

— ma questo, la prego di credermi, sarebbe per noi un dispiacere — il decreto-legge non potrà essere convertito in legge (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Leone. Ne ha facoltà.

ANTONIO LEONE. Ritengo che comunque un merito questa maggioranza ce l'abbia nonostante l'incoerenza e l'imbecillità, di cui ha parlato il collega Armaroli; l'incoerenza ha infatti prodotto per così dire dei buoni frutti. Il fatto che una leggina — perché in sostanza si tratta di questo — sia stata ampiamente discussa vuoi nella forma del disegno di legge vuoi in quella del decreto-legge è già un buon risultato.

Che poi questa incoerenza sia una forma di arroganza che ha sempre contraddistinto questa maggioranza nei passaggi forti dell'azione governativa, è un altro discorso. Quando parlo di arroganza mi riferisco al fatto che — a proposito di quello che non ha detto il collega Di Bisceglie, peraltro, onesto nell'*excursus* di una delle tante relazioni precedenti — un emendamento del collega Frattini, sul quale era stato espresso parere favorevole dal Governo e dalla Commissione, era stato poi respinto dall'Assemblea. Io c'ero quella sera, era la maggioranza che non c'era *in limine litis*, anzi *in limine*, prima che scadesse il termine per discutere provvedimenti finanziari a causa dell'inizio della sessione di bilancio.

A proposito di arroganza, la maggioranza riteneva che, a colpi di maggioranza, si potesse procedere bocciando l'emendamento di cui si è parlato ampiamente e che poi è stato fatto proprio dal Governo con la riformulazione di cui oggi discutiamo. Se ricordo bene, si respinse un emendamento che rappresentava il cappello che mancava a questa norma. In un intervento espressi la mia stizza, tra virgolette, perché si trattava di un emendamento di buon senso che spiegava il contenuto della legge omessa nella formulazione della maggioranza. Tanto è vero,

fuorché nel titolo, non si aveva traccia dell'oggetto della norma e la minoranza ritenne di presentare un emendamento per precisare di cosa si stesse parlando; naturalmente fu respinto senza pietà, così come senza pietà era stato respinto l'emendamento Frattini.

Il Governo ha inteso poi fare retro-marcia e accogliere i desiderata della minoranza perché non poteva più procedere a colpi di maggioranza: i colpi c'erano, ma non c'era la maggioranza, tanto che mancò il numero legale. Diciamocele queste cose; riconosco l'onestà del presidente Jervolino Russo quando dice che è discutibile un uso contemporaneo, procedura che è stata seguita per altre materie molto importanti, in barba a tutto quello che si è prefisso questo Governo quando ha parlato di delegificazione, di *deregulation* e di snellimenti. Mi sembra che in tutto ciò vi sia una contraddizione politica tra l'annuncio e l'azione e bisogna riconoscerlo.

Entriamo, dunque, nel merito: non si tratta di una polemica politica, ma di dati di fatto che emergono ancora una volta con questo provvedimento. Nel momento in cui il gruppo di Forza Italia constata che sono stati recepiti elementi essenziali affinché questo decreto-legge sia convertito in legge perché, portando in Italia questa conferenza, si è voluto dare un segnale forte non solo all'Italia, ma anche all'Europa riguardo alla questione della criminalità transnazionale, ben venga tutto ciò, è un merito condiviso dal gruppo di Forza Italia, non solo ora, ma anche durante il Governo Berlusconi perché nessuno si è sottratto all'intendimento recepito con questo decreto-legge, ma come dare concretezza al segnale forte che l'Italia ha voluto dare? Non lasciando l'iniziativa al Governo di parte, ma attestando la partecipazione dell'intera Repubblica, con il coinvolgimento delle Camere. Era questo il senso dell'emendamento presentato dal collega Frattini, accolto parzialmente dal Governo, considerato che sono agli atti emendamenti che riteniamo ulteriormente correttivi della linea che il Governo aveva intrapreso.

Se questi due elementi venissero recepiti dal decreto-legge, evidentemente — la mia è quasi una dichiarazione di voto — i deputati del gruppo di Forza Italia voteranno a favore, pur continuando a denunciare l'atteggiamento del Governo nei metodi, non nel merito, come in questo caso. A proposito di incoerenza, collega Armaroli, riteniamo che anche questo episodio possa essere di esempio per l'esiguo cammino rimasto all'azione di Governo di questa maggioranza (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale e del deputato Bampo*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Proietti. Ne ha facoltà.

**LIVIO PROIETTI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, in effetti ci troviamo di fronte ad un provvedimento che in sé, al di là del valore simbolico sicuramente rilevante, al quale accennerò tra breve, non può essere annoverato come epocale per un'Assemblea legislativa. Si tratta, in realtà, semplicemente di autorizzare la spesa per opere straordinarie connesse all'organizzazione di una conferenza internazionale e di consentire al prefetto di Palermo di seguire procedure accelerate per la costruzione delle opere pubbliche necessarie.

Detto questo, però, il provvedimento ha assunto una rilevanza assolutamente trasmodante rispetto a ciò che in effetti è per il metodo legislativo seguito, assolutamente — consentitemi il termine — schizofrenico.

Perché questo — per parafrasare la pucciniana Mimì dell'ultimo atto della *Bohème* — « andare e venire » di un Governo che, in diverse occasioni, ha avanzato richieste differenti al Parlamento? A mio parere, ciò sta a significare una cosa sola: non si è avuta perfetta cognizione e conoscenza dello stato di sostanziale fibrillazione che ha attraversato ed attraversa la maggioranza parlamentare in quest'aula, soprattutto su questioni ed argomenti che attengono alla politica internazionale. Inoltre, non si è avuta co-

gnizione dei tempi parlamentari, perché determinate scansioni della nostra vita, della vita di questa Assemblea, sono note a tutti e dovrebbero essere ben conosciute anche dal Governo. Non si è avuta neppure conoscenza di un percorso che, dal marzo 2000 ad oggi, è passato attraverso una prova elettorale che ha addirittura determinato — e questo, francamente, il Governo dell'epoca non lo pensava — le dimissioni di un Presidente del Consiglio dei ministri a cagione del risultato negativo.

