazioni insostenibili sotto il profilo sociale. Raccomanda pertanto l'approvazione degli emendamenti soppressivi della predetta disposizione.

Marilena SAMPERI (PD) si associa alle perplessità espresse sull'articolo 42, che si applica in via generale a tutti i cittadini rischiando di pregiudicare il diritto alla residenza per molti di coloro che non soddisfano i requisiti particolarmente rigidi richiesti della suddetta norma. Evidenzia altresì le difficoltà operative che incontreranno le amministrazioni comunali nell'attuare la disposizione.

Andrea SARUBBI (PD), nel condividere le considerazioni testé svolte dai deputati Zaccaria e Samperi, richiama l'orientamento espresso dalla Comunità di Sant'Egidio in relazione all'assoluto rilievo che assume la residenza, considerata la premessa per poter accedere ai numerosi diritti che la norma in oggetto inevitabilmente pregiudica.

Le Commissioni respingono gli identici emendamenti Bernardini 42.1, Amici 42.14, Palomba 42.13 e Turco 42.12, nonché gli identici emendamenti Contento 42.2, Mussolini 42.4 e Di Biagio 42.3.

Karl ZELLER (Misto-Min.ling.) illustra l'emendamento a sua firma 42.6, teso ad uniformare i requisiti previsti per il ricongiungimento familiare e per l'idoneità anagrafica.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO, nel ribadire il parere contrario sull'emendamento Zeller 42.6, fa notare che sono previsti requisiti diversi in quanto si riferiscono a norme distinte.

Le Commissioni respingono gli emendamenti Zeller 42.6, Miotto 42.11, Turco 42.9, Miotto 42.8 e Turco 42.10.

Donato BRUNO, presidente, constata l'assenza del presentatore dell'emendamento Di Biagio 42.5; si intende che vi abbia rinunciato.

Le Commissioni respingono l'emendamento Zeller 42.7.

#### ART. 50.

*Sopprimerlo.*

**\*50. 1.** Di Biagio.

*Sopprimerlo.*

**\*50. 4.** Palomba.

*Sopprimerlo.*

**\*50. 3.** Livia Turco, Murer, Sbrollini, Miotto, Bossa, D'Incecco, Binetti, Grassi, Bucchino, Argentin, Lenzi.

*Sopprimerlo.*

**\*50. 5.** Zaccaria, Amici, Ferranti, Bressa, Minniti, Tenaglia, Livia Turco, Bordo, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, D'Antona, Gianni Farina, Ferrari, Fontanelli, Giovanelli, Lanzillotta, Lo Moro, Melis, Naccarato, Piccolo, Pollastrini, Rossomando, Samperi, Tidei, Vassallo, Vaccaro.

*Sopprimere il comma 2.*

**50. 6.** Bordo.

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

2. Dopo il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è inserito il seguente: «È comunque istituito, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro competente, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento

del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA e le azioni sociali sulle povertà estreme che si intende sviluppare d'intesa con gli enti locali».

**50. 2.** Murer.

E' da segnalare comunque l'ultimo emendamento all'art 50 che, in un'ottica di riparazione del danno (probabilmente), suggerisce di trasferire la tenuta del registro dal ministero dell'Interno a quello del Lavoro, delle Politiche Sociali e della Salute.

E' un tentativo per "addolcire" la misura di un controllo ispettivo, trasferendola a un dicastero maggiormente competente sulla materia dell'homelessness, e privo di competenze di polizia.

Per questo articolo non possiamo riportare gli orientamenti espressi, perché al momento della discussione, chi li aveva proposti non era presente.

## 8 Il risultato

Il 29 Aprile il testo del progetto di legge incomincia il suo esame presso l'Aula della Camera, e sin dalla presentazione viene confermata la caratteristica economica della sicurezza di cui abbiamo parlato nell'introduzione. L'aula è in preda a una certa turbolenza, si avverte subito una certa tensione tra i banchi della maggioranza, tanto che il Governo verrà battuto su alcuni emendamenti, e da più parti si invoca la sospensione del dibattito o l'inversione dell'ordine del giorno, per lasciare al Governo la possibilità di porre la fiducia sull'intero pacchetto.

Da parte dell'opposizione vengono presentate delle questioni pregiudiziali di incostituzionalità. Una di queste riguarda proprio la norma sulla residenza.

*"l'articolo 42 del disegno di legge, modificando la legge n. 1228 del 1954 e il decreto legislativo n. 286 del 1998, subordina l'iscrizione e la variazione anagrafica alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie degli immobili. La disposizione si applica anche ai cittadini italiani e agli stranieri regolarmente soggiornanti. La residenza è un presupposto per il godimento di numerosi diritti. Negare la residenza per ragioni di natura economica è in palese contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione. La povertà condiziona l'identità della persona".(16)*

Le questioni pregiudiziali di incostituzionalità del provvedimento, presentate dall'opposizione, non passano la votazione.

La fiducia puntualmente giunge e il proseguimento viene rinviato al 12 maggio, al 13 per continuare l'esame del testo e la votazione finale avrà luogo nella tarda mattinata o nel primo pomeriggio di giovedì 14 maggio con le dichiarazioni di voto finali.

Il 12 maggio la Camera si riunisce per votare la fiducia e il Governo presenta tre maxi emendamenti (immigrazione, antimafia e sicurezza), che non apportano sostanziali modifiche al provvedimento, perché tese a "blindarlo" in vista del voto di fiducia.

Vediamoli nel dettaglio. Il primo blocco riguarda gli emendamenti della Camera, i secondi quelli introdotti dal Governo.

### Emendamenti

#### ART. 42.

*(Modifiche alla legge 24 dicembre 1954, n. 1228, e al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).*

Sopprimerlo.

\***42. 12.** Livia Turco, Sbröllini, Pedoto, Murer, Bossa, D'Incecco, Miotto, Binetti, Grassi, Calgaro, Argentin, Lenzi, Burtone, Mosella, Amici, Ferranti, Zaccaria, Bressa, Minniti, Tenaglia, Livia

(16) Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n.171, del 5 maggio 2009, p.7

Turco, Bordo, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, D'Antona, Gianni Farina, Ferrari, Fontanelli, Giovanelli, Lanzillotta, Lo Moro, Melis, Naccarato, Piccolo, Pollastrini, Rosso-mando, Samperi, Tidei, Vassallo, Vaccaro, Bernardini, Beltrandi, Farina Coscioni, Mecacci, Maurizio Turco, Zamparutti.

*Sopprimerlo.*

**\*42. 13.** Di Pietro, Palomba, Evangelisti, Favia.

*Sopprimerlo.*

**\*42. 70.** Lo Monte, Belcastro, Commercio, Iannaccone, Latteri, Lombardo, Milo, Sardelli.

*Sopprimere il comma 1.*

**42. 2.** Mussolini, Di Biagio.

Subemendamento all'emendamento 42. 200 delle Commissioni

*All'emendamento 42. 200 delle Commissioni, sostituire la parola: possono con le seguenti: non possono.*

**0. 42. 200. 1.** Di Pietro, Palomba, Evangelisti, Favia.

*Al comma 1, capoverso, primo periodo, sostituire le parole: sono subordinate con le seguenti: possono dar luogo.*

*Conseguentemente, al medesimo capoverso, sopprimere il secondo periodo.*  
42. 200. Le Commissioni.

*Al comma 1, capoverso, primo periodo, sostituire la parola: subordinate con la seguente: soggette.*

*Conseguentemente, al medesimo capoverso, sopprimere il secondo periodo.*

**42. 71.** Lo Monte, Belcastro, Commercio, Iannaccone, Latteri, Lombardo, Milo, Sardelli.

*Al comma 1, capoverso, sopprimere il secondo periodo.*

**42. 72.** Lo Monte, Belcastro, Commercio, Iannaccone, Latteri, Lombardo, Milo, Sardelli.

*Al comma 1, capoverso, sostituire il secondo periodo con il seguente: La verifica delle condizioni igienico-sanitarie non è richiesta nel caso di alloggio diverso da un immobile.*

**42. 73.** Miotto, D'Incecco, Bucchino, Lenzi.

*Al comma 1, capoverso, sostituire il secondo periodo con il seguente: La verifica delle condizioni igienico-sanitarie deve essere compiuta dai competenti uffici comunali entro il termine di trenta giorni dalla richiesta di iscrizione, trascorsi i quali le condizioni di cui sopra si danno per conformi alle vigenti norme sanitarie.*

**42. 9.** Livia Turco, Bossa, Murer, Sbrollini, Argentin, Lenzi.

*Sopprimere il comma 2.*

**42. 10.** Livia Turco, Sbrollini, Pedoto, Murer, Bossa, D'Incecco, Miotto, Binetti, Grassi, Calgario, Argentin, Lenzi, Burtone, Mosella.

*Al comma 2, capoverso, secondo periodo, sopprimere le parole: al seguito di uno dei genitori.*  
**42. 5.** Di Biagio.

