

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

836.

### SEDUTA DI VENERDÌ 12 GENNAIO 2001

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LORENZO ACQUARONE**

#### INDICE

*RESOCONTO SOMMARIO* ..... III-VI

*RESOCONTO STENOGRAFICO* ..... 1-54

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	Bellillo Katia, <i>Ministro per le pari opportunità</i> .....	7
<b>Progetti di legge: Misure contro il traffico di persone (A.C. 5350-5839-5881)</b> (Discussione del testo unificato) .....	1	Benedetti Valentini Domenico (AN) .....	14
<i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 5350)</i> .....	1	Evangelisti Fabio (DS-U) .....	10
Presidente .....	1	Finocchiaro Fidelbo Anna (DS-U), <i>Relatore</i> .....	2
<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 5350)</i> .....	2	Gazzilli Mario (FI) .....	12
Presidente .....	2	Marotta Raffaele (FI) .....	18
		Pozza Tasca Elisa (D-U) .....	7
		<i>(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 5350)</i> .....	22
		Presidente .....	22

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari:** democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord Padania: LNP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; Unione democratica per l'Europa: UDEUR; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano: misto-RI; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

	PAG.		PAG.
Finocchiaro Fidelbo Anna (DS-U), <i>Relatore</i> .....	22	<b>Disegno di legge: Accesso in magistratura</b> (approvato dal Senato) (A.C. 7377) (Discussione) .....	30
Bellillo Katia, <i>Ministro per le pari opportunità</i> .....	22	(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 7377) .....	30
<b>Disegno di legge: Collaboratori di giustizia</b> (approvato dal Senato) (A.C. 6909) ed <b>abbinate</b> (A.C. 887-2213-3271-6765) (Discussione) .....	25	Presidente .....	30
(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 6909) .....	25	(Discussione sulle linee generali — A.C. 7377) .	31
Presidente .....	25	Presidente .....	31, 38
(Discussione sulle linee generali — A.C. 6909) .....	26	Benedetti Valentini Domenico (AN) .....	37, 38
Presidente .....	26	Bonito Francesco (DS-U), <i>Relatore</i> .....	31
Benedetti Valentini Domenico (AN) .....	27	Gazzilli Mario (FI) .....	34
Bonito Francesco (DS-U), <i>Relatore</i> .....	26	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	34
Brutti Massimo, <i>Sottosegretario per l'interno</i> .....	27	Marotta Raffaele (FI) .....	43
Gazzilli Mario (FI) .....	28	(Replica del relatore — A.C. 7377) .....	46
(Replica del relatore — A.C. 6909) .....	30	Bonito Francesco (DS-U), <i>Relatore</i> .....	46
Presidente .....	30	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	48
Bonito Francesco (DS-U), <i>Relatore</i> .....	30	<b>Ordine del giorno della prossima seduta ..</b>	48
Brutti Massimo, <i>Sottosegretario per l'interno</i> .....	30	<b>Considerazioni integrative della relazione del</b> <b>deputato Francesco Bonito (A.C. 6909) ..</b>	49

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

## RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LORENZO ACQUARONE

**La seduta comincia alle ore 9.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta di ieri.*

**Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono cinquantacinque.

**Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Misure contro il traffico di persone (5350-5839-5881).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*, rilevato che l'inedita forma di schiavitù derivante dal traffico di esseri umani rappresenta un fenomeno abominevole ed inaccettabile per le coscienze cattoliche e laiche, evidenzia le caratteristiche di segmentazione, specializzazione e flessibilità delle organizzazioni criminali, che operano attraverso una struttura organizzativa integrata su più livelli. Sottolineate altresì le ragioni che impongono l'importante riforma in esame, illustra gli articoli del testo unificato, sul quale preannuncia la presentazione di proposte emendative, auspicandone l'approvazione nella legislatura in corso.

KATIA BELLILLO, *Ministro per le pari opportunità*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

ELISA POZZA TASCA, evidenziato con commozione il drammatico scenario determinato dalle nuove forme di schiavitù, osserva che il traffico di esseri umani rappresenta una delle sfide più complesse dell'era della globalizzazione. Sottolineata inoltre la necessità di rafforzare la cooperazione internazionale in materia, auspica la sollecita approvazione di un provvedimento che promuova un'autentica battaglia di civiltà, accettando una sfida morale, economica e legale.

FABIO EVANGELISTI rileva che la normativa proposta con il testo unificato in esame pone la magistratura e le forze dell'ordine in condizione di meglio identificare e perseguire le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani sul territorio nazionale; sottolinea altresì la necessità di rafforzare la cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia al fine di reprimere le organizzazioni criminali che operano a livello transnazionale.

MARIO GAZZILLI, pur giudicando opportuna e condivisibile l'introduzione di norme specifiche volte ad adeguare l'ordinamento giuridico alla rapida diffusione di un ripugnante fenomeno, esprime perplessità sulla formulazione di talune parti del testo unificato, in particolare per l'eccessiva analiticità nella configurazione di specifiche fattispecie di reato; preannuncia tuttavia la piena disponibilità ad un costruttivo confronto parlamentare.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI, nel condividere gli intenti etici nonché

l'analisi sociologica che ispirano il provvedimento, sottolinea le connessioni tra la tratta di esseri umani e l'immigrazione clandestina, rivendicando l'impegno del centrodestra per assicurare con efficacia la prevenzione e repressione di tale fenomeno; ricordato quindi che l'ordinamento italiano già contiene un'adeguata definizione della fattispecie della riduzione in schiavitù, esprime taluni rilievi critici in ordine ai profili definitivi e sanzionatori dei reati contemplati nel testo unificato in esame, auspicando che tale provvedimento non diventi uno strumento di propaganda elettorale.

RAFFAELE MAROTTA, premesso che i reati oggetto del provvedimento sono diretta espressione di comportamenti moralmente riprovevoli, osserva che il testo unificato interviene opportunamente a precisare e meglio definire le ipotesi di riduzione in servitù e schiavitù, specificando il carattere di condotta plurima ed abituale che caratterizza tali fattispecie; dichiara altresì di condividere il preannunciato intento di migliorare ulteriormente l'impianto normativo, ricomprendendo il fenomeno dell'accattonaggio.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*, ritiene che molte delle osservazioni svolte dai deputati intervenuti potranno essere oggetto di approfondimento nel corso dell'esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

KATIA BELLILLO, *Ministro per le pari opportunità*, auspica la sollecita approvazione del testo unificato in discussione che, sebbene perfettibile in alcune parti, prevede innovazioni normative di grande rilievo per un più efficace contrasto del fenomeno della tratta di esseri umani, che rappresenta un crimine contro l'umanità e deve essere debellato attraverso interventi coordinati a livello nazionale ed internazionale; richiama inoltre i risultati positivi finora conseguiti grazie all'impegno pro-

fuso dal Governo, in collaborazione con le altre istituzioni e con le associazioni di volontariato, nell'azione di contrasto del richiamato fenomeno, ricordando, in particolare, la predisposizione di numerosi programmi di assistenza ed integrazione sociale e la concessione di permessi di soggiorno a favore delle vittime.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Discussione del disegno di legge S. 2207: Collaboratori di giustizia (approvato dal Senato) (6909 ed abbinato).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 25*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, rileva che la legislazione premiale introdotta nel 1991 ha consentito di conseguire straordinari risultati nella lotta contro il crimine organizzato, pur ravvisando in essa limiti ed insufficienza. Evidenzia quindi le linee portanti del provvedimento in esame, sottolineando in particolare l'individuazione di criteri più rigorosi e restrittivi in ordine alla selezione dei collaboratori, al vaglio delle collaborazioni offerte ed al ridimensionamento dell'importo degli assegni di mantenimento attribuiti ai collaboratori, nonché l'introduzione di una specifica disciplina di tutela dei testimoni di giustizia.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI esprime la sostanziale condivisione di un provvedimento, alla cui elaborazione il gruppo di Alleanza nazionale ha fornito un costruttivo contributo, sottolineando, in particolare, la necessità di contemperare l'esigenza di mantenere lo strumento « premiale », che si è rivelato prezioso per

l'accertamento e la repressione dei reati, con le finalità di garantire l'affidabilità dei collaboratori di giustizia.

MARIO GAZZILLI, pur ribadendo le critiche a taluni effetti perversi della legislazione premiale, osserva che il provvedimento consente indiscutibilmente di migliorare la normativa vigente: esprime particolare apprezzamento per la diversificazione tra il trattamento dei testimoni e quello riservato ai collaboratori di giustizia.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, auspica la sollecita approvazione del provvedimento, sul quale, con soddisfazione, ha potuto registrare il consenso dei deputati intervenuti.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*, si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge S. 4563: Accesso in magistratura (approvato dal Senato) (7377).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 30*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, illustra il contenuto del provvedimento, che completa il processo riformatore del settore della giustizia avviato dal Parlamento nel corso della legislatura. Rileva inoltre che esso pone in essere un intervento strutturale, attraverso norme di natura ordinamentale ed altre incidenti sull'organizzazione giudiziaria, prevedendo nel contempo una disciplina di carattere con-

giunturale tesa a consentire procedure concorsuali straordinarie per l'accesso in magistratura.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, richiamate le significative innovazioni proposte con il disegno di legge in esame in materia di reclutamento dei magistrati e di accesso in magistratura, che rappresentano un passaggio rilevante del più complessivo programma volto ad accrescere la funzionalità e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, auspica la tempestiva approvazione del provvedimento, che risponde ad esigenze ampiamente condivise.

MARIO GAZZILLI, nel ritenere senz'altro positivo, ma ancora inadeguato, l'incremento del ruolo organico dei magistrati previsto dal disegno di legge in esame e pur condividendo talune previsioni in esso contenute, esprime rilievi critici sulle norme concernenti il ricorso ai correttori esterni per i concorsi d'accesso in magistratura e su quelle relative alle modalità per il reclutamento degli uditori giudiziari, di cui all'articolo 18. Pur esprimendo un giudizio complessivamente non negativo sul testo, preannuncia l'astensione o eventualmente un'orientamento contrario, ove non siano accolti taluni correttivi migliorativi.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI lamenta preliminarmente che dall'attuale organizzazione dei lavori dell'Assemblea consegue che la discussione sulle linee generali, anche di provvedimenti rilevanti, si svolge normalmente in un clima di disattenzione.

PRESIDENTE ritiene che le considerazioni svolte dal deputato Benedetti Valentini — che personalmente condivide — dovranno essere oggetto di attenta riflessione.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI rileva, inoltre, che il provvedimento in discussione, pur recependo, sia pure tardivamente, la condivisibile esigenza di

adeguare l'organico dei magistrati e di fissare un limite al numero dei giudici destinati a funzioni non giudiziarie, si configura come intervento emergenziale, che non affronta il complesso dei problemi del settore. Manifesta inoltre critiche e perplessità, preannunciando la presentazione di emendamenti e riservandosi di esprimere un giudizio più compiuto nel prosieguo del dibattito, sulle disposizioni concernenti i magistrati distrettuali e le procedure concorsuali, nonché sulle modalità con le quali viene attuato il condivisibile principio dell'immissione di avvocati nell'ufficio di magistrato di tribunale.

RAFFAELE MAROTTA, nel condividere le finalità del provvedimento in esame per quanto riguarda in particolare la necessità di incrementare l'organico della magistratura, ritiene che proprio l'inadeguatezza delle risorse rappresenti la principale causa delle difficoltà in cui attualmente versa l'apparato giudiziario. Esprime altresì perplessità sulle disposizioni del disegno di legge concernenti i correttori esterni, ai quali ricorrere per l'espletamento delle procedure concorsuali, e l'ammissione di avvocati all'ufficio di magistrato di tribunale.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*, ribadisce che il provvedimento in esame si iscrive nel significativo processo di riforma del settore della giustizia, avviato nell'attuale legislatura, che ha consentito di conseguire risultati positivi in termini di efficienza del sistema, determinando, in particolare, una consistente riduzione del numero dei procedimenti e dei tempi medi per la loro celebrazione.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, rinunzia alla replica.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Ordine del giorno della prossima seduta.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 15 gennaio 2001, alle 15.

(Vedi resoconto stenografico pag. 48).

**La seduta termina alle 13,10.**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LORENZO ACQUARONE

**La seduta comincia alle 9.**

ROSANNA MORONI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Bordon, Leone e Pisanu sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

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

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

**Discussione del testo unificato dei progetti di legge: Pozza Tasca ed altri; d'iniziativa del Governo; Albanese ed altri: Misure contro il traffico di persone (5350-5839-5881).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge d'iniziativa dei deputati Pozza Tasca ed altri; d'iniziativa del Governo; d'iniziativa dei deputati Albanese ed altri: Misure contro il traffico di persone.

**(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 5350)**

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 5 minuti (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di 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: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti;

Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -  
A.C. 5350)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Avverto altresì 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, dico subito che prendo la parola su questo provvedimento con un'emozione sincera non tanto perché si tratta di un provvedimento del quale mi sono occupata in precedenti responsabilità, ma per la ragione che in tredici anni di lavoro parlamentare, nel corso di numerosissime battaglie che qui si sono svolte e alle quali hanno partecipato colleghi dei diversi gruppi politici - sono state battaglie di libertà dal bisogno e nell'assicurazione dei diritti fondamentali di garanzia -, credo che mai nessuno di noi avrebbe pensato, se non addirittura temuto, di doversi scontrare con la necessità di provvedere rispetto ad un fenomeno quale quello della riduzione in schiavitù, l'inedita forma di riduzione in schiavitù derivante dal traffico di esseri umani.