Tale congerie di circostanze ha fatto sì che, in due occasioni (non solo in questa ma anche nell'esame del disegno di legge ordinario), ci siamo ridotti all'ultimo giorno, all'ultimo momento, all'ultima fase per legiferare. Ancora una volta l'opposizione è chiamata a fare uno sforzo di responsabilità su argomenti che attengono al prestigio internazionale dell'Italia, poiché l'eventuale mancata approvazione nei termini di questo decreto-legge, opportunamente emendato, provocherebbe di fatto l'impossibilità per le amministrazioni locali e per quelle comunque delegate dallo Stato sul territorio di predisporre le opere necessarie per l'organizzazione della conferenza e di fare in modo che la stessa si svolga nella più assoluta tranquillità e sicurezza. In sostanza, la mancata approvazione del provvedimento potrebbe causare addirittura l'annullamento della conferenza, con delle conseguenze facilmente immaginabili sul prestigio internazionale dell'Italia (già tanto vulnerato negli ultimi tempi) soprattutto all'interno dell'organizzazione delle Nazioni Unite. Sarebbero conseguenze devastanti, pur essendo noi in presenza di un atto che potremmo — come ha fatto il collega Leone — definire una « leggina ». Siamo, infatti, in presenza di uno di quei casi nei quali la mancata e accorta previsione della scansione dei tempi parlamentari fa sì che una modestissima disposizione assuma un significato assolutamente abnorme: in questo caso si trattava non di decidere se organizzare una conferenza internazionale (cosa già decisa: che ritengo debba essere condivisa da

tutti, perché è sintomo di prestigio del nostro paese in campo internazionale), ma di organizzare una conferenza sul crimine transnazionale organizzato soprattutto con riferimento alla tratta degli uomini, all'immigrazione clandestina e al commercio illecito delle armi. Si tratta quindi di tre argomenti rispetto ai quali l'opinione pubblica è particolarmente sensibile e nei confronti dei quali — me lo consentano i colleghi e il rappresentante del Governo — Alleanza nazionale si è dimostrata e si dimostra particolarmente sensibile! Infatti, noi, non da oggi, ci siamo distinti per un atteggiamento intransigente nei confronti di quelle organizzazioni criminali che sfruttano la disperazione di quelle persone che arrivano dai paesi poveri del terzo mondo e che non riescono nei propri paesi a trovare occasioni per un'esistenza dignitosa; sfruttano quella disperazione per organizzare quei viaggi allucinanti e disumani di uomini, donne e bambini, arrivando poi a quegli episodi gravissimi nei quali sono rimasti coinvolti non solo dei poveri immigrati, ma anche numerosi e valorosi agenti delle nostre forze dell'ordine. Quella di un atteggiamento fermo, di repressione, di collaborazione tra gli Stati, di coinvolgimento delle organizzazioni sovranazionali in quella lotta, è sicuramente una questione rilevante, rispetto alla quale il nostro paese — che è uno degli Stati più colpiti dal fenomeno della tratta degli uomini e dell'immigrazione clandestina, ad opera di organizzazioni internazionali criminali — può e deve dare un significativo appoggio anche simbolico organizzando la conferenza e facendolo proprio nella città di Palermo che, per tutta una serie di ragioni storiche, rappresenta sicuramente un luogo che assume un particolare significato simbolico.

Tuttavia, vi è un « ma ».

Non si può seguire il Governo nel suo ondivago atteggiamento quando si arriva sostanzialmente a duplicare un percorso parlamentare e quando, nei fatti, a distanza di pochissimi giorni, due disposizioni assolutamente coincidenti vengono all'attenzione del Parlamento seguendo

due percorsi parlamentari assolutamente diversi e che sono disciplinati, per loro precipua natura, da norme e regolamenti diversi. Da un lato vi è il disegno di legge con i suoi tempi contingentati, scansionati e quindi prevedibili prima ancora che esso venga portato all'attenzione dell'Assemblea; dall'altro vi è la conversione di un decreto-legge che ha un inizio certo, ma una conclusione incerta, perché si tratta di una delle poche occasioni in cui i tempi di discussione non sono contingentati.

Vi è quindi il sospetto che, da un lato, si volesse tentare la strada del disegno di legge per guadagnare tempo, in un momento di « affollamento » parlamentare di provvedimenti di natura in gran parte elettorale, che devono essere licenziati prima della sessione di bilancio e, dall'altro, che si volesse conculcare il diritto dell'opposizione a far valere la proposta estremamente ragionevole di coinvolgere anche il Parlamento nella conferenza (stante anche la particolare situazione dell'ordine pubblico) con un comitato costituito, nel modo più autorevole, di rappresentanti della nostra Assemblea e del Senato che si occupano precipuamente di queste vicende. Si comprende allora (lo apprendiamo finalmente oggi) che — non voglio dire *obtorto collo*, ma, tanto per usare un'altra espressione latina, *maiora premunt* — davanti ad un atteggiamento che non definisco ostruzionistico, ma di contrapposizione dell'opposizione sul punto, il Governo oggi decida di accogliere questa proposta estremamente ragionevole e quindi accetti una forma di stimolo — non voglio dire di controllo — e di adesione più problematica all'attività che il Governo svolgerà in quella sede.

Signor Presidente, mi avvio a concludere con alcune brevi considerazioni su un aspetto del provvedimento al nostro esame che a mio parere non è marginale. Faccio parte del Comitato pareri della Commissione bilancio e quindi non so se nelle more sia stato espresso il parere della competente Commissione in ordine alla regolarità del provvedimento, che potremmo definire contabile, e quindi alla non interferenza del provvedimento con

l'articolo 81, comma 4, della Costituzione. Infatti, nello stampato che viene distribuito dai nostri (come al solito) solerti e documentati uffici, non è contenuto il parere favorevole della Commissione bilancio, mentre vi sono gli autorevoli pareri del Comitato per la legislazione, della Commissione VIII (sugli aspetti relativi ai lavori pubblici) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali per quanto attiene al coinvolgimento della regione Sicilia nel provvedimento. Non trovo il parere della Commissione bilancio. Se ben ricordo, il competente Comitato per i pareri della Commissione bilancio è convocato domani. Dunque, per quanto attiene ad aspetti che sembrano marginali ma che per il Governo ed anche per i parlamentari diventano purtroppo, a volte, antipatiche ma necessarie formalità, come quella, appunto, dell'accertamento della regolare copertura ed imputazione delle spese previste dal provvedimento, mi auguro che nulla abbia da osservare la Commissione bilancio.

Per la verità, in base alla mia modesta esperienza, ho qualche perplessità sulla disposizione che autorizza la regione Sicilia a destinare fino a 35 miliardi, a valere sui fondi disponibili ad essa attribuiti, per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica, sia per la forma, visto che tra l'altro non si prevede un eventuale futuro ristoro delle somme per la regione siciliana, sia per il fatto che, comunque, in questo modo, si influisce sul bilancio della regione. Tuttavia, come sappiamo, la regione Sicilia, oltre ad avere gli stessi diritti di tutte le altre regioni, per la sua autonomia speciale e per il suo particolare statuto, ha diritti ancor più rafforzati in materia di legislazione e di appostazioni nel suo autonomo bilancio, per cui non vorrei che vi fossero problemi da questo punto di vista.