## **ART. 50.**

*(Modifiche all'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228).*

*Sopprimerlo.*

**\*50. 1.** Di Biagio.

*Sopprimerlo.*

**\*50. 3.** Livia Turco, Murer, Sbrollini, Miotto, Bossa, D'Incecco, Binetti, Grassi, Bucchino, Argentin, Lenzi, Burtone, Mosella, Zaccaria, Amici, Ferranti, Bressa, Minniti, Tenaglia, Bordo, Capano, Cavallaro, Ciriello, Concia, Cuperlo, D'Antona, Gianni Farina, Ferrari, Fontanelli,

Giovanelli, Lanzillotta, Lo Moro, Melis, Naccarato, Piccolo, Pollastrini, Rossomando, Samperi, Tidei, Vassallo, Vaccaro.

*Sopprimerlo.*

**\*50. 4.** Di Pietro, Palomba, Evangelisti, Favia.

*Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:*

1-bis. Per le persone senza fissa dimora non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 42 della presente legge.

**50. 70.** Miotto, Bossa, Murer, Sbroolini.

*Sopprimere il comma 2.*

**50. 6.** Bordo.

*Sostituire il comma 2 con il seguente:*

2. Dopo il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è inserito il seguente:

«È comunque istituito, presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro competente, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA e le azioni sociali sulle povertà estreme che si intende sviluppare d'intesa con gli enti locali».

**50. 2.** Murer.

#### (MAXI) Emendamenti del Governo

18. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie».

19. All'articolo 29, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà».

39. Dopo il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è inserito il seguente:

«È comunque istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'interno un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA».

---

Il confronto promesso dalla maggioranza, relativo agli approfondimenti o modifiche al testo è stata completamente disattesa. Riportiamo l'intervento dell'opposizione circa il voto di fiducia, avvenuto in apertura di seduta.

ANTONELLO SORO. Signor Presidente, la prego di non considerare rituale l'espressione di un forte disagio da parte del gruppo dei democratici rispetto alla dodicesima, tredicesima e quattordicesima questione di fiducia che questo Governo propone al Parlamento, non solo perché disattende una ripetuta sollecitazione del Presidente della Repubblica (ma dello stesso Presidente della Camera), ma perché in questo caso si configurano fattispecie assolutamente originali. Mi consenta, signor Presidente, di ricordare brevemente che la ratio delle norme del Regolamento della Camera sul voto segreto è quella di predeterminare e garantire una sfera di principi e diritti costituzionali e di materie sulle quali i deputati possono votare liberamente a scrutinio segreto, senza subire il vincolo della disciplina di partito.

La tutela di diritti fondamentali così rilevanti implica infatti la prevalenza della libertà del Parlamento - e quindi dei singoli parlamentari - rispetto al valore della stabilità del Governo. In caso contrario sarebbe facile per il Governo vanificare tutte le norme del Regolamento, potendo - tramite la posizione della questione di fiducia - imporre il voto palese praticamente su tutto, in particolare anche su quei principi e diritti costituzionali e su quegli argomenti che, proprio attraverso il voto segreto, si erano voluti invece riservare alla libera determinazione.

Sappiamo che esistono dei precedenti e sappiamo che il combinato dei peggiori precedenti di questa storia repubblicana può portare il Presidente della Camera ed i Governi a riconoscere come assolutamente normale la posizione della questione di fiducia su un provvedimento con riferimento al quale il Parlamento viene privato della sua possibilità di esprimersi a voto segreto, esattamente come le norme del Regolamento - ma direi il comune giudizio sul ruolo del Parlamento - prevedono possa esercitarsi.

L'integrazione dei peggiori precedenti viene invocata - e verrà sicuramente invocata - anche per un altro aspetto, che è il secondo aspetto sul quale richiamo l'attenzione dei colleghi e prima di tutto del Presidente. Questi maxi emendamenti sono una figura giuridica non nuova nel nostro Parlamento, ma sempre più mostruosa: un articolato di 66 grossi articoli, che tratta dell'universo mondo, viene ridotto a tre maxi emendamenti, ma nei maxi emendamenti sono introdotte norme sulle quali questa Camera, ma anche il Senato della Repubblica, hanno già espresso un giudizio e che hanno respinte.

Si dirà che anche su questo possano invocarsi precedenti, ed io invoco il precedente non irrilevante della Presidente Lotti, che esplicitamente ha escluso l'ammissibilità di norme già respinte dal Parlamento prima che siano trascorsi sei mesi.

Credo che anche questa sia una cosa molto grave sulla quale richiamo la sua attenzione, signor Presidente. La terza considerazione attiene al senso politico, ma la richiamo solo per l'aspetto formale: abbiamo davanti un provvedimento sul quale abbiamo condiviso il tempo contingentato di ventidue ore. Ventidue ore rappresentano un tempo assolutamente compatibile con l'esame in questa settimana di questo provvedimento. La posizione della questione di fiducia quindi non risponde al bisogno di accelerare l'esame di questo provvedimento, ma ad una esigenza espressa pubblicamente dal Ministro dell'interno quando ha detto (e lo ha detto davanti alle agenzie di stampa ed alle televisioni): non ci possiamo fidare, e cioè non ci possiamo fidare del Parlamento, cioè non ci possiamo fidare dei deputati della maggioranza di questo Parlamento.

Credo che questa sia una cosa molto grave.

In conclusione, signor Presidente, mi rivolgo a lei: noi abbiamo seguito con interesse ed apprezzamento alcune sue valutazioni circa il profilo di incostituzionalità di alcune norme contenute nella proposta del Governo che discendono dalla istituzione di un reato di clandestinità. La riproposizione di norme largamente informate a questa scelta di carattere molto generale, sulla quale naturalmente è lecito aprire una discussione, è in contraddizione - ce lo consenta, Presidente - con determinate affermazioni. Se tali norme presentano profili di incostituzionalità e questi profili permangono (non c'è dubbio che rimangono in piedi norme che hanno quelle caratteristiche e se avessimo avuto la possibilità avremmo motivato questa argomentazione), lei, signor Presidente, le avrebbe dovute considerare non ammissibili. Noi troviamo che questo sia l'episodio più importante nella dimensione dei rapporti tra il Parlamento e il Governo e nell'espressione compiuta del ruolo e della libertà del Parlamento, da quando è cominciata questa legislatura.

E' un momento molto delicato. Vorrei che non venisse banalizzato nella tradizionale protesta dei deputati dell'opposizione rispetto alla riproposizione della questione fiducia; non si tratta di questo. Sappiamo che la questione di fiducia è entrata a pieno regime nella tradizione e nella consuetudine di questo Parlamento e che, a ragione o a torto, viene usata e spesso anche abusata.

Questo è un caso del tutto diverso. È un caso nel quale si consuma una violenza fortissima nei confronti delle norme che insieme ci siamo dati. Questa violenza si trasferisce nella vita del Paese e genera una tensione della quale ho la sensazione che il Governo, e la maggioranza, non ne hanno la piena consapevolezza (Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Italia dei Valori).

Dal tenore dell'intervento si evince che ormai è in gioco qualcosa di più grande rispetto a immigrazione e residenza, l'aria della seduta è tesa e grave. Lo stesso Presidente Fini, usa un tono sommesso. Gli interventi sono densi di richiami al più o meno recente passato.

ANGELO COMPAGNON. Signor Presidente, anche il nostro intervento, diversamente dagli altri che abbiamo svolto in merito alle varie questioni di fiducia poste, non vuole essere rituale, perché è forte in noi la preoccupazione nei confronti del Paese per il punto dove siamo arrivati. Esistevano tutti i tempi che si volevano avere; esistevano tutte le condizioni per poter discutere in Parlamento, regolarmente e normalmente, di questo provvedimento sulla sicurezza. Invece, siamo arrivati alla quattordicesima fiducia; una fiducia per tre,

o tre fiducie per uno, non si capisce. Certo è che ormai siamo arrivati al livello delle offerte del supermercato: una per tre o tre per uno, e ciò a dimostrazione della superficialità con la quale, pur di andare veloci e di portare a casa un provvedimento, si tenta di forzare i lavori dell'Aula. La fiducia esponenziale, che come è già stato ricordato, è stata posta anche in passato, ma che adesso sta prendendo una piega eccessiva, ci preoccupa perché non permette all'Aula di approfondire tematiche delicate e serie. Si vuole in campagna elettorale, o alla vigilia di una campagna elettorale, portare a casa delle bandiere che danno apparentemente delle risposte ad una parte della politica nazionale, ma che non toccano nella realtà quelli che sono i veri problemi del Paese.

L'istituzione delle ronde e l'introduzione del reato di clandestinità sono stati già respinti in quest'Aula, per cui la volontà del Parlamento si è già palesata molto chiaramente. Tuttavia, tali proposte vengono riproposte e probabilmente enfatizzate ad un punto tale, per far vedere che questo è il solo ed unico problema del Paese, forse per nascondere quelli che sono i problemi reali, le difficoltà delle famiglie, della piccola e media impresa, ovvero tutto quello che in questo momento si sta arenando nel Paese a scapito soprattutto delle persone più deboli.

La maggioranza argomenta l'apposizione della fiducia a motivo della rilevanza politica del disegno di legge che, essendo un preciso impegno assunto con gli elettori nel programma di governo con cui la coalizione di centrodestra ha vinto le elezioni, assume la qualità di un atto fondante la maggioranza politica che ha assunto il governo del paese. Si riporta, a tal proposito, l'intervento svolto da:

ROBERTO COTA. Signor Presidente, intervengo brevemente, anche perché ritengo che non sia corretto anticipare oggi un dibattito che si terrà in sede di discussione sulla questione di fiducia e in sede di dichiarazioni di voto finale. Una prima considerazione: quando si pone la questione di fiducia? La questione di fiducia si pone quando il Governo ritiene che un determinato provvedimento abbia un valore speciale dal punto di vista politico, sia da considerare un punto fondamentale del proprio programma di Governo.