Forse non è superfluo ricordare che gli esseri umani di cui discutiamo, ridotti in schiavitù e costretti alla prostituzione, al lavoro forzato, all'accattonaggio, sono soggetti che vengono dai paesi poveri del mondo e che sono spinti nel nostro paese dalla speranza di una diversa prospettiva di vita, dalla guerra, dalla persecuzione politica, dalla fame, dal bisogno e dalle malattie.

Come dicevo, è una nuova schiavitù, che riguarda soprattutto donne e bambini, ma non solo, ed anche forme nuove di soggezione che, se non giungono all'assoggettamento di fatto, più volte descritto anche da sentenze dei tribunali di merito e dalle sezioni unite della nostra Cassazione come integrante lo stato di schiavitù, pure costituiscono un asservimento di quel corpo, di quella forza lavoro rispetto al dominio di altri.

Credo che tra i traffici criminali di cui questa Assemblea si è occupata più volte - il traffico di droga e quello di armi - questo dei corpi umani, in quest'epoca della modernità, sia certamente il più abominevole, assolutamente inaccettabile per le coscienze cattoliche e laiche di questo paese.

La cronaca, la pubblicistica, le indagini della magistratura, le audizioni conoscitive svolte anche dagli organi del Parlamento (ricordo sia quella interessantissima svolta dal Comitato Schengen sia quella della Commissione antimafia), il lavoro effettuato dal Ministero dell'interno anche recentemente nel corso di un interessante seminario, hanno illustrato alle cittadine e ai cittadini italiani cosa sia questo fenomeno.

Credo che l'approccio sociologico, seppure utilissimo nella descrizione di una realtà che spesso confina con quella parte dell'immaginario che dovrebbe appartenere all'incubo di un paese civile, all'incubo di una civiltà moderna, ci consegnino un quadro efficace per la costruzione di strumenti legislativi, in questo caso l'introduzione di nuove fattispecie penali o, meglio, la modifica di fattispecie esistenti e la descrizione di nuovi fenomeni criminali.

In questa discussione generale è importante, a mio avviso, comprendere quale sia la struttura organizzativa complessiva che raggruppa i soggetti criminali che operano nel traffico di persone. Lo faccio sulla scorta di un lavoro, che definirei importante e di grande qualità, che è stato svolto dalla Commissione antimafia e del quale è stata fatta dalla senatrice Tana De Zulueta una relazione approvata dalla

Commissione stessa il 5 dicembre dello scorso anno. La struttura organizzativa che opera nel traffico di persone può essere definita come un sistema criminale integrato che prevede tre diversi livelli di operatività criminale. Le organizzazioni etniche, quelle del paese di provenienza dei migranti — chiamiamoli così — o, meglio, dei soggetti trafficati, pianificano e gestiscono il trasferimento dei propri connazionali e talvolta lo fanno con livelli di specializzazione di grande raffinatezza, spesso istruendoli preliminarmente sul lessico di prima utilizzazione nel paese verso il quale sono destinati. Vi sono anche le organizzazioni che detengono i criminali e che decidono l'investimento in questo lucrosissimo *business*. Fonti internazionali dicono che allo stato, ma il fenomeno è in crescita, è più lucroso del traffico di droga e di quello d'armi. Vi sono poi le organizzazioni criminali di secondo livello che operano nei territori strategici, normalmente vicino alla frontiera o negli spazi costieri utilizzati per lo sbarco dai paesi di provenienza.

Poi vi sono organizzazioni criminali minori che operano sia nelle nazioni di transito sia nelle zone di confine con i paesi di destinazione. All'arrivo sul territorio di destinazione o, almeno, di prima destinazione, i soggetti trafficati trovano loro connazionali che se ne occupano, che li prendono in carico, talvolta destinandoli direttamente alle attività di sfruttamento, talvolta vendendoli ad altre organizzazioni criminali con un mercato che ormai è fiorente.

Non è indifferente riflettere su questa organizzazione anche perché è lo schema attraverso il quale organizzazioni criminali minori in pochissimi anni — l'attenzione su questo fenomeno nel nostro paese ha cominciato a focalizzarsi nel 1996 per arrivare ai giorni nostri — hanno fatto un vero e proprio salto di qualità: sono passate dallo stato di organizzazioni criminali ancora di tipo embrionale, quanto a forza e a radicamento, a organizzazioni criminali fortemente strutturate, dominanti ed ancorate al territorio nel quale operano e con la conquista di

posizioni di oligopolio all'interno del complesso fenomeno del traffico di persone.

Il traffico presenta ancora tre caratteristiche che sono state evidenziate sulla scorta delle indagini effettuate da molti uffici giudiziari italiani e del lavoro prezioso compiuto dalla Direzione nazionale antimafia.

Il mercato si articola in forme di traffico segmentato, specializzato e flessibile. Esso ha, cioè, le caratteristiche per resistere ad una azione di indagine che mostra i limiti dell'ambito territoriale (cioè, quello soltanto nazionale) e di una incapacità di comprensione della qualità criminale delle organizzazioni operanti, anche sotto il profilo della loro versatilità. Nell'un traffico o nell'altro, sono numerosi i casi — segnalati dalle indagini giudiziarie — di organizzazioni che indifferentemente trasportano droga e corpi umani. Essi sono anche caratterizzati dalla flessibilità rispetto all'azione di contrasto locale: negli ultimi mesi abbiamo assistito ad un intensificarsi degli sbarchi sulle coste della Sicilia e della Calabria, piuttosto che su quelle pugliesi, le quali sono maggiormente presidiate in quanto l'autorità pubblica è più avvertita della possibilità di approdi.

Dal 1990 al 1999 nel nostro paese si è riscontrato un incremento del 111 per cento delle denunce per fatti legati al traffico di esseri umani. Ciò dà ragione della capacità espansiva del fenomeno e della sua gravità. Credo sia importante sottolineare che il nostro paese ha conosciuto organizzazioni criminali di stampo mafioso, fortemente localizzate territorialmente (la mafia in Sicilia, la 'ndrangheta in Calabria, la sacra corona unita in Puglia e la camorra in Campania); invece, le organizzazioni criminali di cui stiamo parlando prediligono le regioni del centro-nord per l'apertura dei loro mercati e l'offerta della loro merce e rischiano di trasformare zone tradizionalmente immuni da un radicamento mafioso in zone a forte radicamento di organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Certo, occorrerebbe fare una riflessione anche sulla correlazione troppo

stretta tra due fenomeni: il mercato di corpi di donne e bambini (con riferimento allo sfruttamento sessuale, anche se parleremo poi del lavoro nero o lavoro forzato e dell'accattonaggio) esiste perché circa 9 milioni di cittadini maschi italiani usufruiscono di tale mercato ovvero pagano giovani corpi (spesso ancora segnati dalle violenze subite e appartenenti a soggetti minorenni) per pochi soldi e per pochi minuti, approfittando di condizioni economiche che consentono un tale consumo. Ciò dovrebbe imporre, anche a questa Assemblea, una riflessione su quello che ancora oggi significa, nel nostro paese, il rapporto tra l'affermazione della libertà dei soggetti e l'esercizio della sessualità maschile.

Non è indifferente ricordare che le organizzazioni criminali particolarmente attive nel nostro paese sono quelle albanesi e quelle nigeriane: in maggioranza, sono giovani donne e ragazzi che provengono dai paesi dell'est e dalla Nigeria ad essere destinati allo sfruttamento della prostituzione.

Vorrei fare una precisazione, per evitare che vi siano ambiguità nel nostro ragionamento. Non possiamo commettere l'errore (voglio citare quasi testualmente la relazione della Commissione antimafia) di considerare l'insieme delle donne « trafficcate » come coincidente con l'insieme delle donne straniere che esercitano la prostituzione in Italia; si tratterebbe di un grave errore; allo stesso tempo, non possiamo neanche pensare di sostenere (perché anche questo sarebbe un fattore di inquinamento della libertà e del rigore della nostra decisione politica ed istituzionale) che tutte le donne che vengono trasferite in Italia ai fini dello sfruttamento della prostituzione (o, meglio, di sfruttamento sessuale) siano attratte nel nostro paese con l'inganno, con il rapimento, con la frode, con la violenza e con le minacce: sono elementi che ricorrono spessissimo, ma non sempre. Giovani donne che provengono da paesi certamente più poveri del nostro (nei quali le condizioni di vita sono talvolta ai limiti della sopravvivenza) possono scegliere di

venire in Italia ad esercitare la prostituzione per un certo periodo, sapendo di farlo. Ciò che non sanno è che, giunte in Italia, saranno ridotte in schiavitù e che la loro libertà, il loro progetto di vita — e qui nessuna valutazione, di nessun genere, ha senso introdurre — saranno stroncati dal fatto che ogni spazio di libertà verrà coartato. La riduzione in schiavitù diventa lo stato in cui esercitano la prostituzione nel nostro paese.

C'è un'altra questione che abbiamo la necessità di affrontare senza alibi ed è quella che riguarda il lavoro nero. Il riferimento della proposta della Commissione è puntuale e qui io vorrei dire con grande chiarezza che condivido un'affermazione contenuta nella relazione della Commissione antimafia, cioè che nel nostro paese l'aumento dei flussi migratori non costituisce la causa della nascita del lavoro nero e dell'economia informale. Infatti, già prima dell'aumento dei flussi migratori verso il nostro paese il lavoro nero ha costituito una caratteristica strutturale dell'economia italiana. Questo è un altro punto che segnala come siano la nostra stessa organizzazione, le nostre difficoltà, i nostri errori a creare condizioni favorevoli perché esseri umani provenienti da altri paesi, nelle condizioni che ho descritto, vengano utilizzati per il lavoro nero. L'esperienza ci mostra come in particolare per i soggetti provenienti dalla Cina esista un mercato del lavoro nero fortemente strutturato, che normalmente è gestito dalle stesse organizzazioni dei paesi di provenienza.

C'è poi un'altra questione, quella che riguarda l'accattonaggio. Nel testo che è stato licenziato dalla Commissione non avevamo fatto riferimento a questo fenomeno ed io vorrei proporre — sottoporro poi la questione al Comitato dei nove — di introdurre con un emendamento, sulla scorta delle osservazioni che sono state fatte dalla Commissione antimafia, anche l'accattonaggio tra le attività cui sono destinate queste persone. Ciò non soltanto sulla base di una valutazione empirica — ciascuno di noi incontra ogni giorno, nelle nostre città opulente, bambini utilizzati

per l'accattonaggio —, ma perché le indagini finora svolte ci mostrano come a questa attività siano destinati in particolare bambini che provengono dall'est europeo, specie bambini slavi, che vengono ceduti dalle famiglie e poi organizzati per l'esercizio dell'accattonaggio, in condizioni, ovviamente, di gravissime privazioni e violenza. Questo, peraltro, rappresenta per quei bambini l'anticamera di una carriera criminale che si articolerà dapprima con la commissione di piccoli furti e poi avrà *escalation* imprevedibili. Credo quindi sia dovere della Commissione e dell'Assemblea prendere in considerazione anche questo fenomeno.

Devo dire, signor Presidente, che nella discussione che abbiamo condotto in Comitato dei nove e in Commissione abbiamo sfiorato anche un'altra questione, quella del traffico di esseri umani finalizzato all'espianto di organi e di quello finalizzato alle adozioni illegali. Sono questioni, però, di una tale delicatezza e complessità e, soprattutto, così poco esplorate sotto il profilo delle indagini e della conoscenza del fenomeno e delle sue articolazioni, che io credo sia saggio da parte della Commissione attendere la disponibilità di dati d'informazione tali che ci consentano di dar vita ad una disciplina in grado di fronteggiare il fenomeno.

Qual è la necessità di questa riforma? È una necessità che nasce da più elementi ormai tutti ampiamente conosciuti. Innanzitutto, il nostro panorama legislativo attuale obbliga i tribunali ad utilizzare norme presenti nell'ordinamento, ma inefficienti, sotto il profilo descrittivo della complessità del fenomeno che ho illustrato, al fine di reprimere fatti di tale gravità.

Devo dire che abbiamo registrato sentenze di particolare interesse — non uso la parola coraggio, perché la giurisdizione non deve avere coraggio — che hanno dimostrato una grande sensibilità dei tribunali italiani e delle sezioni riunite della Corte di cassazione nell'applicare una disciplina, come quella di cui all'articolo 600 del codice penale, che risale al 1930, ad un altro fenomeno rispetto a quello

che poteva essere un improbabile residuo del commercio di schiavi e di un concetto di schiavitù, assai prossimo a quello presente, nel diritto romano. Un'utilizzazione intelligente, interessante ed utile, ma ritengo che non possiamo ancora per molto tempo costringere la giurisdizione a servirsi di norme inattuali, anche in ragione dei numerosissimi richiami che ci sono pervenuti, da ultimo, dalla Commissione nazionale antimafia, ma non solo.

Vi è poi un problema strettamente legato alla qualità di quest'attività criminale. Tale attività criminale, infatti, è a carattere transnazionale, visto il suo articolarsi in diversi territori. Abbiamo pertanto la necessità di adeguare la nostra normativa sulla base delle indicazioni che ci vengono fornite dagli impegni che il nostro paese ha assunto sia in sede europea sia in sede internazionale — mi riferisco, da ultimo, al protocollo aggiuntivo alla convenzione sul crimine transnazionale, firmata a Palermo —, sia al fine di prefigurare ciò a cui tendiamo, vale a dire uno spazio giuridico comune a tutela di alcuni diritti e interessi fondamentali (ricordo che, già in occasione dell'istituzione del tribunale internazionale, il nostro paese riuscì a far qualificare la tratta quale crimine contro l'umanità e a collocarla tra i crimini di competenza di quel tribunale), sia perché solo la disponibilità di norme omogenee e coerenti, sotto il profilo descrittivo e sotto quello della sanzione, consentirà una vera repressione di questo fenomeno nei diversi paesi che ne sono di volta in volta, rispetto a ciascun episodio, interessati.