Anche per tali aspetti, occorre una considerazione: visto che tutta la discussione è stata in punta di fioretto, non voglio a questo punto, in conclusione (*in cauda venenum*) usare né la spada né la clava, ma mi si consenta di osservare che sul provvedimento in esame vi è stata una

certa insipienza da parte del Governo, per cui rischiamo di rimanere « appesi » fino all'ultimo rispetto ad un risultato che in nessuna fase l'opposizione ha inteso mettere in discussione come risultato finale: l'Italia deve organizzare questa conferenza e, soprattutto, deve essere protagonista per quanto riguarda gli specifici problemi della tutela dell'ordine pubblico, nazionale ed internazionale, dell'immigrazione clandestina, quindi della tratta di uomini e donne, della produzione e commercio irregolare di armi. Con questo auspicio e con questo forte richiamo al Governo, che implica anche una censura, concludo auspicando che vengano confermate le modifiche introdotte nel testo della Commissione con emendamenti presentati sostanzialmente dall'opposizione, perché si possa positivamente concludere questa vicenda (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia*).

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

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 7285)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Di Bisceglie.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Signor Presidente, innanzitutto credo sia giusto sottolineare che, quando ho parlato di vicenda complessa sul piano parlamentare, e non su altri piani, come erroneamente è stato qui ricordato dall'onorevole Armaroli...

PAOLO ARMAROLI. Non erroneamente, maliziosamente!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Il quale, per altro verso, mi ha fatto oggetto di moltissime attenzioni...

PAOLO ARMAROLI. Se le è meritate.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Lo ringrazio, anche se per altri versi potrei essere preoccupato.

In ordine...

PAOLO ARMAROLI. In disordine!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. In ordine a tali aspetti, è giusto ricordare che il Senato aveva approvato il provvedimento in sede deliberante e ciò sottolinea la convergenza di tutti i gruppi. Inoltre, gli emendamenti approvati erano stati proposti in maniera *bipartisan*, per così dire, sia dalla maggioranza sia dalla minoranza. Quindi lo spirito iniziale del provvedimento era tale per cui esso non soltanto aveva la convergenza piena di tutti i gruppi, ma era stato anche modificato in maniera convergente da parte di tutti i gruppi. Per quanto riguarda la Camera, bisogna ricordare che l'atteggiamento della minoranza non è sembrato ugualmente convergente e costruttivo. Affermo ciò perché i rilievi mossi al testo giunto dal Senato sono stati evidenziati da esponenti sia della maggioranza sia della minoranza con la presentazione, tra l'altro, di emendamenti soppressivi o correttivi di entrambe le parti. Ciò a dimostrazione del fatto che si è trattato di una vicenda parlamentare complessa.

Il testo cui si era giunti, peraltro, ha chiarito una serie di aspetti, è stato ripulito da norme ritenute discutibili e, comunque, non conformi, quindi suscettibile di un'ampia convergenza che, tuttavia, in una prima fase non vi è stata da parte della minoranza.

Per toccare alcuni dei nodi qui ricordati, io stesso più volte, anche nella relazione svolta in questa sede il 25 settembre, ho ribadito la necessità di una gestione della conferenza che veda le istituzioni parlamentari e i suoi organismi pienamente coinvolti. Ciò era stato affermato già in Commissione e sottolineato anche dal Governo sia Commissione sia in aula. Quindi la volontà c'era...

PAOLO ARMAROLI. Perché avete detto di no all'emendamento Frattini?

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Tuttavia, credo anche che noi tutti dobbiamo avere presente che questo tipo di provvedimenti ha dei precedenti. Se si vuole essere coerenti, quindi, facendo riferimento ai provvedimenti riguardante il G7 a Napoli e il G8 a Genova, bisogna ricordare che sono stati approvati da tutti e né nell'uno né nell'altro caso vi è una traduzione visibile normativa del coinvolgimento del Parlamento. Questo è il nodo, dopodiché — come abbiamo già detto fin dall'inizio — siamo d'accordo sul coinvolgimento del Parlamento, ma non ci sembra formalmente bello, per così dire, specificarlo in questo provvedimento con una norma precisa in cui si dicesse che...

PAOLO ARMAROLI. Il Parlamento allora è brutto?

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Mi scusi, ma nel momento in cui, onorevole Armaroli, ho letto le sue dichiarazioni sul provvedimento riguardante Genova, non ho trovato nemmeno una parola riguardante il fatto che si sarebbe dovuto tradurre l'aspetto della presenza e del coinvolgimento del Parlamento in quel provvedimento.

PAOLO ARMAROLI. Sbagliando s'impara!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Per l'amor del cielo.

PRESIDENTE. Onorevole Armaroli, questa è la replica del relatore, non la sua replica!

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Nel momento in cui vi erano state assicurazioni in tal senso da parte del Parlamento, e ciò era stato detto anche a nome della Commissione, non ci pareva che vi dovesse essere una normazione di questo coinvolgimento: questo è il punto.

Successivamente, poiché non si è ritenuto che fossero sufficienti le assicurazioni del Governo e quanto era stato detto, abbiamo cercato di verificare in

Commissione come si potesse tradurre tale richiesta. Ho anche detto che la formulazione attualmente inserita nel testo al nostro esame è suscettibile di perfezionamento, se si ritiene che debba essere previsto che i rappresentanti siano designati dai Presidenti. Credo che ciò possa essere riportato e lo stesso vale per quanto riguarda le modalità di tale presenza.

Vorrei che fosse chiaro che fin dall'inizio avevamo detto di essere d'accordo, ma essendo in presenza di una conferenza internazionale, non mi consta — ma anche in questo caso con i limiti di conoscenza — che altri paesi che hanno ospitato consessi simili abbiano fatto una simile previsione. Tuttavia, come ripeto, dato che si ritiene più opportuno che in qualche modo sia visibile la presenza del Parlamento, si è fatto quello che da taluno è stato definito un passo in avanti, rendendo visibile tale presenza. Ho voluto chiarire questo aspetto sottolineando la mancata previsione di tale norma in altri provvedimenti precedenti ed esprimendo, in ogni caso, la volontà di fare in modo che vi fosse tale coinvolgimento.

Credo che debba essere chiarito un altro aspetto, che mi pare sia stato sottolineato in particolare, dall'onorevole Proietti. Mi sembrava di aver già detto in precedenza che i 35 miliardi non sono riferiti ai crediti d'imposta relativi ad un particolare finanziamento delle regioni a statuto speciale, ma sono un'assegnazione di fondi statali indirizzati all'edilizia residenziale pubblica, per i quali vi è la necessità di una legge statale al fine di modificarne l'utilizzo.

Ho chiarito questo punto perché in Commissione a più riprese è emerso questo elemento, che abbiamo approfondito e chiarito nel senso che ho testé riportato. D'altra parte, ciò è necessario perché questi importi possano essere utilizzati per le misure necessarie allo svolgimento della conferenza.

In ordine alla questione relativa al parere della Commissione bilancio che è stata sollevata, giova forse ricordare che, quando è giunto in aula un analogo

provvedimento, era già stato espresso un parere favorevole da parte della Commissione bilancio. In ogni caso la Commissione bilancio, prima che inizi l'esame degli articoli, esprimerà il proprio parere e, poiché non è stata modificata la copertura, non penso che esso possa essere difforme...

ANTONIO LEONE. Non si sa mai.