Dunque, noi ci siamo presentati agli elettori un anno fa, abbiamo vinto le elezioni con una larga maggioranza e le abbiamo vinte proprio perché a differenza vostra, cari colleghi, abbiamo detto chiaramente che avremmo compiuto un'efficace azione di contrasto all'immigrazione clandestina. Abbiamo vinto le elezioni perché abbiamo detto che avremmo posto la sicurezza dei cittadini al centro della nostra azione.

Il provvedimento che oggi discutiamo va in tale direzione, dunque è naturale, anzi dal nostro punto di vista è doveroso porre la questione di fiducia, proprio perché il Governo deve, con questo atto, riaffermare il proprio programma elettorale e deve riaffermare di fronte ai cittadini un fatto che ci contraddistingue e che contraddistingue anche la Lega, nella sua azione sia parlamentare sia di Governo, e cioè che noi manteniamo le promesse fatte ai cittadini (Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania).

Durante la discussione sulla fiducia di martedì 12 maggio si segnalano, per qualità ed effettiva attinenza con l'argomento, soltanto due interventi:

LIVIA TURCO. Vorrei anche sottolineare il danno che questo provvedimento ha già arrecato al nostro Paese. Il dibattito che lo ha accompagnato ha già aumentato l'incertezza, la precarietà e la paura nel nostro Paese, perché l'incertezza e la precarietà si alimentano anche con l'immagine di persone che muoiono nel mare. La precarietà, l'incertezza, l'insicurezza e la paura si alimentano facendo credere che siamo invasi dagli immigrati, mentendo sapendo di mentire, perché la fragilità, l'incertezza e la precarietà si accrescono, come avete fatto voi con questo provvedimento, aumentando la fragilità di chi è in difficoltà, di chi è più fragile. Sono già tanti gli immigrati, persone per bene, che contribuiscono a far stare meglio le nostre famiglie, che si sono allontanati dal Servizio sanitario pubblico, soltanto perché hanno sentito dire che se si avvicinano a quel Servizio sanitario pubblico, che dovrebbe essere loro amico e garantire loro le cure essenziali, è invece luogo nemico e di denuncia. Avete già sortito questo risultato, con l'annuncio e con la battaglia che questo provvedimento ha comportato nel Paese. Credo sia dovere di ciascuno di noi qui presente ringraziare i medici italiani, che, in nome di scienza e coscienza e della loro deontologia, hanno contribuito a respingere questo grave provvedimento.

Questo provvedimento ha già creato dei danni e questo modo di legiferare continuerà a provocarne. Voglio sottolineare e soffermarmi su un emendamento che abbiamo presentato, uno dei tanti: l'emendamento soppressivo dell'articolo 21 del disegno di legge, che prevede il reato di ingresso e permanenza illegale sul territorio dello Stato.

Nel motivare la ragione per cui abbiamo proposto l'abrogazione di questo articolo 21, non mi rifaccio ad opinioni personali, ma alle opinioni di quei giuristi, di quegli operatori del diritto, di quei medici, di quegli operatori sociali, di quelle associazioni, che ogni giorno dedicano un po' del proprio tempo ad affermare i diritti e la civiltà nel nostro Paese.

Il disegno di legge introduce all'articolo 21 un'unica fattispecie di reato, comprensiva sia dell'ingresso illegale che della permanenza oltre il consentito sul territorio dello Stato. Con il reato di immigrazione clandestina il fulcro del giudizio penale si sposta dal fatto all'autore, con conseguente rottura dell'equilibrio politico-criminale imposto dalla dimensione costituzionalmente orientata del diritto penale, in cui, come è noto, il disvalore oggettivo segna un'antecedenza assiologica rispetto al disvalore soggettivo, costituito dai criteri personali dell'imputazione di responsabilità. Questo commento è stato espresso nel parere della giunta dell'Unione delle camere penali del 4 giugno

2008, con riferimento all'aggravante di clandestinità introdotta con il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, ma estensibile alla previsione dell'immigrazione clandestina come reato.

Il reato di clandestinità uniforma in un unico trattamento sanzionatorio le posizioni di chi è entrato clandestinamente e di chi entrato regolarmente, ma si è trattenuto in Italia più del consentito, pur senza aver mai disobbedito ad un provvedimento di espulsione; accomunate tutte le posizioni di soggiorno irregolare. Diverrà giuridicamente impossibile trattare in modo differenziato la badante che lavora onestamente da coloro che costituiscono davvero un problema per la sicurezza dei cittadini.

Inoltre, lo Stato sarà costretto a celebrare con un'inutile spesa decine di migliaia di processi che si concluderanno, in caso di condanna, con la comminazione di una sostanziosa pena pecuniaria, di fatto inesigibile, a carico di persone non abbienti, che non di rado sono giunte nel nostro Paese sospinte da necessità gravi, spesso anche a rischio della loro vita; questo è il commento del documento unitario di tutte le associazioni cattoliche e laiche che ogni giorno si misurano con gli immigrati, con le persone in carne ed ossa, e lo fanno in nome di quei diritti, di quei valori scritti nella nostra Costituzione.

I migranti per timore di essere denunciati con conseguenze di rilievo penale, saranno indotti a sottrarsi al contatto con tutti gli incaricati di pubblico servizio, in qualunque ambito, innescando un'allarmante situazione di compromissione dei diritti fondamentali. Il timore di avvicinarsi a ogni tipo di servizio pubblico escluderebbe dall'accesso alla assistenza ai diritti soprattutto le fasce più deboli della popolazione migrante, quali le vittime di tratta, i minori e le altre persone vulnerabili, e ne sarebbero probabilmente colpiti anche coloro che hanno una situazione di soggiorno regolare, ma precaria.

Ad esempio, per sottrarsi al pericolo di denuncia da parte dell'ufficiale di stato civile, il genitore straniero privo di permesso di soggiorno potrebbe evitare di registrare la nascita del figlio, o di perfezionare il procedimento di riconoscimento dello stesso, e a causa del mancato riconoscimento potrebbero aprirsi procedure di adottabilità di questi minori con conseguenze anche gravi sul diritto del minore, universalmente riconosciuto a vivere, e a crescere, insieme alla propria famiglia. Oppure potrebbero verificarsi delle situazioni in cui la madre, consapevole del rischio della denuncia, sia indotta a partorire in casa, con evidenti rischi per la salute sua e del nascituro. Proprio l'ambito socio-sanitario-assistenziale è particolarmente sensibile. Infatti, il rischio di denuncia creerebbe tra gli immigrati privi di permesso di soggiorno e bisognosi di cure mediche una reazione di paura che ne ostacolerebbe l'accesso alle strutture sanitarie.

Questo provvedimento oltre ad aggravare di un ulteriore peso l'apparato giudiziario, con l'introduzione del reato di soggiorno illegale, sembra smentire la direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio, ancor prima di una sua attuazione in Italia. Tale direttiva, infatti, privilegia il rimpatrio volontario dello straniero prima dell'applicazione della misura dell'allontanamento coattivo, prevedendo di non applicare tale possibilità solo agli stranieri per i quali il rimpatrio sia sanzione penale o conseguenza di una sanzione penale. Si tratta delle ragioni che hanno posto alla nostra attenzione di parlamentari, associazioni come Amnesty International, l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, il Consiglio italiano per i rifugiati, Medici senza frontiere, la Società italiana di medicina delle migrazioni, ovvero tutte quelle voci che il Parlamento, e il Governo, avrebbero dovuto ascoltare e che ci sottolineano i pericoli che porterà l'introduzione del reato di clandestinità che avete scritto e confermato nel maxi emendamento.

Per questo insistiamo sul nostro emendamento abrogativo della norma che rappresenta il fulcro del vostro provvedimento, così come insistiamo sull'emendamento riferito all'articolo 42 che rappresenta un altro dei paradossi introdotti dalla vostra legislazione, un'altra di quelle norme che hanno già creato precarietà, incertezze e insicurezza soprattutto negli strati sociali più deboli. Voi addirittura avete messo in allarme le persone che stanno di più ai lati della nostra società, come le persone senza fissa dimora e i più poveri. Mi riferisco all'articolo 42 del testo che vogliamo abrogare, che prevede sia per i residenti italiani, sia per quelli stranieri regolarmente soggiornanti, il divieto di iscrizione anagrafica in mancanza della disponibilità di un alloggio dotato di idonea certificazione dei requisiti igienico-sanitari. Poi, in qualche modo, avete introdotto il principio che i poveri nel nostro Paese non hanno identità. Il furore ideologico contro gli immigrati vi porta a colpire le fasce più deboli della popolazione perché questo è in qualche modo inevitabile.