Dobbiamo occuparcene perché questo è uno dei capitoli importanti della più complessa questione che riguarda le politiche dell'immigrazione. Voglio ricordare che il Governo italiano, con l'articolo 18 della legge Turco-Napolitano, aveva previsto una norma speciale per coloro i quali fossero riusciti a sottrarsi al racket e, fuori da ogni ipotesi premiale, che stabilisce il rilascio di un permesso regolare di soggiorno di sei mesi e l'affidamento ad un'associazione, con la possibilità di prorogare il permesso stesso per

altri sei mesi. Numerosissimi sono i progetti che il Governo ha finanziato in questi anni. Ciò a tacere di numerose altre iniziative che pure erano state avanzate nelle proposte di legge Pozza Tasca e Albanese che la Commissione si è trovata nell'inutilità di esaminare — dato assolutamente positivo — in quanto gli strumenti proposti erano stati già attivati dal Governo. Mi riferisco in particolare al numero verde, attivato il 26 luglio scorso e già pienamente attivo, e ai programmi, spesso concordati con altri paesi, volti ad evitare la suggestione con la quale i soggetti vengono attratti in Italia e finiscono per essere ridotti in schiavitù.

La questione relativa al traffico delle persone e al suo contrasto è uno dei punti essenziali delle politiche dell'immigrazione e spesso svela nella cronaca tale natura perché la presenza di prostitute lungo le strade di accesso alle nostre città crea ovviamente un problema di insicurezza nei cittadini e nei soggetti istituzionalmente responsabili, che hanno la necessità di comprendere quale sia la qualità del fenomeno e di avere gli strumenti giusti per combatterlo. Affrontarlo come se fosse un fenomeno altro, individuale, autonomo, affrontarlo cioè con gli strumenti previsti dalla cosiddetta legge Merli, non consentirebbe di cogliere la natura, la qualità e l'essenza criminale del fenomeno e il suo pericolo reale per il territorio, e creerebbe condizioni di ulteriore crescita, rafforzamento e radicamento nel territorio di quelle organizzazioni criminali.

Abbiamo poi la necessità di raccogliere le raccomandazioni della Commissione antimafia e di onorare un lavoro che fino a questo punto, dal 1996 ad oggi, il nostro paese ha svolto assai onorevolmente, guadagnandosi la considerazione e la stima da parte dei paesi dell'Unione europea e, in un ambito più vasto, dei paesi rappresentati nelle organizzazioni internazionali.

Il disegno di legge si compone di pochi articoli. Il primo articolo riscrive l'articolo 600 del codice penale (ringrazio i colleghi che hanno collaborato con noi per la puntualità del loro contributo) facendo riferimento alla giurisprudenza ed anche

agli atti internazionali descrittivi del fenomeno e qualifica la schiavitù come la condizione di una persona sottoposta, anche solo di fatto — ciò coglie un indirizzo giurisprudenziale ormai assestato — a poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà. Rilevo che nel testo della Commissione è prevista anche l'espressione « o di altro diritto reale ». Ebbene suggerirei di sopprimere tale espressione trattandosi di una specificazione a mio avviso difficilmente verificabile nella realtà. La successiva espressione riportata nell'articolo 1 « o vincolata al servizio di una cosa » è stata inserita tenendo presente i fenomeni di nuova servitù della gleba che si stanno verificando in molte zone del paese. Vi sono infatti soggetti « dedicati » esclusivamente alla coltivazione di un fondo !

Abbiamo altresì descritto la servitù per coerenza rispetto agli impegni internazionali ma anche perché è giusto descrivere una situazione nella quale il rendere servizio domestico restando vittima di abuso sessuale può derivare non soltanto da un assoggettamento compiuto, assimilabile all'esercizio del diritto di proprietà, ma anche da una incapacità di riscatto da quella situazione o dalla difficoltà di pensarsi come soggetto capace di sottrarsi a quello stato di servitù.

All'articolo 602 del codice penale viene aggiunto, con questo provvedimento, l'articolo 602-bis concernente il traffico di persone. Ritengo che il dolo specifico dovrebbe comprendere — in tal senso darò al Comitato dei nove, e ovviamente anche all'Assemblea, uno specifico suggerimento — non soltanto la sottoposizione al lavoro forzato, lo sfruttamento di prestazioni sessuali ma anche l'accattonaggio.

Le pene previste sono molto gravi. La « costruzione » come reato associativo descrive il fenomeno da questo punto di vista, indispensabile, anche sotto il profilo dell'osservanza del principio di legalità; credo però che debba essere accompagnata — di questo aspetto si è parlato a lungo in Commissione — da un'ulteriore norma di cui proporrò l'adozione, che trasferisce la competenza alla Direzione

nazionale antimafia. È un suggerimento che ci viene da moltissime sedi anche internazionali, dalla Commissione antimafia e dall'osservazione del fatto che si tratta di fenomeno transnazionale che anche se sul territorio nazionale si articola, si flessibilizza, gode di mobilità e si segmenta, ha tuttavia la necessità di un punto di raccordo delle indagini che oggi può essere rappresentato nel nostro paese dalla Direzione nazionale antimafia.

Vi è poi la norma sulla confisca obbligatoria, che credo possa essere sistematicamente meglio collocata negli articoli susseguenti che riguardano, come lei sa, lo sfruttamento dei minori e il contrasto alla pornografia minorile. Proporrò, pertanto, alla Commissione una modifica formale.

Vi è, inoltre, la questione delicata che riguarda la destinazione di questi beni. La legge sull'immigrazione presenta due opzioni: la prima è prevista dall'articolo che istituisce il fondo sociale per l'immigrazione; la seconda, prevista dall'articolo 18, istituisce il fondo specifico destinato a contrastare il fenomeno della tratta a fini di prostituzione. Su questo punto potremo ragionevolmente trovare nell'esame in Assemblea una collocazione che crei meno problemi sotto il profilo della copertura finanziaria, nel senso che le somme per il risarcimento alle vittime della tratta, che dovrebbero essere attinte da quelle derivanti dai beni confiscati, potrebbero, in qualche modo, creare un intralcio alla rapida approvazione di questo provvedimento.

Dico subito, colleghi, che troverei gravissimo che il Parlamento concludesse questa legislatura — e sappiamo bene che la scadenza è ormai prossima —, senza avere approvato questo testo. Lo dobbiamo certamente agli impegni che abbiamo assunto in ogni sede, all'entità del fenomeno criminale, alla nostra attenzione rispetto a fatti di tale gravità e così attingenti al valore fondamentale del nostro ordinamento, quello del diritto di libertà di ogni soggetto, ma lo dobbiamo anche alle persone in carne ed ossa che nel nostro paese oggi sono soggette al

traffico, costrette in schiavitù e a quelle — è il caso di ricordarlo — che ogni giorno le cronache ci consegnano come corpi trovati abbandonati a seguito di omicidio: notizie alle quali, probabilmente, la nostra lettura distratta riserva sempre minore attenzione. Grazie.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

KATIA BELLILLO, *Ministro per le pari opportunità*. Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. La prima iscritta a parlare è l'onorevole Pozza Tasca. Ne ha facoltà.

ELISA POZZA TASCA. Presidente, prima di svolgere il mio intervento, mi permetta di associarmi all'emozione della presidente Finocchiaro Fidelbo nel trattare questo argomento e di ringraziare la Commissione per aver concluso il lavoro portandolo all'esame dell'Assemblea prima della chiusura della legislatura.

Presidente Finocchiaro Fidelbo, lei ha provato emozione nell'affrontare questi temi dal punto di vista giuridico e morale; io li ho affrontati dal punto di vista umano. Chi come me ha potuto vedere corpi martoriati, marchiati come animali, non può che sentirsi emozionato oggi. Grazie.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi sono luoghi come Dover, Pattaya, Otranto, Chisinau, Valona che sono collegati da una linea di sangue e di sofferenza. È la sofferenza della marea di nuovi schiavi che attraversano il pianeta, che si stimano dai 27 ai 200 milioni. Sono cifre allarmanti che non hanno paragone con nessuna altra epoca storica. La schiavitù, difatti, non è una mostruosità del passato, di cui ci siamo liberati, ma è un fenomeno che continua ad esistere in tutto il mondo. Esso riguarda il sud in via di sviluppo come il civile nord, perché la «globalizzazione» è anche questo: la diffusione delle pratiche più brutali, l'affermazione di un modello economico che considera le per-

sone alla stregua delle merci». Così si esprime Kevin Bales ne *I nuovi schiavi*, sottolineando come il traffico di esseri umani abbia richiamato in vita la schiavitù, una schiavitù che è diventata un *business* in via di espansione, fondato su alti profitti e su vite a poco prezzo.

In passato, il valore degli schiavi era tale che vi era il rischio di vedersi portar via. Oggi, la corruzione dei Governi, unita alla forte crescita demografica e ad un progressivo impoverimento, ha portato ad una schiavitù di tipo nuovo: per la prima volta nella storia si assiste ad una sovrabbondanza di potenziali schiavi. Si tratta di una drammatica illustrazione della domanda e dell'offerta: con un tale numero di possibili schiavi il loro valore è precipitato; gli schiavi del terzo millennio costano così poco che sono diventati una merce «usa e getta».

Agli occhi dei nuovi schiavisti ogni soldo speso per migliorare le condizioni delle loro vittime è sprecato. Gli schiavi del terzo millennio possono essere rimpiazzati in qualsiasi momento perché l'offerta è drammaticamente importante e tragicamente diffusa. Le catene della schiavitù non solo non sono state spezzate, ma si sono fatte più pesanti e più difficili da togliere; in un mondo in cui la libertà ed il benessere di pochi ha il prezzo della povertà e della schiavitù di molti altri, la morte rappresenta molte volte l'unica via d'uscita.

Il traffico di esseri umani, al quale si intrecciano elementi di evoluta imprenditorialità criminale — lo ricordava anche la presidente Finocchiaro Fidelbo —, con comportamenti che sembravano ormai consegnati definitivamente alla storia, rappresenta quindi una delle sfide più complesse dell'era della globalizzazione per la natura del prodotto criminale, per il legame con le altre forme di criminalità, per l'offesa che reca alla dignità umana (non dimentichiamo che la schiavitù si fonda sulla violenza, strumento mediante il quale si ottiene l'obbedienza), per gli effetti sulla stabilità, sicurezza e prospe-

rità economica nei paesi di destinazione, nonché sui diritti umani negati nei paesi di origine.

La schiavitù rappresenta anche, ormai, la forma di crimine più redditizia: l'Interpol ritiene che la tratta di persone abbia un giro d'affari dai 5 miliardi ai 7 miliardi di dollari l'anno. Dall'Africa il viaggio costa dai 3.500 ai 4.000 dollari; un cinese paga fino a 25.000 dollari per arrivare in Europa e ad un curdo servono 6.000 marchi per arrivare in Italia nelle famose «carrette del mare», se adulto, ma se è un bambino ne può pagare solo 2.000. A queste cifre devono essere aggiunti i proventi realizzati con donne e minori attraverso lo sfruttamento economico e sessuale, con il mercato degli uteri (il più attuale, proveniente dai paesi dell'est) e, tragicamente, con il commercio di organi umani. Lei, presidente Finocchiaro Fidelbo, lo ha ricordato, ma nel convegno organizzato ad ottobre dal Ministero dell'interno — era presente anche lei — il ministro della Moldavia ha parlato chiaramente di organi venduti.

Questa è la realtà che ci troviamo a fronteggiare, questo è il drammatico scenario in cui si inserisce il testo di cui oggi discutiamo. Certo — me lo conceda, presidente Finocchiaro Fidelbo —, il mio rammarico è grande se penso ai tempi morti della nostra attività. Presentai la prima mozione su questo tema nel maggio 1997 — e lei, presidente, era ministro — e la proposta di legge nel novembre 1998.

Avremmo potuto anticipare i tempi dell'approvazione di questa legge, che è un'autentica battaglia di civiltà, come lei ha sottolineato presidente Finocchiaro Fidelbo, mentre oggi siamo qui a sperare che possa giungere all'approvazione definitiva prima dello scioglimento delle Camere. Io la ringrazio per aver rivolto all'Assemblea un appello in questo senso.

Certo, oggi il coro è unanime, le coscienze sono finalmente attente al problema, l'opinione pubblica inizia ad essere coinvolta, le vittime cominciano ad essere chiamate con il loro nome di schiave e non più prostitute, le catene cominciano ad essere più evidenti, anche perché

l'ignoranza diffusa in materia di schiavitù è una delle ragioni fondamentali della sua continua crescita.

Il testo di legge al nostro esame risponde pienamente all'esigenza di garantire agli organi inquirenti strumenti adeguati a fronteggiare la globalizzazione del crimine con la globalizzazione della legalità.

Già a Tampere, nell'ottobre del 1999, il Consiglio europeo aveva posto come *conditio sine qua non* per un'efficace cooperazione internazionale l'armonizzazione delle norme penali, mediante la previsione di identiche o analoghe fattispecie penali (il documento di Tampere al punto 48).

Allo stesso modo, la risoluzione n. 127 del 2000 del Parlamento europeo, al punto 8, comma 1, invita gli Stati membri e i candidati all'adesione a definire reato nelle loro legislazioni la tratta degli esseri umani e le pratiche collegate assimilabili alla schiavitù e ad assicurare l'applicazione delle leggi esistenti. È la stessa raccomandazione, peraltro ribadita, contenuta nel documento approvato il 27 giugno 2000 dal Consiglio d'Europa.