ANTONIO DI BISCEGLIE, *Relatore*. Certo, non si sa mai, ma non essendo stata modificata la copertura, non penso che possa essere difforme da quello che è già stato espresso in riferimento al disegno di legge. Detto questo, sono dell'avviso che, come è stato detto, tutto è bene quel che finisce bene.

In ogni caso credo sia sempre utile per appuntamenti di questo genere che vi sia il massimo di convergenza innanzitutto perché è interesse di tutti che il paese ospitante — in questo caso il nostro — possa fare, come si dice, bella figura; in secondo luogo, perché questi sono temi ed obiettivi sui quali vi è la consapevolezza comune che oggi vi è la necessità di strumenti riconosciuti da più paesi per combattere efficacemente la criminalità organizzata; infine, perché è evidente che, se questi strumenti si assumono in base ad una decisione convergente, possono essere applicati in modo più efficace.

Mi auguro che, anche sulla base della discussione che si è svolta e del percorso che abbiamo seguito, sia pure complesso ma che mi auguro possa essere istruttivo per altri appuntamenti, ci possa essere una convergenza che consenta una rapida conversione in legge del decreto-legge.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per l'interno ha facoltà di replicare.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, colleghi, il Governo prende atto con soddisfazione del fatto che si viene creando, stando a quanto risulta dal dibattito odierno e dalle prese di posizione dei gruppi parlamentari presenti, un clima di

convergenza tale che possiamo sperare che il decreto-legge venga convertito nei tempi prestabiliti e sulla base di una disponibilità da parte del Governo e della maggioranza, che si era già manifestata e che ora verrebbe a formalizzarsi nell'approvazione di un emendamento che va nella direzione auspicata dai gruppi dell'opposizione.

Vorrei rapidamente richiamare questa vicenda; non pretendo di persuadere i colleghi intervenuti (il collega Armaroli, il collega Leone, il collega Proietti), tuttavia mi sarà permesso allontanare dal Governo una critica, quasi un'accusa, che ho colto in particolare nell'intervento dell'onorevole Leone, quelle secondo la quale vi sarebbe stata da parte del Governo una sorta di arroganza. Francamente non credo che sia così. Sono entrato nella Commissione affari costituzionali del Senato rappresentando il Governo su questa specifica questione con l'idea, da un lato, che il provvedimento fosse semplice e limpido in quanto ripercorreva linee normative già seguite a suo tempo nel 1994 per l'organizzazione del G7 della stessa conferenza di Napoli e, dall'altro, che vi fossero una convergenza tra i gruppi parlamentari ed un interesse specifico del maggiore gruppo di opposizione ad approvare al più presto il provvedimento. Erano stati presentati in Commissione vari emendamenti ed il primo di fronte al quale mi sono trovato veniva dal gruppo di Forza Italia. In esso si sottolineava che nel comitato organizzatore previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tra le varie autorità presenti, non c'era il presidente della provincia perché in quel momento era il solo rappresentante politico istituzionale che esprimesse una posizione politica diversa da quella del Governo nazionale e del governo regionale. Riconobbi che i colleghi dell'opposizione avevano ragione e mi impegnai, a nome del Governo, a modificare immediatamente il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ma mi fu risposto di no e che tale previsione avrebbe dovuto essere inserita nella legge.

Poiché vi era un largo orientamento della Commissione in questo senso, il Governo si rimise alla Commissione.

Successivamente si passò ad esaminare una proposta che aveva come primo firmatario il presidente del gruppo di Forza Italia La Loggia volta a prevedere una modifica del piano regolatore di Palermo per legge. Abituato come sono a guardare in astratto ai limiti istituzionali propri di un intervento legislativo, risposi che mi sembrava piuttosto strano. Erano tutti d'accordo, la Commissione manifestò un orientamento conforme alla posizione del senatore La Loggia ed il Governo si rimise alla Commissione. Il provvedimento così modificato è stato trasmesso alla Camera.

Nel frattempo, trascorrevano i giorni e vi era l'esigenza (a mio giudizio giustificata) da parte del Governo di condurre al più presto in porto il disegno di legge per organizzare la conferenza di Palermo. Ebbene, nella Commissione affari costituzionali della Camera ebbi la conferma che le preoccupazioni — che avevo cercato di esprimere e di far valere nella competente Commissione del Senato — erano condivise anche da altri: infatti, colleghi dell'opposizione, ma anche della maggioranza, si chiesero per quale motivo fossero contenute certe norme in quel provvedimento e come potesse essere possibile che un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse modificato con legge; inoltre, ci si chiedeva come fosse possibile modificare con legge un piano regolatore del comune. In quell'occasione, a tali obiezioni, risposi che ci si sarebbe dovuti rivolgere alla Commissione affari costituzionali del Senato, che si era espressa all'unanimità in tal senso. Ebbi anche modo di affermare che il Governo avrebbe voluto che il disegno di legge fosse approvato, in quanto si doveva organizzare la conferenza anticrimine di Palermo, indetta dall'ONU e non dal Governo. Chiedemmo dunque aiuto, in modo da condurre presto in porto quell'iniziativa.

L'estate è trascorsa e ha visto una polemica incentrarsi su quelle parti del disegno di legge che erano state introdotte

dal Senato; nel frattempo, si rendeva necessario iniziare i lavori per la conferenza. A quel punto, il Governo adottò un decreto-legge, che recepiva le indicazioni che erano provenute dall'opposizione — e non solo — nella Commissione affari costituzionali della Camera.

Alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo le ferie, ci siamo trovati di fronte ad una questione nuova: in modo drastico e con *vis* polemica ci veniva chiesto che alla conferenza fosse presente anche il Parlamento e non solo il Governo. Un po' perché la questione posta corrispondeva ad un elementare buonsenso istituzionale, un po' perché sono stato sempre sensibile all'esigenza che vi sia una rappresentanza ed un controllo da parte degli organi parlamentari, espressi sin dall'inizio (essendo del tutto concorde con il relatore Di Bisceglie) una piena disponibilità a fare in modo che il Parlamento venisse coinvolto. Ripeto, la mia scelta fu motivata in parte da considerazioni di buonsenso istituzionale e in parte dalla mia sensibilità personale; infatti, quando ero presidente del Comitato parlamentare di controllo sui servizi di informazione e sicurezza, mi dolsi per aver ricevuto una settimana prima un semplice invito alla conferenza di Napoli. Espresi, dunque, la mia piena disponibilità a fare in modo che il Parlamento fosse coinvolto; al riguardo, vorrei ricordare l'espressione che ho più volte usato in Commissione e in aula: ho parlato di un coinvolgimento del Parlamento e, segnatamente, degli organi parlamentari più direttamente impegnati e competenti in materia (la Commissione parlamentare antimafia e il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza). Avevo una certa titubanza sull'opportunità di prevedere, con una norma di legge, un organo *ad hoc* e manifestai la disponibilità del Governo ad accogliere un ordine del giorno e a fare il possibile per il coinvolgimento del Parlamento. Tuttavia, esisteva una certa preoccupazione che la disponibilità del Governo non fosse sufficiente o, addirittura, celasse un retropensiero.