Quando si pratica il diritto diseguale poi si colpiscono non soltanto quelle persone che si vogliono colpire; il diritto diseguale produce degli effetti perversi. In questo caso voi produceste il principio che si colpiscono i più deboli, introducete il principio che i poveri non hanno identità. Vi suggeriamo di andare a vedere i dati ISTAT sulle abitazioni delle nostre famiglie, delle famiglie italiane. Vi sono dei dati sconcertanti, dati che dicono che le famiglie che rischiano di non avere quei requisiti che voi qui prevedete per poter avere l'accesso all'anagrafe sono tante, e allora l'effetto è che rischiano di vedersi private della propria identità e di ciò che comporta l'accesso all'iscrizione all'anagrafe in termini di diritti sociali, di diritti alla salute, e anche di diritti politici.

Voglio concludere con un'ultima considerazione.

Il governo dell'emigrazione, come di tutti gli altri aspetti della nostra vita civile ma ancora di più data la sua delicatezza e complessità, si misura dai risultati che si ottengono. Ebbene, è singolare come questo Governo stia legiferando prescindendo totalmente da una valutazione dei risultati della sua azione di governo di questo ultimo anno. È un anno che siete al Governo e in questo anno la vostra azione ha prodotto esattamente quello che voi dite di voler combattere, cioè l'aumento della clandestinità, l'aumento degli sbarchi, l'aumento dell'immigrazione irregolare. Questo è il dato incontestabile, confermato dalle cifre del Ministero dell'interno, dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e dalle nostre aziende. È aumentata l'immigrazione clandestina, sia essa costituita dagli

sbarchi, sia essa costituita dalle persone che sono entrate regolarmente, ad esempio con un visto turistico poi scaduto, oppure con un regolare permesso di soggiorno scaduto che non riescono a rinnovare. Oppure mi riferisco alla clandestinità che è prodotta dal fatto che avete bloccato l'ingresso regolare per lavoro. Allora, a fronte di questo risultato così difforme rispetto a quello che voi vi ripromettete, rispetto ad un risultato così fallimentare ben diverso avrebbe dovuto essere l'atteggiamento del Governo, ma anche delle forze politiche che sostengono il Governo.

È quello cioè di aprire finalmente sul tema dell'immigrazione un dibattito pacato, serio, che guardi ai fatti, che chieda la collaborazione tra le forze politiche. Infatti noi sulla base dell'esperienza politica diciamo che sarebbe un grande passo in avanti, sarebbe davvero un segnale di un Paese normale, se finalmente sul tema dell'immigrazione la si smettesse con le contrapposizioni ideologiche e si considerasse tale tema invece come una grande questione che appartiene al Paese, al bene comune, e si cercassero le convergenze a partire dalla valutazione dei fatti.

Invece, voi scegliete ancora una volta di affidarvi all'ideologia. Anziché governare, utilizzate l'immigrazione come un megafono per lanciare dei messaggi che alimentano la paura, l'insicurezza e la precarietà, ma la forza dei fatti s'imporrà, e la forza dei fatti è che questo Paese sta cambiando grazie agli immigrati. Noi non soltanto abbiamo bisogno degli immigrati nelle nostre famiglie e nelle nostre aziende, ma nei nostri comuni, nei nostri quartieri, nelle nostre scuole, anche quelle che hanno vissuto il conflitto con gli immigrati.

Gli italiani stanno imparando che mescolati si vive meglio, e questo è un punto di non ritorno, questo è un aspetto della realtà che voi, con la vostra ideologia e con i vostri proclami non riuscirete a mettere in discussione, semplicemente ostacolerete e renderete molto più faticoso. E poi, per favore risparmiateci il richiamo all'Europa, perché l'Europa va presa tutta insieme. L'Europa è quella del contrasto all'immigrazione clandestina, ma l'Europa è anche quella che dice che l'integrazione è essenziale per promuovere sicurezza, ed è anche quella che parla dell'emigrazione come la prosperità.

È quella che chiede a tutti i Paesi di costruire un rapporto con l'Africa e di rilanciare la cooperazione, l'approccio globale, la multilateralità, elementi che voi avete totalmente abbandonato e che, anzi, irridete. Quindi, per favore, risparmiateci il richiamo dell'Europa o, se lo fate, ricordate anche l'articolo 3 della Convenzione di Ginevra sui diritti umani. Ricordate la Convenzione europea sui diritti umani perché, altrimenti, fareste un richiamo che suonerebbe alquanto stonato.

Eppure noi abbiamo bisogno di Europa perché soltanto con una politica europea si riuscirà a governare l'immigrazione ma proprio tale politica europea parla di diritti, di cooperazione, di partenariato, di integrazione e soltanto in questo modo riusciremo a dare sicurezza, stabilità, serenità al nostro Paese. Di certo non con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina che ci esporrà alla beffa di vedere persone che hanno rischiato la loro vita per uscire dalla povertà, dover pagare un'ammenda da cinquemila a diecimila euro come voi chiedete. Davvero tra un anno ci vedremo qui e dovremmo dire dei vostri fallimenti.

Dovremmo dire che non soltanto l'immigrazione clandestina è aumentata ma che l'articolo 21, il reato di immigrazione clandestina oltre che incivile e disumano, sarà anche una beffa perché inapplicabile. Sì, tra un anno ci vedremo qui e con i dati di fatto diremo quanto questa misura, oltre che incivile e disumana, è anche inapplicabile (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

L'intervento dell'on. Livia Turco in qualche punto sembra fare riferimento all'ultimo comunicato stampa fio.PSD.

Si segnala inoltre l'intervento dell'on. Touadi, che si riporta integralmente:

Signor Presidente, mentre il nostro Governo sta compiendo l'ennesima secessione dalla legalità internazionale operando contro il diritto e l'umanità nel Mare Mediterraneo, noi ci accingiamo ad esaminare un provvedimento che segna una svolta negativa nell'ordinamento giuridico e nella civiltà del nostro Paese. A tal proposito vorrei rivolgermi al Presidente del Consiglio che questa mattina in Egitto ha dichiarato che dentro i barconi vi sono persone reclutate dalla malavita organizzata.

Vorrei dire al Presidente del Consiglio che queste persone meritano rispetto e compassione perché fuggono da situazioni di guerra e da conflitti che il nostro Governo non può ignorare. Sono vittime di ingiustizia: quella ingiustizia che vede le loro terre sconvolte da guerre che solo per ipocrisia noi chiamiamo guerre etniche. Quelle guerre dicono molto di noi, del nostro modello di sviluppo, della sistematica spoliazione che compiamo delle loro materie prime. Queste guerre dicono molto della geopolitica del cinismo che ha promosso la globalizzazione senza solidarietà.

Non sono reclutati dalla malavita organizzata, signor Presidente. Sono sfruttati da essa. Mi sarei aspettato da parte del nostro Governo una maggiore intelligence, una maggiore concertazione con i nostri partner europei, un maggiore impulso all'Agenzia europea di contrasto dell'immigrazione clandestina per aggredire e sconfiggere la tratta degli esseri umani.

Questo disegno di legge recante misure in materia di sicurezza pubblica, meglio noto alle cronache come ennesimo pacchetto sicurezza, è un pesantissimo contenitore: un centone di disposizioni di varia indole, stipate nel provvedimento in modo assolutamente disorganico.

Alberto Di Martino, studioso di diritto penale all'università di Pisa, scrive in proposito che si assiste ad un corteo sparso, anzi un assembramento disordinatissimo e slabbrato di norme assolutamente eterogenee, destinate a fenomeni che non sempre hanno tra loro qualcosa in comune. Seriosamente diremo che non hanno nessun substrato criminologico o sociologico o antropologico comune: dal decoro urbano all'immigrazione, da questa alla mafia, dalla mafia alla circolazione stradale. In realtà - prosegue sempre questo studioso - si parla di sicurezza come di un concetto indefinito e, quindi, un concetto dentro il quale si può mettere tutto, un concetto debordante, ossessivo.

La sicurezza è un qualcosa che non si risolve nell'aiutare la soluzione dei problemi, anzi con l'ossessione securitaria non si rinsaldano le trame vitali della convivenza civile di un Paese. Con il paradigma della sicurezza, anzi, in controluce si ha l'immagine di un Paese disastroso, senza educazione civile e ciò non accade perché da fuori sono entrati i barbari, ma perché vi è qualche tarlo all'interno del nostro Paese e questo tarlo è l'ossessione della sicurezza. È un'ossessione che genera vento, aria fritta, norme manifesto tanto declamatorie quanto ineffettive.

La Comunità di Sant'Egidio ci ammonisce: se approvato, il disegno di legge in esame condurrebbe al blocco in massa delle iscrizioni o variazioni anagrafiche e non solo degli immigrati, ma anche dei cittadini stranieri, lasciando senza residenza un'ampia porzione della popolazione, pur legalmente presente sul territorio. Diverranno allora difficili il sostegno pubblico alle famiglie in difficoltà, il controllo sulla scolarizzazione dei minori, la programmazione dei servizi, la notifica degli atti legali, rendendo improvvisamente non rintracciabili e meno tutelate varie fasce della popolazione, incluse le persone senza fissa dimora, schedate in un archivio non comunale e privo di oggettive connessioni con le necessarie funzioni di servizio sociale.