Anche la convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, firmata a Palermo nel dicembre scorso, e il protocollo d'intesa di Catania, miranti a prevenire, reprimere e debellare il traffico di esseri umani, in particolare di donne e di bambini, dei quali si auspica una rapida entrata in vigore, sottolineano la necessità di approntare procedure operative per rafforzare la cooperazione internazionale contro il traffico di esseri umani, in particolare tra gli Stati di origine, transito e destinazione.

La Conferenza di Catania ha sottoposto all'attenzione dei Governi presenti un piano operativo che, proponendosi di promuovere iniziative nel campo della cooperazione internazionale e di anticipare alcuni aspetti della realizzazione del protocollo sul traffico delle persone, prevede (queste sono proprio le parole tradotte) «consultazioni permanenti sul processo di armonizzazione delle legislazioni penali, oltre che delle misure adottate nel campo delle tecniche investigative, tra cui opera-

zioni segrete, indagini sui movimenti di capitale e sul riciclaggio del denaro sporco, utilizzo del computer e di altre tecnologie avanzate, regolamentazione relativa al sequestro dei beni e al loro impiego».

L'Europa è in cammino contro il traffico di esseri umani. L'Italia, come paese di transito e destinazione, deve dare un segnale forte. Già fece da apripista con l'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998 che ha permesso, oltre al rilascio del permesso di soggiorno, che 14 mila donne vittime di tratta fossero contattate, 186 inserite nelle famiglie, 560 ospitate in case di accoglienza, 580 fruitrici di borse di lavoro e di percorso assistito di lavoro.

Con questo testo dobbiamo spingere non più solo sul fronte della prevenzione, ma anche su quello del contrasto e, prevedendo con l'articolo 602-*bis* del codice penale specificatamente il delitto di traffico di persone, forniremo agli organi inquirenti un agile strumento di contrasto.

Contrastare il traffico di esseri umani e procedere alla sollecita attuazione di questo testo di legge vuol dire raccogliere un'enorme sfida a livello legale, economico e morale, anche perché l'Italia deve riuscire ad elaborare delle leggi che permettano di distinguere gli immigrati clandestini dagli schiavi veri e propri. Ma è anche una sfida economica. Infatti l'Italia deve impegnarsi più a fondo a reinserire nei loro paesi le persone che sono state costrette a varcare i nostri confini in qualità di schiavi. L'Italia ha firmato la dichiarazione universale per i diritti dell'uomo che all'articolo 3 ripudia la schiavitù e sancisce la lotta contro di essa. Arriviamo così alla sfida morale.

Noi, rappresentanti delle istituzioni, saremo capaci di dare assoluta priorità alla lotta contro il traffico degli esseri umani? Sappremo superare gli steccati dei partiti per dare attuazione rapidissima a questa legge? E riusciranno i nostri cittadini a guardare persone che sono completamente diverse da loro e a dire che non si tratta soltanto di un mendicante, un ladro o una prostituta, ma che forse è uno schiavo? A nessuno viene dato il

cartellino con la scritta: sono uno schiavo. A noi invece è data la possibilità di spezzare le catene e mi auguro che questa battaglia di civiltà del terzo millennio sia vinta.

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

**FABIO EVANGELISTI.** Signor Presidente, sarei tentato di dire che finalmente in quest'aula si parla di tratta degli esseri umani. Visto che l'ho detto, aggiungo che troppo spesso in quest'aula si è parlato soltanto di immigrazione clandestina. Certo, si tratta di fenomeni fra loro strettamente correlati e connessi, ma quello che vorrei evidenziare è il carattere troppo spesso strumentale che si è configurato nel dibattito e nel confronto parlamentare. Intendo dire che è inutile immaginare di accanirsi contro gli immigrati clandestini e parlare di flussi regolari e controllati se non si va a monte e se non si stroncano le organizzazioni criminali che alimentano e incrementano sempre di più gli ingressi illegali. Già il presidente Finocchiaro con un'ottima relazione introduttiva ha evidenziato come il Parlamento (faccio riferimento a Camera, Senato e alle Commissioni bicamerali) abbia saputo occuparsi dei fenomeni in discussione.

Vorrei allargare questo tipo di riflessione più in generale alla capacità del Parlamento italiano, che si è evidenziata in questa legislatura, di affrontare un fenomeno che, anche se è sempre stato epocale, ha caratterizzato in questi ultimi dieci anni il nostro paese e i paesi europei, insomma, per dirla con una battuta, fino al 1990 l'Italia e altri paesi europei non conoscevano il fenomeno dell'immigrazione, ma conoscevano soltanto il fenomeno dell'emigrazione. In questa legislatura, si è tentato di conoscere i fenomeni e si è tentato di affrontarli nella loro articolazione. Non è un caso che ci sia finalmente una norma sull'immigrazione, cioè la legge n. 40, diventata testo unico, che viene molto spesso portata ad esempio nel confronto e nel dibattito a livello europeo.

Siamo in dirittura d'arrivo per quel che concerne una normativa sul diritto di asilo che finalmente va a normare un principio contenuto nella Carta costituzionale. Siamo oggi in dirittura d'arrivo per quanto attiene a questa norma sulla tratta che completa il tentativo del Parlamento italiano di affrontare il fenomeno migratorio nella sua complessità ed anche nella sua fenomenologia criminale, perché il clandestino non arriva in Italia da solo — lo sappiamo —, non ci arriva oggi e forse non c'è mai arrivato nemmeno nel passato. Se questa affermazione sembra quasi scontata è perché è evidente che un cittadino cinese, del Bangladesh o della Nigeria non può arrivare in Europa da solo compiendo a ritroso il viaggio avventuroso di Marco Polo o immaginando che egli possa attraversare il deserto del Sahara. Dunque, il fenomeno del traffico degli esseri umani è divenuto eclatante nel momento stesso in cui la trasformazione lenta, ma già visibile, della nostra società in una società progressivamente multietnica ha fatto aprire gli occhi per forza.

Si tratta di un fenomeno che probabilmente si perde nella notte dei tempi, ma che oggi suscita come non mai repulsione: una repulsione che va addirittura oltre quella suscitata da altri fenomeni criminali. Sentite cosa dice Don Benzi, un prete che ogni sera si spende in un lavoro di strada contro una tipologia di schiavitù, quella delle donne costrette a prostituirsi, ma ovviamente la sua esperienza si è allargata: « In Italia viene fatto affluire un numero molto elevato di cinesi seguendo la via che dall'Asia agli Urali, al Caucaso, alla Serbia, dove vi sono accordi, non scritti ma reali, per farli affluire nei paesi europei. Attualmente, per esempio, si calcola che se ne attendano 50 mila, almeno stando alle prenotazioni. La spesa per arrivare a Belgrado è di 25-30 milioni di lire: lì questi cinesi vengono tenuti in alberghi o in case, fino a quando l'organizzazione criminale non riesce a farli venire in Italia attraverso le più svariate vie: in genere, dopo avere attraversato la Serbia e l'Ungheria, tramite il Danubio entrano in Austria, da dove sono liberi,

essendo questo un territorio che aderisce al Trattato di Schengen, di disperdersi sul territorio europeo ».

Probabilmente sono un po' condizionato dall'attività di questi anni in seno al Comitato Schengen, dove appunto ci siamo occupati di flussi migratori e di controllo delle frontiere: in quella sede, però, abbiamo capito una cosa, che mi sembra possa risultare utile nel dibattito di oggi. Non è che nel nostro ordinamento nazionale non esistessero strumenti per combattere il fenomeno del traffico degli esseri umani, ma era probabilmente necessario uscire da ogni ambiguità, fare mente locale e raccogliere in un unico testo di legge la materia, consegnando così ai pubblici ministeri uno strumento più agevolmente utilizzabile, tale da risolvere, anche sotto il profilo penale, ma non soltanto, problemi interpretativi e di tipicità.

Quindi, in proposito, un plauso al lavoro svolto dalla Commissione giustizia, ma, se mi è permesso, da questo punto di vista, sempre sulla base dell'esperienza compiuta, vorrei ricordare da ultimo una missione svolta dal Comitato Schengen ai confini dell'Italia con la Slovenia, l'ultima frontiera di terra che ci compete in ambito Schengen, nel corso della quale abbiamo capito, soprattutto attraverso un colloquio, una sorta di audizione informale, con il dottor Frezza, della direzione distrettuale antimafia di Trieste, che non è significativo rintracciare cento o duecento immigrati clandestini che arrivino sulle coste pugliesi o, appunto, attraverso la piana di Gorizia, bensì capire cosa c'è dietro. Come è stato giustamente ricordato, bisogna capire che il problema è non tanto (lo dico nel momento in cui stiamo compiendo un atto di adeguamento normativo) di strumentazione giuridica ma, sarei tentato di dire, di tecnicità investigativa e di volontà di repressione del fenomeno.

Nell'analisi, a mio avviso, è bene ricordare che il fenomeno si distingue sostanzialmente nei suoi due aspetti fondamentali: il traffico di esseri umani internazionale e quello che si svolge sul

territorio nazionale. Cerco di spiegarmi meglio: è ormai chiaro che l'organigramma delle organizzazioni criminali, in estrema sintesi, è composto da un gruppo etnico che nel paese di provenienza recluta le persone, i futuri schiavi; vi è poi un altro gruppo che si occupa del trasporto, dello smistamento, cioè di assicurare l'ingresso nel nostro o in altri paesi europei; infine, esiste il referente nazionale — sarei tentato di definirlo così — che all'arrivo prende in consegna i clandestini, in una gestione che, appunto, inizia una volta effettuato l'ingresso sul territorio. È chiaramente quest'ultima organizzazione che dobbiamo prima di tutto individuare e colpire: con questa normativa oggi siamo messi in condizione di meglio identificarla e perseguirla. Cito, se mi è ancora consentito, quanto affermato dal capo della polizia, il dottor De Gennaro, nel corso di una recente audizione. Egli ha ricordato, a proposito dei frequenti sbarchi in Calabria, che proprio nella città di Reggio sono stati identificati due cittadini turchi che si erano mimetizzati nel contesto urbano e che erano i basisti delle navi in arrivo e, secondo le prime risultanze investigative, offrivano la loro diretta collaborazione all'organizzazione a monte, indicando anche i luoghi dove era più opportuno far approdare le *boat people*.

Il dottor De Gennaro ha ricordato anche che, nel passato, non si riusciva neppure a rintracciare i marinai o i comandanti, poi, piano piano, grazie alla tecnicità investigativa e alla volontà di colpire il fenomeno, si è riusciti ad individuare alcuni basisti perché si riteneva che queste navi non potessero arrivare senza un minimo di supporto sul nostro territorio. In questo ambito rientra la collaborazione internazionale, come esperimento assolutamente utile e necessario, vista la fisiologia o patologia internazionale di questo tipo di traffico. « Per questo » — concludeva De Gennaro — « stiamo lavorando in collaborazione con le autorità dei paesi da cui le navi partono e, recentemente, proprio grazie a tale collaborazione, una nave in par-

tenza dalla Turchia è stata bloccata, anche se molte altre, purtroppo, partono e arrivano».

Tornando al merito, con la normativa in esame diventa più facile individuare le organizzazioni sul territorio nazionale, mentre resta difficile, ed è ancora tutta da vincere, la sfida per l'identificazione delle organizzazioni che, appunto, operano in ambito transnazionale. Si tratta di organizzazioni in rete, una rete fatta anche di connivenze. Lo abbiamo letto tutti anche di recente ed è inutile nascondere che sia così. Quindi, è importante valorizzare la cooperazione internazionale — così come hanno sottolineato il presidente Finocchiaro Fidelbo e il collega che mi ha preceduto — soprattutto in riferimento a quel protocollo sul traffico degli esseri umani, aperto alla firma dei vari Stati che, nonostante le difficoltà e le reticenze da parte di alcune autorità di paesi membri dell'organizzazione dell'ONU, è finalmente in campo. Non intendo illustrare quel documento, ma ricordo soltanto che esso prevede per i paesi che lo sottoscriveranno e per quelli che lo hanno già sottoscritto l'obbligo a cooperare attraverso lo scambio di tutte le informazioni pertinenti, nonché ad intensificare la formazione dei soggetti coinvolti.

Chiedo scusa ai colleghi per le continue citazioni, ma volevo riversare, in qualche modo, in quest'aula una parte del patrimonio raccolto in questi anni di lavoro. Ne faccio ancora una, precisamente quella del rappresentante in Italia dell'ONU, De Mistura, il quale afferma: «La convenzione in quanto tale deve spingere i Governi a criminalizzare, a rendere criminali attività che ancora sono considerate parzialmente o addirittura marginalmente criminali». Il dottor De Mistura si è soffermato, in particolare, sulla necessità di includere nelle legislazioni nazionali non soltanto l'aspetto della criminalizzazione, ma anche l'opportunità di allargare la serie di interventi anche alla cooperazione, all'informazione e all'assistenza. Ha messo in evidenza un punto che desidero richiamare: occorre includere nel pacchetto un sistema per creare

immigrazioni vigilate, controllate, modulate sulla base delle richieste di lavoro, ma un po' più coraggiose, meno reclusive perché la chiusura degli argini porta a pensare che l'unica maniera per emigrare sia quella di pagare 30 mila dollari e mettersi nelle mani di un personaggio che promette un bellissimo lavoro.

Ciò sta a significare che il confine tra l'immigrazione clandestina e la tratta è labilissimo. Persino l'ONU e l'OIM, l'organizzazione internazionale per le migrazioni, fanno fatica a distinguere talvolta nella terminologia inglese l'immigrato dall'essere umano trattato, trafficato, perché è facilissimo partire come immigrato clandestino e ritrovarsi schiavo in un paese occidentale.