Nel frattempo, trascorrevano i giorni: questo ondeggiamento (del tutto discutibile) e la doppia procedura seguita (che merita in astratto tutte le critiche che sono state rivolte) derivavano dall'esigenza, avvertita dal Governo, di arrivare ad un provvedimento definitivo; si pensava di ricorrere al disegno di legge per fare prima, in quanto non si sapeva che cosa sarebbe potuto accadere nel corso di un dibattito sulla conversione di un decreto-legge.

Tra l'altro, vorrei dire per inciso (parliamoci chiaro, è bene essere franchi) che oggi non ho avuto modo di ascoltare, in quest'aula, il punto di vista dei deputati del gruppo della Lega nord Padania; mi auguro che le parole di saggezza pronunziate dai colleghi Frattini e Armaroli — che ancorano l'atteggiamento dell'opposizione sul disegno di legge di conversione ad una precisa formalizzazione della presenza parlamentare alla conferenza — siano condivise dai deputati del gruppo della Lega nord Padania; diversamente, saremmo da capo.

La necessità di fare presto, dunque, ha costituito il filo rosso che ha costantemente guidato l'azione del Governo; proprio per tale esigenza da noi avvertita siamo disponibili alle richieste che provengono: vi è un sospetto, vi è una preoccupazione? Volete che si ricorra ad una norma di legge? Ebbene, siamo disponibili ad una norma di legge. Si vuole che vi sia un comitato? Ebbene, siamo disponibili ad un comitato, istituito dalle Presidenze del Senato e della Camera, che sia rappresentativo e partecipi alla conferenza. Per inciso, quella di Palermo rimane una conferenza dell'ONU avente un oggetto specifico sul quale l'ufficio ONU di Vienna ha lavorato da mesi: la definizione di una convenzione e dei protocolli giunge in termini già fundamentalmente predisposti alla conferenza di Palermo.

Tuttavia, la conferenza è certamente un momento di discussione ed è giusto, io credo, che a questo momento di discussione partecipi una rappresentanza organicamente definita, con un *nomen iuris*, come diceva il collega Frattini, del Parla-

mento, perché anche questo dà maggiore forza alla presenza italiana, riassumendo le diverse componenti culturali e politiche che si cimentano sul terreno dell'elaborazione culturale, giuridica e istituzionale nell'azione antimafia.

Mi sembra che, così rappresentata la posizione del Governo — e non credo di aver forzato la realtà —, quest'ultimo non possa essere accusato di arroganza.

Credo sia assolutamente necessario trovare un punto di convergenza e convertire questo decreto in legge. Se il problema è quello della formalizzazione del coinvolgimento del Parlamento, anche se è un po' strano, come diceva l'onorevole Di Bisceglie (ma comunque non è in contrasto con i principi, anzi esprime un principio di valorizzazione della funzione del Parlamento che non possiamo che condividere), noi lo accettiamo. Concordiamo su un testo che sia il più vicino possibile alla formulazione suggerita dall'opposizione. Voglio sperare che un atteggiamento di disponibilità come questo non sia ricambiato con la stessa moneta con la quale fu ricambiato l'atteggiamento di disponibilità manifestato al Senato di fronte ad una norma assolutamente cervellotica con la quale si voleva modificare un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con la legge: quell'atteggiamento di disponibilità, infatti, fu ricambiato con critiche e rampogne ulteriori da parte dell'opposizione. Io confido che in questo caso ciò non avvenga e ribadisco che nel merito l'interesse e l'impegno del Governo è a fare il più presto possibile nel convertire il decreto-legge in legge, affinché la conferenza si possa organizzare e sia, come dicevo, la conferenza dell'ONU alla quale partecipa lo Stato italiano nell'insieme delle sue componenti: il Governo, che naturalmente ha la responsabilità di firmare la convenzione ed i protocolli, ma anche una rappresentanza del Parlamento.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti disposizioni sanzionatorie contro le immigrazioni clandestine in transito (5506).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti disposizioni sanzionatorie contro le immigrazioni clandestine in transito.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5506)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 25 minuti (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti;

Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovo italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

*(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 5506)*

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Il relatore, onorevole Meloni, ha facoltà di svolgere la relazione.

**GIOVANNI MELONI, Relatore.** Signor Presidente, data l'ora cercherò di essere il più breve possibile.

Nel dicembre 1998 il Governo ha presentato un disegno di legge al fine di colmare una lacuna esistente nell'ordinamento a proposito di immigrazioni clandestine. Infatti, la normativa vigente e, in particolare, l'articolo 12 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, emanata con decreto legislativo n. 286 del 1998, punisce chiunque favorisca l'ingresso di stranieri nel territorio dello Stato, in violazione delle norme del medesimo testo unico.

Niente invece è previsto nel caso in cui si ponga in essere un'attività volta a favorire l'ingresso in altro Stato dello straniero clandestinamente presente nel nostro paese. Risulta evidente che tale lacuna non agevola, anzi indebolisce un'efficace e complessiva strategia di contrasto dell'immigrazione clandestina e risulta incoerente con gli impegni assunti dal nostro paese in ambito internazionale e, in particolare, con quelli derivanti dal trattato di Shengen.

Il disegno di legge al nostro esame, pertanto, delinea nuove fattispecie incriminatrici nel caso descritto, vale a dire

quando venga favorito l'ingresso di stranieri, già presenti illegalmente nel nostro paese, in un altro Stato.

Al fine di conseguire tale risultato, che io ritengo opportuno, potevano essere seguite due strade. Il disegno di legge governativo ipotizza una prima strada, consistente nell'inserire al citato testo unico n. 286 del 1998, dopo l'articolo 12, un nuovo articolo 12-bis che prevede la fattispecie di cui ho parlato in precedenza. Il disegno di legge, se da un lato prevede la fattispecie di immigrazione clandestina di transito in modo strutturalmente non dissimile dall'immigrazione clandestina verso il territorio dello Stato, dall'altro se ne discosta non insensibilmente. Ciò perché: in primo luogo, solo l'immigrazione clandestina di transito richiede l'elemento soggettivo ulteriore del dolo specifico del fine di lucro, che per l'altra ipotesi costituisce, invece, circostanza aggravante; in secondo luogo, nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso al fine di destinare le persone alla prostituzione o al suo sfruttamento ovvero riguardi minori da impiegare in attività illecite al fine di sfruttamento, la pena prevede da 4 a 12 anni di reclusione, mentre la medesima fattispecie, secondo la normativa in vigore, se riferita allo Stato italiano, comporta una pena più grave, precisamente da 5 a 15 anni di reclusione; in terzo luogo, ulteriori differenze nella sanzione si hanno nell'ipotesi che il fatto sia commesso da tre o più persone o vi sia stato l'ingresso dall'altro Stato di cinque o più persone ovvero se per commettere il fatto siano stati utilizzati servizi di trasporto internazionale o documenti falsi.