L'articolo 21 del provvedimento in esame è la madre di tutte le nefandezze: la sua introduzione è un vessillo ideologico, lo sappiamo, utile alle scorribande elettorali della Lega Nord, un vessillo però con effetti devastanti sulla vita delle persone, sui loro diritti inalienabili sanciti dalla Costituzione e da tutte le Convenzioni internazionali firmate dal nostro Paese. Tali diritti - lo vorrei ripetere a questa maggioranza - sono indisponibili, perché appartengono alla persona in quanto persona. Sono diritti conaturati e non sono una gentile concessione delle maggioranze e dei Governi di turno. Ammesso e non concesso, signor Presidente, che sia pacifica l'identificazione del bene giuridico a cui si intende dare tutela con l'ipotesi di reato in discussione, mi domando se possiamo ritenerci altrettanto sereni nell'individuare l'elemento soggettivo del reato. Indubbiamente, il soggetto che parte dalla propria terra e percorre un viaggio lunghissimo in condizioni spesso disumane, agisce sapendo di agire.

Mi domando però se non si debba ulteriormente scavare nell'elemento soggettivo del reato, al fine di verificarne le ragioni, se volete il movente, che spinge un uomo o una donna ad abbandonare la propria casa e il proprio Paese. Scavando scavando, ci accorgeremo che quella scelta è imputabile all'impossibilità di vivere in contesti di fame, di povertà, di malattia. Insomma, dietro l'imputazione della fattispecie di reato in esame si nasconde un'accusa sottile e subdola, ma che c'è, ovvero noi imputiamo a questi uomini e a queste donne di essere colpevoli della propria condizione di affamati, di assetati e di poveri e ciò è eticamente inaccettabile.

Mi domando e vi domando: una tale concezione può ritenersi legale? Probabilmente alcuni di voi mi risponderanno positivamente, che è sufficiente che una legge penale voluta dal Parlamento stabilisca quando e come un determinato comportamento debba ritenersi illecito. Ma possiamo dire che tutto ciò che consideriamo legale sia anche giusto? Possiamo giudicare come giusta quella norma che imputa a un determinato soggetto un fatto materiale che si esaurisca e combaci totalmente con la sua condizione personale di straniero?

Per la prima volta noi giudichiamo una persona non per quello che fa, ma per quello che è, appunto per la sua condizione di povertà. Come si vede, signor Presidente, la criminalizzazione dell'immigrazione irregolare è una misura sproporzionata, che va oltre gli interessi legittimi di uno Stato a tenere sotto controllo i propri confini, una misura che erode gli standard legali internazionali, spiega il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, avvertendo che una simile politica finisce per provocare ulteriore stigmatizzazione ed emarginazione dei migranti, nonostante la maggioranza di questi contribuisca allo sviluppo degli Stati e delle società europee (noi affidiamo ai migranti quel che abbiamo di più caro: la nostra casa, i nostri anziani e i nostri bambini).

Pertanto, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa rivolge al Governo la richiesta di rivedere le parti della nuova normativa che sollevano serie questioni di compatibilità con gli standard dei diritti umani. Vorrei richiamarmi alla Convenzione sui diritti umani, che esplicitamente rifiuta il diritto di respingimento.

Questo diritto è stato violato, questa Convenzione è stata violata dal nostro Governo!

Signor Presidente, mi avvio alla conclusione. In questa ultima parte del mio intervento, vorrei rivolgermi ai difensori della vita: vorrei sfidarli a considerare che la vita va presa nella sua interezza, non solo nella sua fase embrionale o terminale. Quelli che respingete oggi senza esame preliminare del loro status, quelli che condannate a una vita invisibile, sono vite a tutti gli effetti, che lo Stato italiano ha il diritto politico e morale di proteggere. Altrimenti, mettete questo Paese nella strada della contrapposizione, della guerra tra poveri, con la conseguenza dell'implosione sociale, che è fonte di insicurezza e di paura più grandi, sia per gli italiani sia per gli stranieri.

Per questo motivo, voteremo decisamente « no » alla fiducia vergognosa che il Governo ha posto con riferimento a questo provvedimento (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

## 9 La fiducia

Il Governo propone la fiducia sui tre maxi emendamenti, per evitare che al proprio interno si verifichino defezioni nei consensi attesi dai gruppi parlamentari della maggioranza tali da mandare sotto il Governo e lo stesso pacchetto sicurezza, come già successo in alcune votazioni al precedente passaggio del ddl al Senato.

In realtà il meccanismo della fiducia, viene posto perché in questo modo, la stessa maggioranza è soggetta alla disciplina di partito. E' un meccanismo sicuro per far passare un provvedimento, ma è anche indice del malessere evidente che serpeggia all'interno della maggioranza e che già durante le audizioni in Commissione si era fatto abbastanza chiaramente percepire.

È da ricordare, a tal proposito, il clamoroso appello al Presidente del Consiglio, di cui si dà conto sui giornali del 19 marzo 2009, promosso da un centinaio di parlamentari della maggioranza di Governo contrari all'apposizione della fiducia sull'esame del pacchetto sicurezza alla Camera per consentire al Parlamento un esame approfondito delle norme ivi contenute.<sup>(17)</sup>

Nonostante tutto il pacchetto viene approvato, salvo qualche modifica, che non ne contamina la sostanza repressiva.

Riportiamo, traendoli dal verbale stenografico della seduta del 14 maggio, il vivace scambio di "opinioni", intercorso tra l'on. Dario Franceschini (PD) e il ministro dell'interno Roberto Maroni, che viene rimbrottato dalla presidenza della Camera.

<sup>(17)</sup>Sul punto si veda la rassegna stampa del 19.3.2009 e giorni seguenti sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

Tra gli altri si segnalano: Corriere della Sera, Repubblica, Sole 24 ore, La Stampa, Avvenire.

DARIO FRANCESCHINI. Signor Presidente, l'approvazione delle leggi e i dibattiti parlamentari sono sempre un'occasione per verificare la distanza tra le cose promesse in campagna elettorale e quelle che avvengono dopo le elezioni. Voi, maggioranza e Governo, avete fatto della sicurezza una bandiera sulla quale conquistare consenso e noi siamo i primi a dire che la lotta alla microcriminalità, agli scippi, alle rapine, alle violenze è e deve essere una priorità (Commenti dei deputati del gruppo Lega Nord Padania)... siete già agitati prima che cominci a parlare...

PRESIDENTE. Collegli, per cortesia, prima c'era qualcuno che richiamava gli altri alla tolleranza.

DARIO FRANCESCHINI. Deve essere una priorità per tutti coloro che sono impegnati in politica. Aggiungo per noi, che siamo una forza progressista, riformista, perché in particolare la microcriminalità colpisce i più deboli, più quelli che vivono nelle periferie urbane che non quelli che vivono nei quartieri residenziali.

Colpisce più gli anziani che altre categorie sociali. Ma adesso è tempo di bilanci, anche perché voi non governate da un anno. Negli ultimi otto anni voi avete governato per sei anni ed è tempo di bilanci (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Sulla sicurezza il vostro bilancio è di tradimento delle promesse elettorali ed è il bilancio di un fallimento totale, che tentate di coprire con dei proclami e con degli annunci ad effetto. La sicurezza si tutela con le forze dell'ordine. Da quando siete al Governo, nell'ultimo anno, avete tagliato 3,5 miliardi di euro al comparto sicurezza. Tutto ciò ha delle conseguenze, come sono venuti a dirci civilmente tutti i poliziotti e gli altri rappresentanti delle forze dell'ordine, costretti a venire davanti a Montecitorio e a manifestare davanti a tutte le questure italiane (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Sono venuti a dirci che non hanno i soldi per mettere la benzina nelle volanti, che non hanno i soldi per ripararle. Sono centinaia le volanti ferme nelle officine perché non ci sono i soldi per ripararle!

GIUSEPPE CONSOLO. Non è vero!

DARIO FRANCESCHINI. Sono venuti a dirci che non hanno i soldi per prendere gli straordinari. Sono costretti a protestare per difendere i loro diritti. A quelli che ci guardano da casa chiedo: qualcuno ha visto questo poliziotto di quartiere? Qualcuno ne ha visto uno in qualche parte d'Italia? (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Tentate di coprire tutto con l'inutile e pericolosa demagogia delle ronde. L'unico Paese che decide di affidare la sicurezza dei propri cittadini, che hanno diritto a vivere sicuri, a gruppi di privati cittadini che renderanno le strade meno sicure con i colori delle loro camicie. Ci avete criticato perché abbiamo ricordato che settant'anni fa il Paese conobbe le leggi razziali. Abbiamo ricordato che in quegli anni a bambini fu impedito di andare a scuola per via della loro religione. Voglio aggiungere che nella storia italiana c'è già stato, purtroppo, un altro momento in cui si pensò di affidare la sicurezza a persone che giravano per le strade con la camicia dello stesso colore e noi lì non vogliamo tornare (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

La sicurezza si affida ai poliziotti e ai carabinieri e per coprire tutto questo vostro fallimento avete scelto di impugnare la lotta all'immi-

grazione. Noi lo dobbiamo dire con chiarezza a chi ci ascolta, non a voi che lo sapete già. Noi siamo per tutta la durezza necessaria - e siamo pronti anche a collaborare con voi mettendo tutta la durezza che serve - per contrastare ogni cosa criminale legata all'immigrazione clandestina: il racket, lo sfruttamento, tutto ciò che c'è di criminale. Siamo pronti a contrastare civilmente l'immigrazione clandestina. Tutti nel Partito Democratico, non cercate divisioni (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Nel 2006, quando governavamo noi, i respingimenti sono stati 90 mila, ma sono stati fatti tutti rispettando la dignità dell'uomo, il diritto internazionale e il diritto di asilo politico (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Noi vogliamo, a differenza vostra, invece aiutare l'immigrazione regolare e chi vuole venire da noi a integrarsi, a fare lavori che gli italiani non vogliono più fare, chi accetta le nostre leggi ed è pronto a rispettarle. Aiutare l'integrazione è il modo migliore per contrastare l'immigrazione irregolare (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Voi avete invece scelto di trasformare dei barconi di disperati, che vengono da un viaggio di sfruttamento, che hanno visto la morte, che hanno incontrato la fame, che sono scappati dalle guerre, dalle devastazioni e dalle violenze, avete trasformato quei barconi in uno spot elettorale per prendere qualche voto in più (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Avete costruito uno spot elettorale sulla disperazione, sulla paura; uno spot elettorale contro la vostra stessa legge, la legge Bossi-Fini, che prevede che i respingimenti debbano essere individuali, non possono essere collettivi: uno spot elettorale contro il diritto internazionale. Se siete sordi rispetto alle nostre parole perché non avete ascoltato le parole dell'Europa, le parole delle Nazioni Unite?