In conclusione, va benissimo questo nostro adeguamento legislativo, ma guai a non comprendere la necessità di collegarlo ad una più stretta cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria, a non immetterlo in un filone di più ricca informazione, a non sentire anche il dovere morale di assistere chi ancora oggi è vittima di una crudele ed inumana condizione di sfruttamento.

Intervenendo a nome dei Democratici di sinistra devo soltanto aggiungere che oggi adempiamo adeguatamente al nostro compito di legislatori, ma come esponenti politici e come rappresentanti delle istituzioni non possiamo sentirci l'anima in pace, perché, come è stato ricordato, finché nel mondo, nel deserto sabbioso della Mauritania, per non dire dei bordelli aperti al turismo sessuale della Thailandia, esisterà anche una sola persona ridotta in schiavitù, la nostra coscienza dovrà essere capace di ribellarsi (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

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

**MARIO GAZZILLI.** Signor Presidente, viene all'esame dell'Assemblea il testo unificato delle varie proposte di legge presentate sul tema inerente la tratta degli esseri umani, un argomento che ha par-

ticolarmente impegnato la Commissione giustizia, nella consapevolezza della necessità di un tempestivo intervento in rapporto ad un fenomeno ripugnante che è in continua espansione. Ed invero il traffico di persone al fine dello sfruttamento del lavoro o della prostituzione va subendo da tempo un costante incremento esponenziale che non si è ancora arrestato.

Per questa ragione la predetta manifestazione criminosa provoca un crescente allarme sociale e il fenomeno è diventato il tema centrale di importantissimi atti internazionali, tutti finalizzati alla lotta contro questo odioso commercio.

Sulla necessità dell'intervento legislativo non possono essere avanzati dubbi, essendo noto che nel nostro ordinamento interno manca un'incriminazione specifica applicabile alla fattispecie in esame. L'unico espediente elaborato dalla giurisprudenza consiste nel ricondurre la tratta alle previsioni contenute nel capo concernente i delitti contro la personalità individuale e segnatamente a quelle relative alla riduzione in schiavitù, le quali sinora peraltro sono state applicate ai soli casi in cui la vittima era un minore.

Appare dunque assai opportuna e ampiamente condivisibile l'introduzione nell'ordinamento italiano di un insieme di norme specifiche, ma se in linea teorica l'opportunità di una legge regolatrice della suddetta materia non è revocabile in dubbio, in pratica la concreta elaborazione delle norme è risultata estremamente laboriosa essendo emersi non pochi dubbi e molteplici perplessità.

Immediatamente era apparso chiaro che le diverse proposte presentate sull'argomento, a causa di una diversa strutturazione delle figure criminose, potevano condurre verso esiti differenti nel più ampio contesto della repressione del fenomeno criminoso in parola. Ad esempio, mentre il disegno di legge governativo privilegiava l'intervento di carattere penale, le altre proposte riguardavano anche aspetti di ordine sociale. Da qui la necessità di una preliminare scelta tra le due diverse opzioni, che la Commissione ha

effettuato incentrando la propria attenzione unicamente sulle problematiche di carattere penale, nella consapevolezza che da tempo sul versante sociale si vanno attuando importanti interventi, che vi è un'imponente rete di strutture sociali a tutela delle vittime del traffico e che già esiste un fondo per le vittime della tratta.

Nella costruzione della nuova figura criminosa si è tenuto conto delle difficoltà interpretative di accertamento riscontrate a proposito della riduzione in schiavitù, che pertanto è stata opportunamente ampliata e precisata. Accanto alla riduzione in schiavitù infatti è stata posta la riduzione in servitù, elevando in misura consistente la pena edittale. Si è poi ritenuto di procedere alla definizione normativa di entrambi i concetti allo scopo di superare i contrasti che avevano caratterizzato la giurisprudenza riguardante l'articolo 600 del codice penale.

Agli effetti della legge penale si intende per schiavitù la condizione non solo giuridica ma anche soltanto materiale in virtù della quale una persona è sottoposta a poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà o di altro diritto reale ovvero è vincolata al servizio di una cosa. Quest'ultima espressione, di chiara provenienza civilistica, permette di ricomprendere nell'incolpazione i casi in cui lo sfruttamento delle prestazioni lavorative raggiunge intensità tale che l'individuo arriva ad essere equiparato ad una vera e propria pertinenza del bene e quindi ad un novello servo della gleba. Viceversa si intende per servitù la condizione di soggezione di una persona costretta o indotta a rendere prestazioni sessuali o di altra natura. Quest'ultima definizione è senza dubbio meno felice della precedente perché comprende situazioni esterne alla sfera sessuale per le quali non vi è descrizione, al di là di quella estremamente riassuntiva e vaga che potrebbe dar luogo alle fondate censure da parte del giudice delle leggi sotto il profilo dell'insufficiente tipicità della disposizione.

Dopo l'abrogazione degli articoli 601 e 602 viene introdotto l'articolo 602-bis, specificamente inerente al traffico di per-

sone. La nuova fattispecie esige una condotta posta in essere con mezzi violenti o intimidatori o fraudolenti e consiste nella coartazione ovvero nella induzione di una o più persone a fare ingresso oppure a soggiornare, ad uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi all'interno dello stesso. È richiesto il dolo specifico che può assumere una triplice forma e, cioè, riguardare la sottoposizione al lavoro forzato, lo sfruttamento di prestazioni sessuali o la condizione di servitù. Nello stesso articolo è prevista una specifica incriminazione per le associazioni finalizzate al traffico di persone.

A questo particolare aspetto della novella sono decisamente ostile poiché reputo controproducente in campo penale l'eccessiva analiticità e la moltiplicazione delle fattispecie. Del resto, di tale nuova incolpazione non vi è, a mio parere, necessità alcuna giacché le finalità di repressione delle predette condotte associative ben possono essere soddisfatte mediante l'applicazione dell'ordinaria figura di cui all'articolo 416 del codice di procedura penale, al più valorizzando i particolari scopi dei sodalizi criminali attraverso la creazione di apposite aggravanti ad effetto speciale. Si tratta di un profilo che infirma in misura assai grave il pregio dell'intero provvedimento, sminuendo l'indubbio valore scientifico e sistematico che lo caratterizza. Auspichiamo pertanto su questo punto una maggiore ponderazione ed il superamento di complicità normative superflue ed inaccettabili che, oltretutto, avrebbero senso solo se la cognizione dei reati in questione venisse riservata alle direzioni distrettuali antimafia, alle quali però non è possibile attribuire ulteriori poteri, a meno di non voler svuotare di contenuto la sfera di competenza delle procure ordinarie.

Siamo peraltro disponibili agli ampliamenti che si renderanno necessari e in particolare a ricomprendere nelle nuove incriminazioni anche il fenomeno dell'accattonaggio sulla scorta delle puntuali argomentazioni svolte al riguardo dalla presidente Finocchiaro. Parimenti siamo

pronti a lavorare assiduamente affinché il testo in esame diventi al più presto legge dello Stato e quindi strumento di progresso e di civiltà.

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

**DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.** Signor Presidente, colleghi, ho ascoltato con sincero interesse sia gli interventi dei colleghi sia la relazione della presidente Finocchiaro. In particolare ho apprezzato molto l'analisi sociologica ed emotiva del fenomeno che ella ha fatto e mi è dispiaciuto che tutto ciò sia avvenuto nello squallore del rito della discussione generale, di cui sempre ci lamentiamo, nello squallore cioè di una discussione che si svolge nei giorni morti, quando siamo costretti a parlare a noi stessi di supremi argomenti facendo finta di svolgere una discussione generale che coinvolge tutta l'Assemblea per poi riservare ai giorni del «votificio» gli atti che contano, in mezzo ai traffici e alle cose da faccendieri che occupano gran parte dei parlamentari. In mezzo al brusio licenziamo una congerie di provvedimenti e per non sottrarre tempo al «votificio» ci permettiamo il lusso di una discussione generale fatta squallidamente a noi stessi, cioè fra una decina di deputati, alcuni dei quali a volte si allontanano subito dopo aver terminato il proprio intervento, facendo così ulteriormente diminuire le sparute milizie del confronto democratico.

In questo contesto — che sottolineo e non mancherò mai di sottolineare — rimango tra coloro che credono ancora, pur nel proprio disincanto, ad un Parlamento fatto anche di emozioni, di sentimenti, di proiezioni, di ciò che fibrilla e cresce in un paese fatto di essere umani e non soltanto di immagini e di pensieri indotti. In un Parlamento pur ridotto in tale condizione, non posso che apprezzare la parte emotiva, quella della motivazione morale che, pur nella diversità delle impostazioni ideologiche (che si avvertono) e politiche (che sono più che legittime),

nasce e viene avanti e costituisce la volontà propellente dei provvedimenti legislativi.

Fatta tale premessa, esprimo personalmente e a nome dei deputati del mio gruppo la sincera preoccupazione ed il forte impegno rispetto a fenomeni criminali che umiliano la nostra società nell'apertura del terzo millennio. Presumiamo di navigare su livelli di civiltà che, al contrario, fenomeni del genere pongono di fronte alla propria miseria e alla propria perversione. È bene che ci ricordiamo la brutalità delle modalità commissive di tali delitti, sia nella forma associata ed organizzata, che nella forma episodica e singola: si tratta di delitti che si spingono fino alla mutilazione e alla soppressione della vita: sono barbarie indicibili, che in qualche caso si è fatto finta di non conoscere e che in altri casi nemmeno si conoscevano e con le quali siamo venuti in contatto con un senso di orrore; rispetto a tali fatti, la società nella sua parte migliore (non corrotta e non perversa) ci chiede di intervenire con ogni rigore e determinazione e, se necessario, con ogni spietata energia.

Certamente, con questo tema si intrecciano anche argomenti rispetto ai quali una melassa « buonista » rischia di essere fuorviante nelle analisi che sono a monte delle scelte diversificate che si compiranno. È di moda parlare di tali argomenti (parlarne e basta) e spesso si fa della contrapposizione politica un terreno sul quale si compiono tante dimenticanze. Anche semplicemente ascoltando le trasmissioni ed i cosiddetti *talk show*, ho sentito accusare perfino la Chiesa di non essersi abbastanza esposta ed impegnata rispetto ai derelitti e agli immigrati abbandonati a se stessi, spesso da parte di esponenti della sinistra laica che ne parlano in abbondanza, ma che non mi risulta abbiano messo in piedi un'opera, un'iniziativa di assistenza vera o un centro di accoglienza degno di tale nome. Posso dire — nel bene o nel male ideologico che attraversano anche il corpo militante del cattolicesimo o della Chiesa — che se non vi fossero le molte iniziative

messe in piedi dalle parrocchie, dalle curie, dalla Caritas e da organizzazioni confessionali, gran parte di quegli uomini, donne e fanciulli sarebbero abbandonati a se stessi: non è la sociologia o la propaganda a risolvere il problema dei loro giorni e delle loro notti.

Qui veniamo al collo della bottiglia. Quando la destra chiede di intervenire con la massima energia in certi settori, si dice che la destra, si sa, ha il suo volto grifagno, arcigno: è la destra della repressione; si sa, questo è l'*habitus* della destra: si fa, insomma, della polemica molto spicciola in questo senso. Poi, però, quando veniamo ad esaminare i problemi ci accorgiamo che ciò che la destra dice non solo non è in contraddizione con le corrette analisi sociologiche dei fenomeni, ma interpreta il comune sentire della grande maggioranza del popolo, affermando che bisogna intervenire a tutti i livelli: bisogna occuparsi della prevenzione e della repressione, dell'assistenza e dell'espulsione, bisogna fare tutto, in una visione equilibrata dei fenomeni. D'altronde, se ho ben ascoltato — come generalmente faccio, soprattutto quando parlano avversari politici — le parole dell'onorevole Evangelisti, espressione del principale gruppo della sinistra governativa, egli ha affermato che non vi è tanto bisogno di nuove norme, di più leggi o di diverse leggi, quanto — l'ho annotato, e cito, per così dire, tra virgolette — di una più efficace tecnicità investigativa ed anche di una volontà politica nell'organizzare la repressione di questi fenomeni. Egli ha aggiunto che vi è un confine molto labile tra l'immigrazione clandestina e la tratta, così come essa può porgersi alla nostra attenzione ed alla nostra eventuale volontà politica di intervento repressivo.

Allora, vedete che quando questa destra, presuntamente grifagna e insensibile ai problemi umani — e invece, al contrario, realisticamente sensibile alla necessità di intervenire in concreto per risolvere questi drammi umani —, configura l'ipotesi di illegittimità dell'immigrazione clandestina ed afferma che si deve intervenire realisticamente, ad esempio, sui paesi che

non scoraggiano l'emigrazione in forme selvagge — altro che sostenere con contributi a pioggia ed irrazionalmente erogati certi regimi e certe nazioni! —; quando afferma che bisogna esigere in partenza il rispetto della legalità e la volontà effettiva, dimostrata con accordi internazionali da rispettare e, anche se non ci fossero testi scritti, basandosi sulle normali regole della convivenza e della collaborazione tra nazioni contro il crimine; quando, insomma, dice che si deve esigere tutto questo, afferma cosa che risponde al più elementare buonsenso.

Certo, sconforta che si debba ancora parlare di schiavitù o di servitù negli anni 2000. Il nostro paese, che è patria di civiltà giuridica, oltre che di sensibilità ai valori umani da sempre, profondamente, non è nuovo all'analisi di questi barbari fenomeni. Il nostro paese, miei cari colleghi, anche nella prima parte del nostro secolo, quando imperversava il colonialismo, ha interpretato anche i fenomeni politici nel senso di far saltare le catene dalle caviglie degli schiavi. Il nostro paese ha una grande tradizione, è stato antesignano in questo senso, già nei secoli XIX e XX. È giusto rivendicare questa tradizione professata e teorizzata.