La Commissione, che ha condiviso subito e interamente l'intento del Governo, ipotizza invece un'altra strada per ottenere il medesimo risultato in un modo che a me sembra più efficace. Si propone, in sostanza, di novellare l'articolo 12 del citato testo unico, limitandosi ad introdurre al comma 1 la fattispecie contemplata dal Governo e di coordinare conseguentemente il comma 3 del medesimo articolo 12 lasciando tutto il resto immu-

tato. Le ragioni di questa scelta sono innumerevoli. In primo luogo, riguardo al metodo, è sembrato più opportuno ottenere il risultato che si intendeva conseguire limitando al massimo la portata della novella, cosa che, ai fini di una corretta tecnica legislativa, non è mai male quando si riveli possibile; ma in questo caso la scelta di metodo si pone al servizio di alcuni profili che riguardano il merito. La Commissione ha ritenuto che il favoreggiamento dell'ingresso in altro Stato dello straniero clandestinamente presente nel territorio italiano debba trovare una disciplina sanzionatoria non dissimile da quella che si riferisce al nostro paese. È stato osservato che non vi è una ragione plausibile perché la nuova fattispecie si consideri integrata solo quando e se sussista lo scopo del lucro, ciò a prescindere dalle evidenti difficoltà probatorie. Infatti, la tutela che all'interno del nostro territorio si accorda alle frontiere dello Stato estero non deve, perlomeno nella materia di cui ci occupiamo, né essere né apparire più tenue o più tollerante di quella predisposta per le nostre frontiere, sia alla luce della più volte affermata necessità di sviluppare una forte cooperazione internazionale per combattere il fenomeno dell'immigrazione clandestina sia al fine di impedire che il territorio dello Stato possa diventare base di operazioni per l'ingresso di clandestini in altri Stati.

Ciò infatti indurrebbe — è di tutta evidenza — effetti sicuramente pericolosi anche per il nostro paese.

Inoltre l'uniformità della sanzione nelle ipotesi aggravate, in particolare nel caso di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o di sfruttamento di minori trova una giustificazione se si considera che, a ben vedere, in tale ipotesi il bene effettivamente tutelato è non solo e non tanto la frontiera dello Stato estero quanto piuttosto la persona. Non si giustificerebbe, dunque, una pena minore per il solo fatto che l'evento che si vuole impedire si produce all'estero piuttosto che in Italia. Si consideri che, se le pene

sono state considerate congrue per quest'ultimo caso, devono esserlo in misura non minore anche per l'altro.

Per queste ragioni la Commissione si augura che il testo predisposto e che si sottopone ora all'esame dell'aula possa ottenere una rapida approvazione, altrettanto unanime a quella ottenuta in Commissione.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** L'Assemblea è oggi chiamata ad esaminare il disegno di legge che introduce una nuova figura di reato nei confronti di chi favorisca l'ingresso di uno straniero, che già si trovi illegalmente nel territorio nazionale, in un altro Stato.

Tale previsione è evidentemente essenziale nell'ottica di un adeguato assetto normativo che miri efficacemente a reprimere in tutte le articolazioni il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Allo stato, come è stato evidenziato anche nel corso dei lavori in Commissione giustizia, vi è infatti nel testo unico sull'immigrazione una lacuna normativa evidente. L'Italia, peraltro, ai sensi dell'articolo 27 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, ratificato con legge 30 settembre 1993, n. 388, è infatti impegnata a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chi aiuti o tenti di aiutare a scopo di lucro uno straniero ad entrare o soggiornare nel territorio di una parte contraente, in violazione della legislazione di detta parte contraente relativa all'ingresso e al soggiorno degli stranieri.

In Commissione giustizia, quindi, l'originario disegno di legge è stato opportunamente integrato recependo i rilievi formulati da più parti, soprattutto in ordine alla scelta di sanzionare in modo diverso la violazione delle norme sull'immigrazione clandestina a seconda che essa sia diretta verso il proprio territorio o verso quello di altri Stati.

Il Governo ritiene quindi che l'attuale formulazione del testo sia pienamente

rispondente agli scopi perseguiti e che pertanto quest'ultimo debba essere rapidamente approvato.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Leone. Ne ha facoltà.

ANTONIO LEONE. La modifica legislativa di cui ci stiamo occupando, senza dubbio tardiva e insufficiente a colmare una lacuna, è sicuramente positiva.

Era infatti necessario colmare la mancanza di una fattispecie penale ad *hoc*, al fine di contrastare l'immigrazione clandestina. Quindi ben venga una nuova figura di reato!

La nostra adesione al Trattato di Schengen, così come ha ricordato il sottosegretario, ci imponeva sin da allora di prevedere normative adeguate dirette ad evitare che l'Italia continuasse ad essere il « ventre molle » dell'Unione europea in ordine alla difesa dall'immigrazione clandestina.

Nel non contrastare, come abbiamo fatto fino ad oggi, con sufficiente determinazione l'immigrazione clandestina, cosiddetta di transito (oggi parliamo di transnazionalità in più di un provvedimento), abbiamo violato il Trattato di Schengen.

Ciò ha soprattutto nociuto alla nostra stessa credibilità nei confronti dei nostri partner europei. Tutto questo è venuto alla luce in più di un'occasione, soprattutto quando i mezzi di comunicazione di massa, in particolare di proprietà pubblica, di fronte all'arrivo di migliaia di immigrati con navi stracariche a perdere, per limitare l'allarme della popolazione, hanno affermato che si trattava di persone che volevano usare il nostro territorio solo come transito verso altre destinazioni del nord o del centro Europa. Ciò, se possibile, rendeva ancora più grave la negligenza delle autorità italiane nel contrastare il fenomeno che rappresentava una violazione di precisi obblighi nei confronti dei partner europei.

Le norme previste da questa « leggina » sono abbastanza incisive e per questo riceveranno l'approvazione del gruppo cui

appartengo. Tuttavia, vorrei soffermarmi su altre questioni che emergono da questo modo di legiferare impostoci da una normativa che lo sovrasta. Che senso ha parlare di una nuova figura di reato e inasprire una serie di pene, quando le statistiche e le operazioni effettuate per limitare l'immigrazione clandestina anche transnazionale danno un risultato pari a zero? Al di là dell'ottemperanza alle direttive di un trattato, non dà nessun risultato creare nuove figure di reato e non essere capaci di arginare il fenomeno perché alla base di tutto vi è un'incapacità di prevenzione. Ciò è dovuto ad un atteggiamento rinunciatario e lassista del Governo — bisogna ammetterlo — e, in particolare, del ministro dell'interno Bianco che la settimana scorsa, quando una nave è stata abbandonata alla deriva con centinaia di clandestini a bordo, ha denunciato l'episodio. Mi sembra un'allucinazione politica che un ministro denunci e dia un allarme su una sua incapacità di controllo. Egli ha suggerito addirittura le azioni che il Governo avrebbe potuto intraprendere per aumentare la vigilanza sul mare. Ma si è mai chiesto il ministro Bianco dove siano finiti tutti gli accordi o i tentativi di accordi con le polizie balcaniche? Ricordo benissimo, come se fosse ieri, il momento in cui l'attuale presidente della Commissione affari costituzionali, allora ministro dell'interno, stipulò un accordo con le polizie balcaniche: la polizia serba, due ore dopo, sparava addosso ad alcuni nostri pescatori a bordo di pescherecci!