Signor Presidente del Consiglio, perché al prossimo G8 non consegna ai suoi colleghi il piano sicurezza chiedendo loro cosa ne pensano, a quelli di destra e a quelli di sinistra? (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico). Non avete ascoltato le parole delle organizzazioni dei rifugiati, non avete ascoltato le parole dei vescovi italiani, voi che vi siete sempre dimostrati così ipocritamente devoti, quando c'è di mezzo il consenso avete usato parole di disprezzo anche nei confronti della Chiesa italiana (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Avete dimenticato che quando la politica, per la caccia morbosa del consenso, calpesta il diritto, calpesta le coscienze, calpesta i valori, per qualche voto in più, non è più politica, non è più degna di essere chiamata politica, è un'altra cosa. Avete introdotto il reato di clandestinità, un'altra bandiera che vi serviva, e non avete guardato le conseguenze; non avete visto che i medici o i presidi, dato che sono comunque incaricati di pubblico servizio o pubblici ufficiali, avranno il dovere di denunciare quando un immigrato clandestino porterà i propri figli a scuola o porterà un malato per essere curato all'ospedale, con rischi anche - come hanno detto molti medici - di epidemie per gli italiani. Non solo avete introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale, ma avete introdotto l'aggravante della clandestinità: per la prima volta nel nostro ordinamento c'è un'aggravante non per quello che si è fatto, ma per quello che si è, per la storia che si ha (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Avete previsto addirittura l'obbligo di denuncia per chi ospita un clandestino nella propria abitazione. Così un anziano o un'anziana che ospitano una badante non in regola dovranno denunciarla per non essere incriminati per favoreggiamento al reato di clandestinità (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico). Nella fretta di costruire questa bandiera avete impedito di fatto il matrimonio tra irregolari, avete di fatto reso impossibile l'iscrizione all'anagrafe di bambini di genitori non in regola, bambini invisibili...

ROBERTO MARONI, Ministro dell'interno. Basta falsità! Basta falsità!

PRESIDENTE. Per cortesia, prego il Ministro Maroni di avere un atteggiamento consono all'Aula (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico - Commenti dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania). Onorevole Franceschini, termini il suo intervento (Commenti di deputati del gruppo Partito Democratico).

Ho richiamato io il Ministro, per cortesia.

Ho provveduto io a far rispettare l'Aula, vi prego di rispettarla anche voi.

La prego di concludere, onorevole Franceschini.

DARIO FRANCESCHINI. Presidente, questa reazione non è contro le mie parole, ma è contro chi ha utilizzato la definizione «bambini invisibili», cioè tutte le organizzazioni internazionali e la Chiesa cattolica (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

Avete svuotato i fondi per la cooperazione allo sviluppo: avete tolto 985 milioni di euro in un triennio. Eppure il modo migliore per combattere l'immigrazione clandestina è dare risorse perché restino a lavorare nel loro Paese, che è quello che vorrebbero (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico). Un giorno di carcere costa 200 euro: con 200 euro si vive un mese dignitosamente nel Paese di provenienza, ma avete tolto tutti i fondi per fare questo (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico). Tutto soltanto per un pugno di voti in più (Commenti dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania).

Ci hanno detto in molti: attenzione, guardate i sondaggi, forse non vi conviene dire queste cose. Io voglio soltanto dire questo: ci sono già stati tanti momenti nella storia d'Italia e d'Europa in cui le persone, anche i moderati, hanno girato la testa dall'altra parte per non vedere, ecco noi non gireremo la testa dall'altra parte (Vivi e prolungati applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico - Congratulazioni - Commenti dei deputati dei gruppi Popolo della Libertà e Lega Nord Padania).

Dopo le modifiche introdotte alla Camera il ddl torna necessariamente al Senato, che nella giornata del 14 maggio 2009 lo recepisce, affidandolo in sede consultiva alle commissioni 1 e 2. Anche qui vengono richiesti dei pareri alle altre commissioni.

L'intento, per puri fini di campagna elettorale è quello di procedere subito alla sua approvazione, prima delle elezioni europee. Ma in realtà non si ha tempo a disposizione, essendo il calendario già formato e dovendo attendere i pareri delle altre commissioni. In più c'è la pausa dei lavori parlamentari di una settimana dovuta alle elezioni europee.

Con ogni probabilità l'approvazione slitterà a dopo le elezioni.

Appare in ogni caso oramai chiaro alla maggioranza di Governo che il proprio operato in questo campo è in sintonia con un quadro di riferimento culturale ampiamente condiviso da molti strati della popolazione italiana, nonostante gli sforzi di sensibilizzazione delle organizzazioni sociali per mettere in evidenza quanto il provvedimento colpisca i bersagli più facili ed indifesi, trascurando di affrontare le vere cause del problema "insicurezza".

A conferma di ciò il 16 maggio il Corriere della Sera pubblica un sondaggio Panel Data realizzato nel nord-est del Paese in merito al gradimento del pacchetto sicurezza. Da tale rilevazione emerge che il 60% del campione intervistato risulta favorevole nel complesso al disegno di legge, con tassi di consenso bassi ed apparentemente contraddittori su norme controverse come l'istituzione delle ronde o l'obbligo di denuncia per i medici (meno del 50% di cittadini a favore), ma elevati su norme come l'introduzione del reato di immigrazione clandestina (61%) ed il prolungamento del periodo di detenzione amministrativa nei centri di identificazione per gli immigrati irregolari (58%) e addirittura plebiscitari sull'istituzione di un registro per le persone senza fissa dimora (77%).

## **10** L'approvazione definitiva al Senato

A elezioni europee avvenute, l'approvazione mediante voto di fiducia è quanto puntualmente si verifica al Senato: il pacchetto sicurezza viene messo a calendario il 9 giugno nella seduta n°218, nella quale viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti (18 giugno).

Questo termine viene spostato: una prima volta durante la seduta del 16 giugno n°221, e poi una seconda, il 23 giugno seduta n° 224, che ne fissa il termine ultimo al 30 giugno.

Il 30 giugno si affrontano le numerose questioni pregiudiziali di incostituzionalità presentate dall'opposizione.

A titolo di cronaca, a fine seduta si conterranno 18 questioni di pregiudizialità costituzionale; il tema della residenza, come fio.PSD aveva previsto, è oggetto trasversale in diverse questioni, e direttamente viene sollevato in una di queste.

Nell'intervento del Senatore Pardi si può leggere:

Anche il tema della residenza anagrafica contrasta con la costituzione: subordinare l'iscrizione e le eventuali variazioni anagrafiche alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie degli immobili abitati da soggetti richiedenti, ostacola il pieno godimento di diritti riconosciuti. Non dobbiamo dimenticare infatti che la residenza è il fondamento di numerose e irrinunciabili prerogative e diritti. Il dispositivo proposto potrebbe contrastare pertanto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Altro intervento, sempre in tema di pregiudizialità costituzionale, è quello svolto dal senatore Casson (PD), che riportiamo integralmente, per la sua appropriatezza e lucidità di vedute:

CASSON (PD). Signor Presidente, signori del Governo, signori senatori, sono diverse le disposizioni di questo provvedimento che generano rilevanti perplessità, sia di ordine costituzionale, sia di ordine politico. Non è un caso che in prima lettura in quest'Aula il Governo sia stato battuto per ben tre volte: questo è stato un segno dei forti contrasti all'interno della maggioranza sulle norme che riguardano le cosiddette ronde, i centri di identificazione e di espulsione e le norme in materia di immigrazione. E' un segno, questo, della pericolosità di alcune norme che sono state approvate alla Camera dei deputati e che ci vengono riproposte in quest'Aula. Non è un caso che, proprio per superare questi forti contrasti all'interno della maggioranza, presso la Camera dei deputati siano stati imposti - sottolineo: imposti - tre voti di fiducia, così come si parla anche quest'oggi della imposizione del voto di fiducia in Senato, anche per l'ulteriore pas-

saggio di questo disegno di legge, esclusivamente per problemi vostri, per problemi di questa maggioranza. Viene quasi da parlare di voti di scambio, proprio per questo scambio di voti di fiducia. La Lega Nord che cede sulle intercettazioni telefoniche e da parte sua, il PdL, per non essere da meno, che cede in tema di sicurezza. Ma di quale sicurezza state parlando? Qual è davvero la vostra priorità?