Analizzando l'articolo 600 del nostro codice penale dobbiamo ricordare che la scelta di punire con la reclusione da 5 a 15 anni chiunque riduce una persona in schiavitù o in una condizione analoga ad essa non scaturisce dalla volontà di lasciare fumosa la nozione di schiavitù, vale a dire dell'asservimento della persona, tutt'altro, perché si dà per presupposto un complesso di elementi definitori che non è lasciato ad evanescenti opinioni. Bisognerebbe leggere, infatti, il regio decreto 26 aprile 1928, n. 1723, con il quale il nostro paese ha approvato la convenzione stipulata a Ginevra il 25 settembre 1926 — documento di fondo con il quale ci si deve confrontare —, l'articolo 4 della convenzione resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e l'articolo 1 della convenzione resa esecutiva dalla legge n. 1304 del 1957. In tempi più recenti vanno ricordate la legge 13 luglio 1966, n. 653, e

la legge 2 gennaio 1989, n. 8. È ovvio quindi che non ci si riferisce ad una nozione di servitù sfumata.

La scelta di pervenire, invece, ad una definizione analitica e di per se stessa più controvertibile sia della schiavitù sia della servitù con una nozione differenziale non facilmente percepibile potrebbe anche non pagare. Si afferma che siamo sollecitati da pronunce problematiche emesse dalla Suprema corte che ci hanno in qualche modo incoraggiato a compiere uno sforzo definitorio, ma resta il fatto che il dibattito non è stato affatto ozioso — credo di poter tranquillizzare qualche gentile collega che ha nutrito qualche perplessità in tal senso —, perché l'articolo 1, nella sua definizione — non dico nulla di nuovo —, rappresenta il punto nevralgico del provvedimento, tant'è che, come ha già sottolineato un altro collega, nello sforzo definitorio della schiavitù siamo dovuti tornare indietro nei secoli per trovare una definizione che obiettivamente appaga abbastanza largamente il nostro patrimonio di concetti giuridici consolidati che si riconducono a poteri corrispondenti al diritto di proprietà o vincolato al servizio della cosa.

Sulla definizione di servitù, invece, siamo un poco più laschi e poco congrui quando riconduciamo il contenuto dello stato di soggezione della servitù nella costrizione a rendere prestazioni di cui quelle sessuali vengono anteposte, nel corpo della definizione, quasi fossero l'elemento caratterizzante precipuo, mentre le altre fattispecie fossero residuali. A mio avviso ciò non è rigoroso dal punto di vista definitorio nonché della previsione delle fattispecie; è semmai vero il contrario: proprio il contrario forse avrebbe dovuto essere la nostra scelta. Per questo ritengo che qualche problema, per non dire parecchi, potrà sorgere in sede di applicazione della norma.

In sede di discussione sulle linee generali, se non può non vederci convergenti, come volontà politica, l'intenzione di dire una parola riordinante rispetto alle norme esistenti, con tutto il rispetto per la pulsione emotiva che spinge il

provvedimento, come ho detto all'inizio del mio intervento, tuttavia vorrei demitizzare un po' questo testo. Mi auguro che non se ne voglia fare una bandiera ideologica prelettorale di alcun genere, perché ciò ci costringerebbe a mettere molti punti sulle « i ».

Se questi fenomeni si volessero stroncare realmente, allora mi permetterete di dire che sostanzialmente l'attrezzatura legislativa per farlo c'era e c'è. Non scherziamo! Non sarà certo la previsione editale di un anno, due anni o tre anni in più di pena detentiva a far cambiare l'efficacia del nostro intervento! Ci tirereste per i capelli in una polemica e ci costringereste a ricordare che ci troviamo in una situazione in cui con una mano si vanno ad aggravare le pene e con l'altra è stata ormai creata l'incertezza assoluta, l'inefficacia assoluta, l'inapplicabilità assoluta, la revocabilità di ogni pena. Insomma, una sorta di tela di Penelope! Con una mano si aggravano edittalmente, con le nostre gride, le pene che si dovrebbero irrogare ma con l'altra in realtà, una volta con la scusa o la motivazione del sovrappollamento delle carceri, un'altra a seguito di benefici dati a sproposito o di altre ragioni più o meno ammantate di sociologismo dal quale — ahimè! — la nostra sinistra non riesce ancora a liberarsi, si arriva alla conclusione che sapete benissimo, quella dell'inefficacia delle pene, della loro non applicazione e del loro continuo aggiramento, se è vero come è vero che l'affastellamento e la confusione dei provvedimenti che si scaricano sulla nostra Commissione giustizia, ormai costretta a licenziare provvedimenti, a fiamme e fuoco, sul finir della legislatura senza averli neppure adeguatamente approfondire (questo non vale per tutti i provvedimenti ma per buona parte, come ho avuto modo di lamentare in più di una circostanza), ci sottopone, da una parte, a provvedimenti di questa natura e, dall'altra, a « indultini », ed altre misure rispetto alle quali si chiede un procedimento accelerato se non addirittura in qualche caso uno strangolamento dei tempi della discussione. Se una normativa di questo

genere fosse adoperata in un certo senso tirerebbe per i capelli la destra a rispondere per le rime. Mi auguro che così non sia.

Ho parlato poc'anzi di demitizzazione di questa normativa per il semplice fatto — ho richiamato anche le parole dell'onorevole Evangelisti — che, se volessimo veramente intervenire in maniera drastica ed incisiva per stroncare certi fenomeni, non mancherebbero sicuramente gli strumenti legislativi per farlo. Come abbiamo detto, si tratta di un problema di collegamento internazionale, di organizzazione e di volontà politica prima ancora che di previsione normativa.

Per rimanere al tema, siamo di fronte ad un intervento prevalentemente riorganizzativo o razionalizzatore, o che tenta di essere tale, della normativa vigente, che altrimenti sussisterebbe e darebbe pure la possibilità di operare e di incidere.

Indubbiamente la normativa darà spazio ad alcuni problemi. Ad esempio, nell'articolo 2, che prevede l'inserimento nel codice penale dell'articolo 602-*bis*, l'attenzione è rivolta a coloro che costringono con mezzi turpi o violenti o con inganno persone ad uscire dal proprio paese o a trasferirsi in altri Stati. Quanto a trasferirsi all'interno dello stesso Stato, in Commissione ho fatto esempi per dimostrare che è inconcepibile prevedere pene così gravi e pesanti, quali quelle che qui vengono stabilite, per chi, esercitando la turpe attività dello sfruttatore, trasferisca i soggetti che costringe alla prostituzione da una città all'altra all'interno del territorio dello Stato. A mio avviso, per il solo fatto di questo trasferimento all'interno dello Stato, egli non può essere soggetto a pene di tale pesantezza. Si tratta di segmenti commissivi del delitto che non si conciliano con la gravità della pena editale che riguarda l'organizzazione più complessiva di questo stato di soggezione finalizzato alle prestazioni sessuali o di altro tipo.

Permettetemi, dunque, di esprimere un qualche scetticismo rispetto alle articolazioni previsionali e a questa apparenza di recrudescenza drastica delle pene, che

sinceramente non rappresenta il problema essenziale. In questo caso, si tratta di rendere effettivi gli interventi e le pene e di sfruttare tutte le possibilità che la legislazione già offre sul piano sanzionatorio.

Aggiungo due brevissime considerazioni che mi sono state suggerite dagli interventi che ho ascoltato. Avrei qualche perplessità rispetto ad un provvedimento che, quasi a conferma di quanto dicevo prima, nonostante i mesi e gli anni che lo hanno visto in percorso, preannuncia nuovi arricchimenti di un testo che è ancora in sede di discussione generale. Mi riferisco alla competenza delle procure antimafia; fermiamoci su questo punto, sono d'accordo con il collega Gazzilli, fermiamoci! L'esigenza del coordinamento è reale, ma corrisponde anche ad un dovere organizzativo e ad un modo di contenersi delle procure, ma è ben attuabile, se lo si vuole. Continuare a conferire sempre maggiori competenze a questi organi sovraterritoriali è un'illusione e un mito. Abbiamo già fatto molto in questo senso e con risultati non tutti eccellenti; conferire ulteriori competenze in materia di fattispecie associativa, a mio avviso, non ci porterà molto lontani. Oltretutto, ciò condurrà non solo a « tagliare » la capacità di intervento prossimale delle procure rispetto ai fenomeni del proprio territorio che, proprio per questo, possono essere percepiti con maggiore immediatezza; condurrà, inoltre, a costruire progressivamente megauffici che richiederanno una sempre maggiore strutturazione, organizzazione e fatale burocratizzazione, se tutto ciò corrisponde ad una filosofia — che so esistere — di accentramento in pochi grandi uffici giudiziari. È una filosofia che ho da sempre avversato, ma che vedo, invece, riemergere costantemente in molti progetti di parte governativa, alcuni già approvati ed altri che continuano ad essere riproposti. È un'illusione! L'« ingigantimento » di pochi e grandi uffici porta fatalmente ad un'incapacità di intervento e, alla necessità di coordinamento tra due o più procure della Repubblica, si sostituisce la para-

dossale necessità del coordinamento tra sezioni e singoli operatori all'interno di megaprocedure. Vi assicuro che tutto ciò, almeno nel mio convincimento — e credo che un briciolo di esperienza comincio ad averla anch'io —, porterà a risultati diversi da quelli che si vorrebbero conseguire. Non sarei, pertanto, favorevole a questa competenza.

È interessante il fatto che si sia preannunciata la presentazione di una norma relativa alla confisca di beni; mi riprometto naturalmente di valutare le proposte che verranno avanzate a questo riguardo, riservandomi naturalmente anche la possibilità di un giudizio favorevole. Grazie dell'attenzione.

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

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, cari colleghi, anch'io mi associo alle considerazioni svolte dal collega Benedetti Valentini in ordine alla squallida situazione esistente in quest'aula, deserta quando si discute di un provvedimento che tutti affermano essere o dover essere in cima ai propri pensieri. Più grave dell'assenza, però, è l'andar via dopo essere intervenuti con molta passione: « ormai ho parlato », *locutus sum et de hoc satis*. È una cosa gravissima: volete ascoltare ciò che dicono gli altri su un argomento sul quale avete parlato con tanta passione?

Conoscevo la presidente Finocchiaro Fidelbo per una giurista di spessore notevole e non conoscevo appieno l'altro aspetto: devo congratularmi con lei per la passione, per la commozione con la quale ha cominciato la sua mirabile relazione.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Grazie.

RAFFAELE MAROTTA. Non soltanto lei ha fatto riferimento a valori morali, il collega Evangelisti ha parlato di anima, di coscienza. È giusto; sono cattolico e ritengo che solo valori che ci sovrastino e ci trascendano possano aiutarci a risolvere

questo problema. Ricordo a me stesso che è stato il cristianesimo per primo nel mondo occidentale a dire allo schiavo: « Alzati, perché anche tu sei figlio di Dio », quando la schiavitù era un istituto giuridico. L'impero romano crollò non tanto per l'invasione dei barbari o per la corruzione dei costumi, che si accompagna quasi sempre ad un eccesso di civiltà (oggi dobbiamo lamentare anche questo), quanto per la forza del cristianesimo, che ha disgregato una civiltà basata soltanto sulla potenza, sul potere, sul piacere (ricordo che le matrone romane si facevano il bagno nel latte di asino).

Tutto ciò richiede di avere fede in valori che trascendano l'individuo: se non avessi alcun valore che mi sovrasta, per soddisfare i miei piaceri me ne infischierei e travolgerei tutti, non c'è dubbio. Infatti, è ben strano osservare (per me non lo è) che i fenomeni della schiavitù si verificano, di fatto, quando vi è una concezione per la quale tutto consiste nel potere e nel piacere. Riduco in schiavitù una persona per la soddisfazione dei miei piaceri, non riconoscendo il principio secondo il quale devo considerare l'altro come me stesso e non devo fare agli altri ciò che non vorrei venisse fatto a me. Ciò lo si può dire soltanto riconoscendo una struttura di valori che ci trascenda, altrimenti non c'è niente da fare.

Detto questo, devo anche dire qualcosa in ordine al problema giuridico. Ridurre una persona in stato di schiavitù o in condizioni analoghe per soddisfare i propri piaceri, non solo di natura economica, è un fenomeno abominevole. Voglio dire allora che si tratta di un problema che non appartiene solo a questo o a quell'altro Stato ma, oramai, con la mondializzazione e la globalizzazione, riguarda il mondo intero.

Gli schiavi chi sono? La povera gente che viene dall'Africa o dai paesi dell'est in condizioni di estrema miseria e da una vita senza alcuna speranza. Questa è la verità!

Dobbiamo allora insorgere contro questo fenomeno! Abbiamo parlato del valore morale della ribellione. Si potrà dire: tu

credi in questi valori ma noi non ci crediamo. Questo pone già un problema di efficienza o di non efficienza dell'intervento; ma nessuno può essere obbligato a credere. Dobbiamo allora intervenire con l'ordinamento giuridico e farlo in maniera energica, rigorosa e rigida.

Caro Benedetti Valentini, le pene che abbiamo previsto non consentono l'applicazione della famosa legge Simeone-Saraceni: questa purtroppo è la verità. Dico questo perché il 90 per cento delle nostre sentenze di condanna riguardano i cosiddetti delitti di strada: il furto, lo scippo, la rapina. Per quest'ultimo reato è prevista una pena anche di due anni.

MARIO GAZZILLI. Di un anno e quattro mesi!

RAFFAELE MAROTTA. Hai ragione.

FILIPPO MANCUSO. Perché sono pochi un anno e quattro mesi?