L'azione del Governo finalizzata alla prevenzione, per mancanza di incisività e di credibilità, non ha mai dato frutti.

È incomprendibile che un ministro per difendere le proprie coste o la propria legislazione — che prevede norme aspre, anche se non si riesce a catturare un solo scafista — non ricorra ad una serie di provvedimenti che possono essere assunti quando si è in guerra, perché con gli scafisti vi è una guerra. Per quale motivo chiedere l'aiuto delle polizie straniere, delle polizie europee? Mi sembra una *deminutio* delle prerogative di uno Stato

che, per essere credibile, deve ricorrere ad altri per difendere la propria legislazione.

La verità è che questo Governo è stato sempre preso da una sorta di buonismo, di pietismo, nei confronti di banditi che non esitano a gettare a mare, quando sono in difficoltà, il loro carico umano; tale atteggiamento è risultato del tutto fuori posto. D'altra parte, basterebbe dare un segnale forte e chiaro per diradare drasticamente gli sbarchi con i gommoni.

Crediamo difficile che questo Governo, al di là delle norme che il Parlamento può approvare, abbia la forza e la volontà politica di fare rispettare la sovranità dello Stato, la lettera e lo spirito dello stesso Trattato di Schengen.

Il nostro ministro dell'interno denuncia il pericolo dell'immigrazione clandestina, ma nulla fa per prevenirlo. Troppe volte esponenti della maggioranza hanno dichiarato che le nostre frontiere marine sono troppo lunghe per essere sorvegliate ma, guarda caso, la costa che è stata oggetto di sbarchi è limitata, perché si è trattato quasi sempre della costa pugliese. È possibile, allora, che non si sia in grado di controllare, ai fini della prevenzione, un tratto di costa limitatissimo rispetto alle coste dell'intero paese?

Vorrei ricordare brevemente che gli elementi costitutivi di uno Stato sono il territorio, il popolo e la sovranità; se viene meno la tutela della sovranità, come nel caso della scarsa difesa nel nostro paese dall'immigrazione clandestina, anche se solo di transito, lo Stato si affievolisce e si cade nell'anarchia e ciò è intollerabile. I cittadini che pagano le tasse hanno diritto a che lo Stato svolga i suoi compiti fondamentali, fra i quali la difesa esterna e la sicurezza interna, e dedichi magari minore impegno e minori risorse per riappropriarsi di intere fette dell'economia, come purtroppo è avvenuto, scandalosamente, con la vicenda dell'ENEL.

Non vorremmo che, di fronte al lassismo della maggioranza nei confronti dell'immigrazione clandestina, vi sia la speranza di attingere elettoralmente ad un serbatoio di voti che potrebbe forse rappresentare l'ultima ancora di salvezza; mi

si passi questa battuta, che ritengo possa avere un suo significato nel momento in cui ci si rende conto che si continua a legiferare, a produrre nuove figure di reato, ad inasprire le pene, ma che nulla si fa affinché queste pene, queste norme, vengano applicate. È questo il nodo, il problema, dell'intera azione governativa: non basta approvare norme, bisogna essere capaci di far sì che le stesse conseguano l'effetto voluto e vengano applicate.

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Bonito, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

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

**(Replica del relatore - A.C. 5506)**

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Meloni.

**GIOVANNI MELONI, Relatore.** Signor Presidente, intervengo brevemente per prendere atto che l'onorevole Leone riconosce che il provvedimento oggi in discussione è positivo; ciò, naturalmente, non può che fare piacere. Tale provvedimento consiste nell'introduzione di una nuova figura di reato, che non era previsto; il provvedimento ha tale giustificazione, che non avrebbe se così non fosse.

Rispetto alle pene previste per il reato simile di favoreggiamento dell'ingresso nel territorio dello Stato, non vi è alcun inasprimento, le pene rimangono quelle che erano. Sotto questo profilo, i rilievi dell'onorevole Leone, come egli stesso ha riconosciuto, non riguardano il provvedimento in esame.

Vi sono, poi, alcune considerazioni svolte dall'onorevole Leone sulle quali non mi soffermerò. Vorrei svolgere soltanto due osservazioni. Anzitutto, mi pare che i dati forniti a più riprese dal Governo, anche in quest'aula, dimostrino che il testo unico sull'immigrazione approvato nel 1998 ha una sua efficacia e sta ottenendo risultati sia in termini di re-

spingimento, sia in termini di numero di clandestini che approdano nel nostro paese e, segnatamente, nelle coste pugliesi.

La seconda osservazione che vorrei fare, che per qualche verso mi interessa forse anche di più, è che dall'intervento dell'onorevole Leone si desumerebbe una volontà quasi di accettare che in quel tratto di mare dell'Adriatico — in particolare nel canale d'Otranto — si crei una sorta di « guerra guerreggiata » in cui bisogna sparare e affondare.

ANTONIO LEONE. Non ho detto questo.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*. Lei ha disegnato una sorta di Stato che, per difendere la sua sovranità, usa le armi piuttosto che gli accordi; una sorta di Stato simile a quell'acqua di colonia di quell'uomo che « non deve chiedere mai » niente a nessuno. Non è così! La sovranità si difende soprattutto facendo accordi e soprattutto in questa materia perché, altrimenti, onorevole Leone, su questa materia, se anche ci mettessimo a sparare, quella guerra la perderemmo lo stesso. Con gli accordi forse vi è la possibilità di ottenere dei risultati diversi (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

ANTONIO LEONE. Non avevo detto questo!

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo rinuncia alla replica.