Mentre voi parlate teoricamente di lotta alla criminalità, presentate in Commissione giustizia di questo Senato - e ne stiamo discutendo da oggi - un disegno di legge in materia di intercettazioni telefoniche che è un disegno di legge criminale, perché favorisce i delinquenti, i criminali (Applausi dal Gruppo PD) ed è un disegno di legge liberticida nei confronti della libertà di stampa.

E ora decidetevi, signori del Governo e della maggioranza: chi volete tutelare? I delinquenti o i cittadini? E ora ci venite a proporre con questo disegno di legge l'istituzione delle cosiddette ronde. Propaganda. E' soltanto propaganda. Credo che qualcuno, dai banchi del Governo e della maggioranza, non si sia reso conto, non si renda conto a che cosa si sia data la stura. Basta leggere le cronache di queste ultime settimane: si è parlato di «ronde nere» a proposito di quell'associazione milanese che aveva dotato i propri associati di materiale e di divise di stampo militaresco e di emblemi nazifascisti; si è temuta la costituzione, in certe zone dell'Italia del Sud, di gruppi di cittadini assoldati dalla criminalità organizzata; ci sono stati scontri a Padova tra ronde padane ed esponenti dei centri sociali; abbiamo assistito, in questi ultimi giorni, a ex militanti della Lega, appartenenti alla LIFE, con divise paramilitari e cani poliziotto al guinzaglio.

E' successo, sempre in questi giorni, addirittura che si siano verificati scontri e accuse pesanti tra due Ministri di questo Governo e assessori della Giunta regionale friulana, di destra, della stessa maggioranza, in materia di polizia locale, di presidio di territorio e di ronde; con l'aggravante, per di più, che abbiamo i poliziotti, sempre più spesso chiamati a far da guardia, anche nottetempo, alle ronde, per evitare che queste combinino guai o creino disordini: poliziotti che vengono così distolti dai loro compiti istituzionali. Ma invece di far perdere tempo alla Polizia e ai Carabinieri, signori del Governo, pensate piuttosto di dotarli di mezzi e strumenti per operare al meglio! Stanziate risorse finanziarie pari almeno alle tante vostre parole! (Applausi dal Gruppo PD).

Guardate, signori del Governo e della maggioranza, che in fase di prima lettura abbiamo già evitato un grosso rischio. Ricordo che inizialmente il testo del vostro disegno di legge parlava sic et simpliciter di ronde, senza vietare l'uso di armi e con compiti anche di presidio del territorio. Di fronte alla nostra preoccupata segnalazione di pericolo sociale ed istituzionale che ciò comportava, in Commissioni 1ª e 2ª riunite, Governo e maggioranza ci hanno risposto picche: hanno approvato ronde tacitamente armate con compiti di presidio del territorio. Una cosa istituzionalmente da pazzi, perché venivano così legittimate bande armate paramilitari sul territorio, dell'uno o dell'altro partito, dell'una o dell'altra organizzazione criminale, in spregio anche all'articolo 18 della Costituzione. Per buona sorte, in occasione del primo passaggio in Aula del Senato, per respicenza del Governo e per lucida tenacia dell'opposizione, il peggio veniva scongiurato.

Ora però la cronaca, i duri fatti ci danno ragione anche sulla parte restante delle nostre critiche. I duri fatti vengono a confermare tutte le nostre preoccupazioni. E badate bene che a legislazione vigente i sindaci e le varie amministrazioni locali sarebbero e sono benissimo in grado di intervenire a tutela dei cittadini: l'esperienza dei Comuni di Milano, Bologna, Padova ed altri Comuni del Veneto lo sta a confermare. Invece, le norme sulle cosiddette ronde che si dovrebbero approvare stravolgono il tessuto istituzionale e costituzionale e, non a caso, sono fortemente contestate anche dagli operatori della sicurezza, proprio per la loro pericolosità. Le norme odierne rischiano di assegnare a privati la titolarità di funzioni in un ambito, quale quello della gestione dell'ordine pubblico e della tutela della pubblica sicurezza, che costituisce un'attribuzione tipica ed esclusiva dell'istituzione statale, proprio perché tali delicatissime funzioni a garanzia dell'incolumità e della libertà di tutti devono essere esercitate nel pieno rispetto della legge e con il massimo grado di imparzialità, professionalità, proporzionalità ed adeguatezza e nel rispetto dei diritti dei cittadini che solo l'autorità di pubblica sicurezza può pienamente garantire.

Le norme oggi in esame sono chiaramente incompatibili con il principio del nostro ordinamento che assegna allo Stato il monopolio della forza, affinché questa venga esercitata nelle forme previste dalla Costituzione e dalla legge, a tutela dell'incolumità e della sicurezza delle persone e nel rispetto della dignità della persona, dell'uguaglianza dei diritti e delle libertà di tutti. Si tratta di un principio generale dell'ordinamento che trova esplicito riconoscimento nel testo costituzionale, che autorizza soltanto la pubblica autorità all'utilizzo legittimo di ogni forza di coercizione fisica. Infine, ricordo come le norme di cui ai commi 40 e seguenti dell'articolo 3 non sanciscano espressamente il carattere non violento di tali associazioni ma solo il fatto che quanti ne fanno parte non siano armati. Nulla esclude perciò, come in qualche caso è già successo, che le cosiddette ronde, magari perché ispirate ad opposte ideologie politiche, possano venire alle mani o che talune di esse possano compiere atti squadristi di aggressione o di mortificazione nei confronti di soggetti ad esse invisi, come, per esempio, gli immigrati, e che la loro stessa esistenza possa essere interpretata come un segno di debolezza delle forze di polizia e finisca per generare sfiducia nelle istituzioni; che insomma queste cosiddette ronde si trasformino in fattori di insicurezza e disordine pubblico, alla faccia della da voi tanto conclamata esigenza di sicurezza.

Per queste considerazioni, chiediamo che il Senato deliberi di non procedere all'esame delle norme del disegno di legge n. 733-B.

Nello specifico del tema della residenza anagrafica, e soprattutto del registro delle persone senza dimora, del rilievo del quale pochi deputati sono apparsi davvero consapevoli, si segnala in particolare l'intervento in tema di residenza della senatrice Adamo (PD), che si riporta:

Signor Presidente, io sono contenta che sia lei a presiedere perché così so che qualcuno mi ascolta: è già un passo in avanti! Con questa battuta mi rivolgo anche ai pochi senatori presenti. Tra le diverse disposizioni del disegno di legge che generano rilevanti perplessità sotto il profilo della legittimità costituzionale (come hanno richiamato molto puntualmente i colleghi), vorrei sottolineare l'attenzione del Senato sul comma 18 dell'articolo 1, come modificato dalla Camera dei deputati, che così recita nella stesura attuale:

«L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie». In questa dizione credo di poter rilevare in modo fondato due questioni che hanno a che vedere con l'obiezione di costituzionalità.

La prima, comune anche al testo precedente, riguarda l'indeterminatezza della norma dal punto di vista del riferimento. Alludo al fatto che nel testo non viene specificato cosa si intenda per condizioni igienico-sanitarie dell'immobile a scopo abitativo. Ad esempio, non si cita il Testo unico in materia di edilizia n. 380 del 2001, e vorrei pertanto capire se è questo il riferimento; non si cita neanche il Testo unico in materia sanitaria.

Mi chiedo, dunque, cosa dobbiamo intendere in un testo di legge per condizioni igienico-sanitarie; forse dobbiamo intendere l'abitabilità e l'agibilità, cioè quella condizione di cui è privo il 50 per cento del patrimonio immobiliare italiano, compreso forse il palazzo da cui stiamo decidendo queste restrizioni. Il problema sta nel fatto che ragioniamo sul modo in cui si ottiene la residenza, la quale però ha a che vedere con i diritti di cittadinanza garantiti su tutto il territorio nazionale: un cittadino, ovunque risieda, ha il diritto di chiedere la residenza e i requisiti normalmente richiesti hanno a che vedere con i suoi requisiti soggettivi. Vorrei capire, pertanto, cosa c'entra la verifica dei competenti uffici comunali.

Il primo problema, quindi, è che noi predisponiamo una norma assolutamente interpretabile, che non fa riferimento a niente di preciso e che non si riferisce a norme oggettive o a dati tecnici. La seconda questione è rappresentata dal fatto che il testo licenziato al Senato prevedeva che il comune dovesse svolgere la verifica per chi chiedeva la residenza o il cambio di residenza; vi era poi un silenzio-assenso di 30 giorni, scaduti i quali vi era una residenza provvisoria. Si trattava di una procedura infame e macchinosa, ma che era erga omnes.

Introduco così il secondo punto di incostituzionalità.