RAFFAELE MAROTTA. Praticamente, si verifica che quelle poche volte (infatti, solo nel 5 per cento dei casi vengono individuati gli autori di tali reati) che riusciamo a condannare, dopo sette o cinque anni, un imputato, questo, oramai raggiunto da una sentenza definitiva, non può essere arrestato! E poi con il « pacchetto-sicurezza » diremo che potrà essere arrestato chi invece non ha ancora sulle spalle una sentenza definitiva di condanna, ma una sentenza di secondo grado. È un modo di procedere schizofrenico!

Siamo intervenuti in maniera rigorosa: il collega Benedetti Valentini affermava che lo strumento legislativo era già previsto; infatti, gli articoli 60, 61 e 62 appartengono al famoso e tanto vituperato codice Rocco. Mi permetto però di rilevare che vi era qualche imperfezione se la nostra giurisprudenza era contrastante.

Cosa si affermava da parte di alcuni? Oramai la schiavitù — parlando dell'articolo 600 del codice penale — non esiste. Alcuni ritenevano che si dovesse parlare di schiavitù sotto l'aspetto di diritto; si voleva, cioè, l'istituto della schiavitù in

vigore. Invece, non era così! Si è infatti verificato poi un contrasto giurisprudenziale, che è stato composto dalle sezioni unite della Corte suprema che sono intervenute con la sentenza del 20 novembre 1996, n. 261, seguita subito dopo dalle sentenze delle sezioni semplici.

Che cosa si è detto? Le condizioni analoghe alla schiavitù sono quelle che sono praticamente assimilabili alla schiavitù. Cosa significa schiavitù? Significa che io sono padrone di una o di alcune persone. Questo è lo schiavo: è una *res*! Qual è la condizione assimilabile? L'esercizio di poteri corrispondenti al diritto di proprietà (al riguardo, sono d'accordo con il signor presidente).

Questo è quanto è stato affermato dalla Corte suprema componendo il contrasto. Quindi era pure necessario; e noi, infatti, abbiamo mutuato da questa sentenza, o da questa giurisprudenza che condividiamo, il concetto di servitù o di condizione analoga alla servitù che abbiamo introdotto nell'ordinamento. Si fanno norme interpretative anche quando non ve n'è bisogno; immaginiamoci se non vi fossero norme che invece servono a qualche cosa, quanto meno a chiarire e a precisare. « Chiunque riduce una persona in schiavitù o in servitù è punito con reclusione da otto a venti anni » è scritto all'articolo 1. Anche con le attenuanti generiche si riducono a poco più di cinque anni, ma non si arriva mai ai famosi tre o quattro anni di cui alle leggi vigenti, una delle quali è di uno del tuo partito, caro Benedetti Valentini. Io non avrei mai fatto una legislazione del genere, mai.

Vi è poi un altro errore, signor Presidente, che non so se sia stato commesso. Nel caso in cui sia notificato l'ordine di carcerazione ad una persona che è irreperibile o che si è resa tale, niente di meno d'ufficio si deve inviare al giudice di sorveglianza l'incartamento, in sede di esecuzione, perché il giudice, d'ufficio, deve vedere se ricorrono le condizioni per la concessione di uno dei benefici della legge Gozzini. Così il giudice deve valutare le condizioni per la detenzione domiciliare (questo è uno dei benefici), anche con

l'affidamento in prova, che necessita dell'osservazione. Ma quella persona è irreperibile e allora il giudice come fa a verificare d'ufficio se quella stessa merita, previa osservazione, il beneficio in oggetto? Oppure, nel caso di detenzione domiciliare, il condannato ha la moglie incinta, oppure è ammalata, oppure egli stesso è anziano, come fa il giudice a porsi d'ufficio tutti questi quesiti? A chi li pone? D'ufficio non si capisce niente. Si viola il principio della domanda. Si potrebbe addirittura arrivare poi, sulla scia o nella linea evolutiva di queste previsioni, a dire che si deve fare anche l'appello d'ufficio per l'irreperibile! Esiste il principio della domanda. Oltretutto, si tratta di una cosa così logica.

Noi dobbiamo anche dire: in ordine a quale circostanza il giudice dovrebbe indagare? L'interessato lo deve dire al giudice. Mi è stato detto che vi era stata una rinuncia in occasione della conversione, e non so come sia andata a finire la questione. Rassicurato da questa considerazione non mi interessai molto alla questione, però pare che essa sia stata introdotta. La verità non la conosco, però questa è schizofrenia: il legislatore diventa schizofrenico se fa una cosa e il contrario di quella cosa il giorno dopo. Secondo me, siamo poi intervenuti in maniera egregia quando abbiamo definito, « agli effetti della legge penale » che « si intende per schiavitù la condizione di una persona sottoposta, anche solo di fatto, a poteri corrispondenti » al contenuto del diritto di proprietà. Questo non lo abbiamo detto noi, onorevole Benedetti Valentini, ma lo ha detto la famosa convenzione, che l'onorevole Benedetti Valentini ha giustamente richiamato, del 1926 che è stata convertita nel 1928. La definizione è questa: la schiavitù è lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o alcuni soltanto di questi attributi. Non so se ho reso bene l'idea. L'idea l'abbiamo concretizzata qui, proprio quella alla quale l'onorevole Benedetti Valentini si è richiamato. Si dice giustamente che « agli effetti della legge penale

si intende per servitù la condizione di soggezione di una persona costretta o indotta a rendere prestazioni sessuali o di altra natura ». Va bene, possiamo invertire e anteporre le altre prestazioni a quelle di natura sessuale, ma comunque secondo me la definizione è esatta (anche per questo è bene togliere tutte le altre perché la servitù è un diritto reale). La soggezione o l'assoggettamento significa che una cosa serve a me. L'obiezione che veniva fatta, se non sbaglio, dall'onorevole Carotti, era che in questo caso noi avremmo sovrapposto questa norma a quella che punisce lo sfruttamento sessuale ed altro. Ma io dico di no perché questa famosa riduzione in servitù, intesa in questo modo, è un reato cosiddetto abituale a condotta plurima, come i maltrattamenti. Una persona risponde dei maltrattamenti in danno della propria moglie non perché le ha dato uno schiaffo oggi ed è finito lì e non perché oggi l'ha apostrofata in maniera particolare, ma per una condotta abituale. Occorre che vi sia la ripetizione.

Ci vuole una serie di atti per realizzare il reato di maltrattamento: così è pure per quanto riguarda l'assoggettamento (reato abituale, a mio avviso, non istantaneo e neanche con effetti permanenti). È un reato cosiddetto a condotta plurima o abituale: quindi, secondo me, problemi non ve ne sono. Così come, a mio avviso, non ve ne sono per l'articolo 602-bis...

FILIPPO MANCUSO. Il reato, però, si consuma con un solo atto!

RAFFAELE MAROTTA. No, quelli sono i reati istantanei, *uno actu consistunt*. A mio avviso, ci vogliono più atti...

FILIPPO MANCUSO. Vi è una condotta eventualmente abituale.

PRESIDENTE. Onorevole Marotta, dovrebbe avviarsi alla conclusione.

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, se però vengo interrotto, devo rispondere alle obiezioni!

PRESIDENTE. Sì, ma al di là della cortese interruzione, devo segnalarle che il suo tempo è scaduto: se cortesemente si avvia alla conclusione, quindi... Mi sembra che i concetti che voleva esprimere siano ben chiari: concluda, comunque, prego.

RAFFAELE MAROTTA. Quindi, a mio avviso, anche questo non pone problemi, perché non è che io, dopo aver introdotto in Italia con la forza, con la violenza o con l'inganno qualcuno, se poi lo trasferisco da Milano a Napoli, devo rispondere di due reati: rispondo di un solo reato! Se consegno il materiale umano al collega Gazzilli e Gazzilli, dopo aver esercitato per qualche tempo una certa attività, da Milano lo porta a Napoli, è chiaro che anche Gazzilli dovrà rispondere dello stesso reato: non so se ho reso bene l'idea; al riguardo non vi è dubbio, lo abbiamo chiarito, presente il sottosegretario Brutti, se lo ricorda?

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Sì, lo ricordo, onorevole Marotta.

RAFFAELE MAROTTA. Non mi pronuncio, allora, per quanto riguarda il reato associativo...

PRESIDENTE. Onorevole Marotta, veramente, la pregherei di non pronunciarsi, perché il suo tempo è ampiamente scaduto!

RAFFAELE MAROTTA. Sì, però lei ha consentito ad altri di parlare: allora, *locutus sum* e non dico nulla più! Lei ha consentito a tutti...

PRESIDENTE. Ognuno ha determinati tempi a disposizione: lei aveva 17 minuti: che ha già utilizzato: mi scusi, non è colpa mia. Veda di concludere.

RAFFAELE MAROTTA. Sì, signor Presidente, concludo ma non vorrei essere interrotto.

Indubbiamente i problemi esistono, ma atterranno soprattutto alla prova; per

quanto riguarda l'istituto, per come l'abbiamo configurato, sono d'accordo per estendere la previsione all'accattonaggio, e vedremo come fare. I principi, però, sono ben chiariti e precisati, lo strumento legislativo è molto più preciso e consentirà ai giudici di intervenire e di non applicare la legge Simeone-Saraceni!

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. 5350)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore.

ANNA FINOCCHIARO FIDELBO, *Relatore*. Signor Presidente, credo che molte delle osservazioni che sono state svolte potranno essere approfondite in sede di esame degli articoli e dei relativi emendamenti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

KATIA BELLILLO, *Ministro per le pari opportunità*. Signor Presidente, credo che questo dibattito costituisca una tappa importante per le istituzioni del nostro paese: permettetemi di ribadire l'importanza dell'istituzione, nella fattispecie la Camera. Sapete benissimo, perché siete parlamentari, cosa che non sono io, che i vostri lavori sono organizzati in un certo modo: ebbene, la sottolineatura che, permettetemi, giudico un po' retorica ed anche un po' qualunquistica che oggi, venerdì mattina, non essendovi i vostri colleghi, non vi è una determinata tensione, non riesco ad accettarla; sapete perfettamente, infatti, che vi è stato un lavoro e vi è un'attenzione da parte della maggioranza dei parlamentari. È l'organizzazione dei lavori che deve permettere ad ognuno di voi di fare il lavoro del parlamentare,

che è non soltanto stare nell'aula, ma anche seguire le iniziative, in collegamento anche con il territorio...

RAFFAELE MAROTTA. Non ci sono neanche quelli che hanno parlato.

KATIA BELLILLO, *Ministro per le pari opportunità*. Il problema non è questo, il dato rilevante è che finalmente questo atto così importante viene discusso in questa sede e mi auguro possa essere approvato al più presto. Si tratta di una tappa importante dell'azione delle istituzioni nel nostro paese contro quello che tutti voi avete dichiarato essere – sono d'accordissimo con voi – un fenomeno odioso: il traffico di esseri umani. Esso costituisce una moderna e selvaggia mercificazione della persona, una nuova forma di riduzione in schiavitù. È un crimine contro l'umanità e noi dobbiamo dire che effettivamente lo è, così come lo definisce lo statuto della Corte penale internazionale. Tale crimine contro l'umanità viene commesso soprattutto ai danni di giovani donne, bambine e bambini ed è gestito in forme sempre più organizzate da parte di gruppi criminali di diversa nazionalità. Per questo occorre combatterlo con una serie coordinata di iniziative da assumere a livello nazionale e internazionale, che siano in grado di integrare due aspetti fondamentali della lotta alla tratta: l'efficacia dell'azione repressiva e, insieme, l'assistenza e la protezione dei diritti umani delle vittime.

Ciò significa, dunque, accostarsi ai problemi delle vittime della tratta, considerandole non solo come strumenti dell'azione penale, ma come persone che subiscono forme inaudite di violenza e di coercizione e che, come tali, devono essere sostenute e aiutate nel tentativo di riconquistare la libertà. A tale proposito, sono completamente d'accordo con quanto è stato affermato dai colleghi e sono perfettamente in sintonia anche sul piano emotivo con gli interventi svolti.

Fin dalla sua istituzione, il dipartimento, con l'allora ministro Anna Finocchiaro, ora presidente della Commissione

giustizia della Camera, ha lavorato in tale direzione ed ha intrapreso una serie di iniziative per combattere la tratta di esseri umani. Oggi possiamo dire che l'intero Governo è impegnato in tale ambito; non abbiamo solo parlato, in questi anni abbiamo lavorato con serietà, spesso come le formiche, consapevoli della complessità del problema e, soprattutto, consapevoli che, nel frattempo, avanzava una campagna di propaganda abbastanza subdola, nella quale si nascondono elementi di xenofobia, che, utilizzando e strumentalizzando il fenomeno della clandestinità, di fatto porta avanti una campagna contro lo straniero, contro l'immigrato. Ciò nella consapevolezza che se c'è una grande presenza di persone ridotte in schiavitù, quindi offerta, vi è anche un'elevata domanda. Probabilmente, proprio coloro che gridano all'immigrato, al marocchino, allo straniero, al clandestino sono gli stessi che li usano nelle proprie case, riducendoli in schiavitù, facendo pagare loro elevati affitti per vivere nei sottoscala e, nello stesso tempo, costringendoli a lavorare senza dar loro una lira e, magari, se pretendono qualcosa, danno loro fuoco con una tanica di benzina. Questi sono i problemi che abbiamo affrontato: abbiamo lavorato e prodotto, anche grazie all'associazionismo, non solo cattolico, ma le istituzioni e il Governo hanno saputo fare la loro parte.