Il seguito del dibattito è pertanto rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Simeone; Armosino ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Pisanu ed altri; Olivieri ed altri; Pecorella ed altri; Pisapia; Siniscalchi ed altri; Contento e Trantino; Pisapia; Pecorella; Pecorella ed altri; Carotti; S. 1502-2681-2705-2734-2736-3227-3317-3664-3734-3793-3810 — Senatori: Fassone**

**ed altri; La Loggia ed altri; Occhipinti ed altri; Salvato ed altri; Fassone ed altri; Di Pietro ed altri; Calvi ed altri; Senese ed altri; Folieri; Fassone ed altri; Centaro (approvata, in un testo unificato, dalla II Commissione permanente del Senato); e Biondi e Costa: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione (463-1863/ter-1870/ter-3463-4425-5360-5391-5433-5523-5545-5702-5752-6339-6590-6631) (ore 19,30).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge: d'iniziativa dei deputati Simeone; Armosino ed altri; Carmelo Carrara ed altri; Pisanu ed altri; Olivieri ed altri; Pecorella ed altri; Pisapia; Siniscalchi ed altri; Contento e Trantino; Pisapia; Pecorella; Pecorella ed altri; Carotti; d'iniziativa dei senatori: Fassone ed altri; La Loggia ed altri; Occhipinti ed altri; Salvato ed altri; Fassone ed altri; Di Pietro ed altri; Calvi ed altri; Senese ed altri; Folieri; Fassone ed altri; Centaro (approvata, in un testo unificato, dalla II Commissione permanente del Senato); e d'iniziativa dei deputati Biondi e Costa: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 463)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti (15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 20 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 37 minuti;

Forza Italia: 35 minuti;

Alleanza nazionale: 34 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

Lega nord Padania: 31 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 463)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Il relatore, onorevole Finocchiaro Fidelbo, ha facoltà di svolgere la relazione.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel presentare all'Assemblea il lavoro di questi mesi, mi preme sottolineare innanzitutto come esso sia il frutto di una riflessione approfondita e assai responsabile che si è continuamente nutrita dei contributi e delle osservazioni che ci sono

venuti certamente dal serissimo lavoro svolto prima dai colleghi del Senato, poi dalla giurisprudenza costituzionale e dall'elaborazione preziosa degli studiosi del processo penale e, poi ancora, da una interlocuzione continua con la magistratura associata e con le diverse articolazioni associative dell'avvocatura italiana.

Ricordo questo percorso non solo per dare conto di un lavoro che è stato lungo e faticoso e che sostiene questo testo che presentiamo in aula, ma anche per sottolineare che ciascuno di noi — e, se mi è consentito, la relatrice innanzitutto — sente e porta piena la responsabilità di proporre l'adozione di un nuovo modello processuale penale.

Il principio del contraddittorio, costituzionalmente introdotto nel nuovo ordinamento, si sostanzia nell'articolo 111 in tre affermazioni, tutte ugualmente impegnative, ma anche suscettibili di dare luogo a regimi processuali e ad effetti diversi tra loro, a seconda delle scelte del legislatore ordinario. Le tre osservazioni sono le seguenti: in primo luogo, nel processo penale la legge assicura che la persona accusata di un reato abbia la facoltà davanti al giudice di interrogare e fare interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico; in secondo luogo, il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova; in terzo luogo, la colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio dell'imputato del suo difensore, salva l'eccezione — puntualmente regolata — che questo sia avvenuto per consenso dell'imputato o per accertate impossibilità di natura oggettiva, oppure per effetto di provata condotta illecita.

Il regime dettato dall'articolo 111 della Costituzione si compone quindi di due regole positive (la facoltà dell'imputato di interrogare e far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico e la prova si forma nel contraddittorio) e di una negativa, che rafforza le precedenti e, cioè, che, salvo i casi regolati specifica-

mente, sono inutilizzabili le dichiarazioni rese a carico dell'imputato senza che il suo difensore abbia potuto porre domande.

Il punto è, dunque, come dare fecondità al principio del contraddittorio garantendo all'imputato non soltanto — rimedio negativo — l'inutilizzabilità ai fini della prova di ciò che sia avvenuto nel segreto delle indagini preliminari davanti al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria, ma garantendogli anche di poter confrontarsi con l'accusatore e che solo da quel contraddittorio nasca la prova.

In questo senso bisogna ricordare che il secondo comma dell'articolo 24 della Costituzione prevede il diritto alla difesa dal quale oggi, con il nuovo articolo 111, deriva il diritto al contraddittorio, che è principio costituzionalmente rilevante; si tratta di quel buon andamento della giurisdizione che consiste nella funzionalità e nell'efficacia dell'esercizio della giurisdizione medesima, vale a dire nella capacità del processo penale, così come è regolato, di determinare un corretto accertamento della verità processuale garantendo al contempo i diritti dell'imputato, il legittimo esercizio della potestà punitiva da parte dello Stato e i diritti delle persone offese dal reato (soggetti questi ultimi — è bene dirlo — dei quali non dovremmo e non avremmo mai dovuto dimenticarci nel momento in cui manifestiamo l'ambizione di fondare un processo equo).

Ciò a cui abbiamo lavorato e stiamo lavorando con questo provvedimento è la ricerca della migliore approssimazione possibile, non esistendo un archetipo perfetto, tra due esigenze che in un sistema democratico devono essere strette da nesso: il garantismo liberale da una parte, cioè la garanzia di fronte alla potestà punitiva dello Stato, e il finalismo repressivo dall'altra, vale a dire la funzionalità della tutela coercitiva. Nel dire questo so perfettamente che è nel rapporto tra diritto alla libertà, e dunque nelle garanzie processuali del cittadino, e autorità dello Stato che può con più esattezza misurarsi il livello democratico dell'ordi-

namento; al contempo so che nessun cittadino potrebbe accontentarsi di un processo incapace di perseguire e reprimere delitti seppure nell'osservanza rigida di ogni prescrizione processuale (compito difficile e passaggio delicatissimo).

Ciò a cui stiamo assistendo oggi in Commissione è la comune ambizione della maggioranza e dell'opposizione di ritrovare il senso e le forme più avanzate di ricomposizione di quel nesso tra opposte esigenze, entrambe essenziali per un sistema democratico (e non è un piccolo risultato). Al contrario, credo di poter affermare che nei nostri lavori, attraverso l'attuazione di una norma costituzionale così fortemente condivisa dal Parlamento, ci siano dei segnali di una nuova saldatura di quella frattura intervenuta nella stessa storia politica di questo paese, che veniva e viene descritta in maniera abbastanza grossolana come conflitto tra garantismo e giustizialismo. Il conflitto è spesso rappresentato in una caricatura persino grottesca che ha travisato ed ha tradito le buone ragioni e i legittimi argomenti. Questo conflitto — ammettiamolo — in passato ci ha anche fatto ritenere che lavorare solo sul garantismo liberale, piuttosto che solo sulla necessità coercitiva, valesse a rispondere alle esigenze che a questo punto, confusamente e legittimamente, venivano dalla collettività e dalla necessità di ottemperare ai fini generali dell'ordinamento, che ha prodotto anche — dobbiamo dirlo — contraddizioni ed inefficienze di sistema.

Quanto ho detto non è parlare d'altro, ma spiegare le ragioni delle scelte che la Commissione fino a questo momento ha compiuto e di quelle che si appresta a compiere con l'esame degli emendamenti nel Comitato dei nove in materia di limitazione dell'area del diritto al silenzio dell'accusatore che sia anche imputato.

La scelta che abbiamo già fatto è stata quella di non limitarci a cogliere nel sistema processuale la regola della inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini contro l'imputato da chi si sia per libera scelta sempre volontariamente sottratto al contraddittorio.