Alla Camera hanno spiegato alla maggioranza e al Ministro che forse sottoporre a una cosa di questo genere un signore di Torino che deve spostare la residenza a Milano sarebbe delirante e che gli uffici comunali, soprattutto in una città come Milano, avrebbero passato la vita a svolgere attività inerenti a competenze non loro. Pertanto, tale disposizione è stata eliminata e apparentemente ammorbidita.

Il problema è che, a proposito di una questione che ha a che vedere con i diritti di cittadinanza (perché attraverso la residenza si acquisisce, ad esempio, l'accesso all'anagrafe e la possibilità di richiedere una carta d'identità, ossia di essere considerati, ancorché provvisori, cittadini di quel comune), viene introdotta una formula che vorrei rileggere: «L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica». Intanto non si chiarisce quando e a quali condizioni scatti tale verifica e nemmeno si chiarisce cosa succederà dopo.

In una delle questioni fondamentali sui diritti di cittadinanza, categorie di cittadini non meglio definite - oso immaginare che sia una norma per gli stranieri - vengono messe in mano alla totale soggettività del comune e dei suoi funzionari, che potranno decidere, di volta in volta, se fare la verifica o non farla e quali criteri far valere o meno. Avrò la residenza chi vive in uno di questi deliziosi seminterrati che vedo affittati nell'Urbe in cui viviamo o chi vive negli splendidi loft venduti ed affittati a Milano come uffici e in cui tutti fissano la loro residenza? In quali casi non ci saranno i requisiti? Si sta creando una soggettività, che è assolutamente contraria al modo in cui bisogna scrivere una norma affinché una nostra legge sia costituzionale e valga di fronte a tutti i cittadini.

In precedenza, ho affermato scherzando che oso immaginare che tale norma abbia di mira gli stranieri. Se avessimo voluto stabilire che non vogliamo dare la residenza alla gente che vive nelle roulotte, forse sarebbe stato meglio scrivere una norma secondo la quale ha la residenza solo chi vive in un immobile. Ciò aprirebbe un certo problema pregresso, ma per il futuro potrebbe avere anche una sua ratio. Ma il riferimento a non meglio precisate norme igienico-sanitarie è improbabile: cosa dovrebbe avere un'abitazione? L'antibagno, che non ha nessuno? Gli stranieri che vivono nelle nostre amate case di ringhiera milanesi - ormai sono gli unici, insieme a qualche vecchio pensionato, a vivere in queste case non ristrutturate a Milano - non potranno avere la residenza? Cosa verificherà il sopralluogo? Oppure si potrà avere o non avere la residenza a seconda del vigile o del funzionario o se si conoscono le persone giuste?

Questa è una legge civile e costituzionale? No, e penso che tale norma persegua - su questo aspetto già molti colleghi si sono soffermati ed è già stato sottolineato anche per altre norme - con ipocrita coerenza l'obiettivo di rendere la vita difficile o impossibile non ai clandestini e nemmeno ai cosiddetti irregolari (categoria che sta nascendo con questa maggioranza e questo Governo, perché non sanno dove mettere 650.000 clandestini prodotti dalla cosiddetta legge Bossi-Fini, aprendo una distinzione interessante fra clandestini ed irregolari), ma a gente che ha il permesso di soggiorno e che con tale permesso chiede la residenza per la casa in cui vive, senza sapere se potrà averla o meno, perché non c'è un accertamento delle caratteristiche soggettive, che è stato già fatto, altrimenti non si avrebbe il permesso di soggiorno.

Viene quindi da chiedersi: in questo provvedimento sulla sicurezza, cosa c'entra la sicurezza? Invece c'entra, perché in realtà, come hanno già detto alcuni colleghi, state approvando delle norme inutilmente crudeli, inutili rispetto all'obiettivo o, peggio, che rendono la presenza degli stranieri un elemento di maggiore insicurezza. Norme come questa, infatti, comportano il rischio di avere una massa indeterminata di precari sempre ricattabili, non solo sul lavoro ma - peggio ancora - nella loro condizione esistenziale, per il fatto di non sapere se possono mettere su famiglia o se possono effettuare un ricongiungimento; questa norma si incrocia con un'altra analoga sui ricongiungimenti, per effettuare i quali bisogna infatti dimostrare di avere una casa e così via.

Ciò allontana l'immigrazione di qualità, che è il problema del nostro Paese, e attira immigrazione di bassa qualifica, che ci crea più problemi e mette queste persone, che non trovano uno Stato che sappia dir loro quali sono i loro diritti e garantirli, nelle mani di chi organizza la tratta e di chi è delinquente, perché si rivelerà in qualche modo, sia pure illusorio, l'unico che può garantirgli certe protezioni.

Del resto, abbiamo visto tutti i tanti film sul rapporto tra immigrazione e mafia: non abbiamo bisogno di andare all'estero, perchè questo fenomeno ce l'abbiamo in casa. Mi spiace che non sia presente il senatore Vizzini, che ha giustamente rivendicato i provvedimenti contro la mafia presenti in questo testo.

Ma che senso ha? Lo sappiamo che certa immigrazione clandestina o, per meglio dire, certa delinquenza - visto che l'immigrazione, clandestina o meno, non c'entra - viene più facilmente in Italia dall'estero, non perchè - com'è che dicono? - la nostra giustizia non funziona, ma perchè un terzo del Paese è in mano alla criminalità organizzata. E' inutile fare da una parte le norme contro la mafia e dall'altra creare le condizioni per cui centinaia di migliaia di persone troveranno nella delinquenza organizzata l'unico modo e l'unico luogo per avere una protezione.

Nonostante tutto le questioni pregiudiziali non passano la votazione, su cui viene posta la fiducia.

Nel pomeriggio del 1 luglio passano i primi due articoli e nella seduta antimeridiana del 2 luglio, il provvedimento passa e viene approvato nella sua totalità.

Il 16 luglio il Presidente della Repubblica, con mossa inedita nella storia Repubblicana e secondo alcuni "anomala", firma e promulga il provvedimento approvato ma invia contestualmente una lettera al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'Interno e della Giustizia (e per conoscenza ai Presidenti di Camera e Senato) in cui spiega di non aver rinviato il Provvedimento alle Camere "per non sospendere norme che rafforzano il contrasto alla criminalità organizzata" ma esprime "forti perplessità e preoccupazioni" sul provvedimento, ed in particolare sul reato di clandestinità e sulle ronde.

Il 24 luglio 2009 la Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana pubblica il "pacchetto sicurezza": Legge 15 luglio 2009 n. 94 dal titolo "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

Il pacchetto sicurezza è ora legge dello Stato.

Lo stesso 24 luglio, con lettera al Governo a firma del commissario europeo per la Giustizia e la Sicurezza Jacques Barrot, la Commissione Europea ha chiesto chiarimenti riguardo alle norme approvate, in particolare chiedendo precisazioni su tre aspetti potenzialmente lesivi della disciplina comunitaria, tra i quali: l'iscrizione di bimbi stranieri all'anagrafe, "la registrazione dei senza dimora" e l'aumento dei costi dei permessi di soggiorno.

Evidentemente la preoccupazione per la violazione per via anagrafica di diritti fondamentali non è solo una faccenda ideologica ed irrilevante, come alcuni esponenti politici devono evidentemente aver pensato.

Ai sensi di legge, in ogni caso, dal 24 luglio è scattata la decorrenza del termine di 180 giorni fissato al Governo dall'art. 50 per disciplinare le modalità di attuazione del registro nazionale delle persone senza fissa dimora, che dovrebbe quindi essere istituito e regolamentato entro il 24 gennaio 2010, periodo nel quale l'Italia, come tutti gli altri Paesi Europei, inaugurerà, prevedibilmente in pompa magna, le celebrazioni per l'Anno Europeo di Lotta alla Povertà ed all'Esclusione Sociale.



Il Pacchetto Sicurezza non ci ha resi né ci renderà più sicuri; saranno i fatti a dimostrarlo ma non occorre certo una grossa capacità di vaticinio o un particolare acume sociologico per pronosticarlo sin d'ora.

Ciò che a fio.PSD appare oggi più importante, forti anche del sostegno e dell'interesse ricevuti durante questa fase di mobilitazione dai soci e non solo, è portare avanti un'azione quanto più possibile capillare di vigilanza e contrasto rispetto alle sue applicazioni nei territori.

E' qui che si giocherà la vera partita di civiltà, sui piani culturale ed amministrativo.

Ed è per questo motivo che tutte le strategie possibili e legali per ricorrere contro l'applicazione di una normativa, tra l'altro largamente incostituzionale, verranno intraprese da noi e auspichiamo da tanti altri soggetti pubblici e privati interessati a preservare la natura aperta e solidale del nostro ordinamento e della nostra tradizione.

Opporsi al pacchetto sicurezza non è un atto ideologico ma un dovere di giustizia e di solidarietà che, prima ancora che le motivazioni personali di ciascuno, è la storia costituzionale del nostro Paese e dettarci.

Si tratta dell'unica vera tradizione che ci unifica e ci permette di identificarci un comune senso di cittadinanza.

A ben vedere è proprio qui che il Pacchetto colpisce nel modo più insidioso e nascosto, e se non è stata la classe politica ad avvedersene, tocca alla società civile, come sempre nella storia, fare la sua parte.

Noi vorremmo fosse una parte dalla parte degli ultimi, per il bene di tutti, ed è per questo che ci saremo!