Prima di tutto abbiamo realizzato una campagna di comunicazione allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica, così bombardata, anche in maniera strumentale. Abbiamo lavorato per modificare l'approccio delle forze dell'ordine e, più in generale, delle istituzioni e dei servizi, per diffondere una cultura diversa rispetto a questi temi, per suscitare solidarietà con le donne trafficate — perché così non era e non è ancora — in modo che esse non siano guardate né stigmatizzate come prostitute straniere illegali, ma siano invece considerate ed aiutate come vittime di un gravissimo crimine.

Attraverso il comitato di coordinamento dell'azione di Governo contro la tratta, abbiamo favorito un lavoro comune

da parte delle diverse articolazioni del Governo: penso al rapporto pari opportunità del dipartimento servizi sociali e del Ministero dell'interno. Per quanto riguarda le forze di polizia, voglio sottolineare la sensibilità ed il contributo anche particolare dello stesso capo della polizia, così come della magistratura, degli enti locali, delle organizzazioni non governative e delle associazioni di volontariato.

Il risultato più importante di questo lavoro, come ha ricordato la presidente nella sua introduzione, è stata l'attivazione in questi ultimi mesi di un sistema di azioni fondate sul collegamento tra i programmi di assistenza e di integrazione sociale ed i permessi di soggiorno per motivi umanitari.

Abbiamo finanziato 49 programmi di assistenza e di integrazione sociale in varie regioni ed abbiamo attivato un numero verde nazionale collegato in 15 punti locali, che è in grado di fornire immediatamente informazioni e di indirizzare le persone che chiedono aiuto presso le strutture territorialmente più vicine. Certo il numero verde si rapporta con tutto il mondo, con tutta la gente ed anche con il folklore, per così dire, di qualche cittadino; abbiamo avuto quindi anche alcuni problemi, ma questo servizio esiste, è attivo ed ha gestito 16.952 chiamate in pochi mesi, di cui 2.106 da parte di vittime di tale traffico che hanno ricevuto assistenza e aiuto. Di queste donne, nel solo periodo che va da marzo a ottobre 2000, 908 sono state accolte in strutture residenziali o presso famiglie o in vere e proprie case di fuga.

Sono stati richiesti 480 permessi di soggiorno e ne sono stati già concessi 298; a questi ultimi vanno sommati quelli già concessi precedentemente per motivi umanitari o per motivi di giustizia, per cui valutiamo che il numero complessivo di permessi di soggiorno concessi alle vittime di tale traffico oltrepassi quello di 600.

Tutto questo è stato possibile grazie al lavoro prezioso delle associazioni e all'impegno pieno dell'autorità di polizia. Si è appena concluso il bando per il 2000, con

l'attribuzione di 8 miliardi e mezzo ai programmi di assistenza e di integrazione sociale, che dovrebbe consentire la partenza di altri 47 progetti, di cui 12 nuovi e gli altri in prosecuzione di quelli già finanziati.

Mi sembra, quindi, che non si possa dire che le istituzioni e il Governo di questo paese abbiano soltanto parlato: abbiamo lavorato e stiamo lavorando.

È ancora troppo presto per valutare l'effetto degli interventi di protezione sociale sui procedimenti in corso, poiché si tratta di servizi che sono stati attivati in questi ultimi quattro o cinque mesi.

Secondo le prime informazioni fornite dalla direzione nazionale antimafia i primi segnali sembrano però positivi; in ogni caso va sottolineato che la protezione delle vittime è essenziale anche allo scopo di favorirne la cooperazione all'attività di indagine e dunque di potenziare l'azione repressiva.

L'esperienza della lotta contro la mafia insegna che questo obiettivo è importantissimo anche dal punto di vista della prevenzione. Infatti, la certezza dell'impunità è una delle componenti della forza di intimidazione e del radicamento delle organizzazioni criminali. A fronte di questi primi risultati positivi ottenuti dalle procure sul territorio, sta ancora la realtà di un fenomeno che costituisce la terza voce di profitti illeciti e allo stesso tempo un'attività a basso rischio per le nuove mafie di nuovi paesi. Rispetto a questo concetto mi rifaccio ai diversi interventi che sono stati qui svolti in maniera molto approfondita.

Il disegno di legge in discussione ha l'obiettivo di adeguare la nostra legislazione penale per poter contrastare in maniera più efficace il traffico di persone. È vero che abbiamo già una buona legislazione che ci ha permesso di operare finora ma, proprio per le caratteristiche del fenomeno in questione, occorre adeguare la nostra azione penale. Il lavoro compiuto dalla Commissione giustizia (naturalmente ringrazio l'impegno di tutti e in primo luogo della presidente Finocchiaro) ha consentito di migliorare ulteriormente il testo del disegno di legge

presentato dal Governo e delle proposte di legge di iniziativa parlamentare; nello stesso tempo ci ha consentito di tener conto della relazione finale della convenzione sulla criminalità organizzata e del protocollo sul traffico di persone recentemente aperto alla firma a Palermo che contiene fra l'altro una definizione del delitto di traffico. È un lavoro che facciamo in collaborazione con altri paesi.

Il dibattito di oggi conferma la validità dell'impianto del testo del quale vorrei sottolineare brevemente tre aspetti significativi. Il primo riguarda i nuovi reati introdotti dal testo in discussione: ciò consente di superare i problemi applicativi oggi derivanti dall'utilizzazione dei reati previsti dalla legge Merlin in materia di sfruttamento della prostituzione che, come è noto, prevedono sanzioni inadeguate alla gravità del delitto di traffico di persone. L'applicazione del delitto di riduzione in schiavitù, pensato per il fenomeno della schiavitù storica, comporta notevoli difficoltà probatorie. In questo senso vanno segnalate tre operazioni innovative: la descrizione dettagliata del delitto di traffico di persone, la severità delle pene, l'attualizzazione del delitto di riduzione in schiavitù proposta nel testo del Comitato ristretto.

Il secondo aspetto è che con specifico riferimento al delitto di traffico di persone va sottolineata la scelta — a suo tempo operata dal Governo e ora ripresa dalla Commissione — di prevedere un'ampia gamma di scopi illeciti, quali lo sfruttamento di prestazioni sessuali, il lavoro forzato e la servitù. Infatti, il nuovo delitto di traffico degli esseri umani deve consentire di combattere tutte le forme di asservimento della persona realizzate dai trafficanti con la violenza o con l'inganno. Dobbiamo purtroppo attrezzarci a combattere fenomeni in parte nuovi di lavoro servile e paraschiavistico come, per esempio, la servitù da debiti o lo sfruttamento selvaggio di bambine e bambini costretti a vere e proprie prestazioni di lavoro forzato, di accattonaggio e di servitù domestiche. Per tali ragioni, il Governo ha assunto la decisione di ampliare l'inserimento nei programmi di assistenza e di

integrazione sociale, consentendo ciò anche alle vittime di sfruttamento lavorativo, oltre che alle vittime di sfruttamento sessuale.

Il testo, inoltre, prevede una tutela rafforzata — e, dunque, l'applicazione di aggravanti di pena ancor più severe — quando le vittime siano minorenni. In questo caso, infatti, il delitto di tratta — che è già inaccettabile — diventa assolutamente odioso ed insopportabile per il fatto di essere commesso ai danni di persone giovani, di bambine e bambini che non possono difendersi e vengono spesso sottoposti a vere e proprie torture, se non alla morte.

In conclusione, sono convinta che il testo in discussione — pur se ancora perfettibile in qualche suo aspetto — introduca una innovazione normativa di grande rilievo di cui il Governo auspica una rapidissima approvazione. Su temi del genere — non vi è assolutamente bisogno di forzare la mano o di sfruttarli per fini di parte: si tratta di temi che in qualche modo misurano il livello di civiltà e di adeguatezza della politica e della democrazia. Siamo diversi, ma su questioni così importanti dobbiamo dare risposte positive (che tutto il paese oggi chiede) ma soprattutto responsabili ed all'altezza dei nuovi tempi; tempi che sono certamente molto belli, ma anche terribilmente angoscianti e tremendi come in casi del genere.

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

**Discussione del disegno di legge: S. 2207: Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza (approvato dal Senato) e delle abbinate proposte di legge: Soda; Mantovano ed altri; Li Calzi ed altri; Mantovano ed altri (887-2213-3271-6765) (ore 11,15).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già

approvato dal Senato: Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati Soda; Mantovano ed altri; Li Calzi ed altri; Mantovano ed altri.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 6909)**

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

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 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 40 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 32 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 13 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 5 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 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: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti;

Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -  
A.C. 6909)**

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

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

Il relatore, onorevole Bonito, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

**FRANCESCO BONITO, Relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, per meglio comprendere la portata del provvedimento è opportuno ricordare che nel 1991, in seguito alla reiterazione di fatti delittuosi particolarmente gravi e ad un ampio movimento di opinione, espressione di un comune sentire popolare, il Parlamento discusse ed approvò un sistema di norme con le quali si introdusse nel nostro sistema legislativo una speciale circostanza attenuante in favore di chi prestava collaborazione di notevole importanza in relazione all'accertamento e alla persecuzione di reati di criminalità organizzata.

Accanto al trattamento premiale veniva, altresì, disciplinato un sistema di interventi di protezione della figura del collaborante e dei suoi familiari. Si trattava di uno strumento legislativo di carattere eccezionale e di ciò erano tutti allora coscienti, così come vi era la consapevolezza che comunque le novità non contrastavano con lo Stato di diritto. Non solo, ma esse si palesavano opportune e necessarie per contrastare con maggiore efficacia i fenomeni mafiosi e camorristici, per rompere il patto omeroso che vincolava gli affiliati delle organizzazioni malavitose, per minarne l'impenetrabilità, per sminuirne la forza acquisita rispetto ai testimoni (sempre timorosi) ed ai cittadini costretti al silenzio.

Ebbene, la scelta di allora, il quadro normativo allora approntato si sono rivelati giusti ed efficaci.

Lo strumento premiale ha consentito allo Stato di ottenere risultati straordinari nella lotta contro il crimine organizzato, ha restituito fiducia ai cittadini, ha salvato la vita di moltissimi nostri concittadini. Non può certo essere sottaciuto, nel contempo, che la legislazione sui pentiti e la sua applicazione concreta hanno suscitato infuocate polemiche soprattutto di contenuto politico e che forte appare oggi la tentazione di porre termine a quello che fu un tentativo, rispetto al quale è oggi possibile una valutazione politica, tecnico-giuridica e forse anche storica. Sul punto credo che, accanto al riconoscimento dei risultati positivi e dei successi, vadano riconosciuti i limiti che la legislazione sui collaboratori di giustizia ha posto in evidenza, i difetti e le insufficienze che si sono manifestate, qualche volta le deviazioni verificatesi.

Il Parlamento, deve oggi porsi il quesito se quella legislazione sia ancora utile e necessaria, se una legislazione premiale sia tuttora opportuna, se nel nostro paese permanga una pericolosa questione criminale a fronte della quale l'incentivo alla dissociazione possa svolgere ancora una utile funzione, se i processi di criminalità organizzata abbiano ancora bisogno di quella prova particolare, di quella prova da taluni efficacemente definita ambigua che si concretizza nelle dichiarazioni dei collaboranti.

Ritorna oggi, come nel 1991, una importante questione politica, ma non soltanto politica, giacché appaiono evidenti le implicazioni ideali e culturali delle scelte che, responsabilmente, si è chiamati a compiere: in quali modi, in quali termini, con quali limiti, in forza di quali principi, magari tra essi confliggenti e quindi da porre un equilibrio, in una democrazia moderna è necessario coniugare le garanzie ed i diritti individuali dei cittadini con le pressanti esigenze di tutela sociale poste dalle violente azioni delittuose delle associazioni criminali? Ebbene, soltanto la cecità politica o, peggio, soltanto la ma-

lafede culturale possono oggi indurre a disconoscere la necessità di mantenere le scelte politiche del 1991, di mantenere un essenziale strumento di contrasto della criminalità organizzata. La coscienza, la consapevolezza dei limiti, degli errori, della insufficienza non può e non deve giustificare un annullamento del quadro normativo in discussione. Tali limiti, tali errori, tali insufficienze devono, viceversa, imporre interventi riformatori, emendativi, modificativi.

Giova sul punto ricordare, peraltro, che già nel 1996 l'allora ministro dell'interno Napolitano riferì al Parlamento sullo stato della legislazione relativa ai collaboratori di giustizia, lucidamente individuando luci ed ombre del sistema e chiaramente indicando rimedi e correttivi. Su questa strada si è poi mosso il disegno di legge del Governo, approvato il 30 marzo ultimo scorso dal Senato con il voto favorevole di maggioranza ed opposizione.

Gli obiettivi della riforma sono da individuarsi nel superamento degli aspetti più discussi della normativa in questione, più volte sottoposta a critiche soprattutto con riferimento all'ampiezza dei benefici premiali accordati ai collaboratori, ai margini di discrezionalità riconosciuti nella ammissione alle misure di protezione, alla scarsa efficacia dei meccanismi di controllo sulle attività dei soggetti interessati dai benefici.

Le linee portanti del provvedimento — confermate anche dopo l'approvazione del Senato e quella della Commissione giustizia della Camera — possono riassumersi nell'individuazione di criteri più rigorosi e restrittivi in ordine alla selezione dei collaboratori, nonché al vaglio delle collaborazioni offerte; nella riduzione delle fattispecie di reato per le quali è applicata la disciplina premiale; nella distinzione fra le fasi dell'ammissione alle misure di protezione e quelle della concessione dei possibili benefici di natura penale; nella fissazione di un termine tassativo entro il quale il collaboratore deve rendere le dichiarazioni sui fatti di cui è a conoscenza; nella tendenziale soppressione

delle ipotesi di concessione, sia pure temporanea, di misure di protezione da parte degli organi di pubblica sicurezza; nel ridimensionamento dell'importo degli assegni di mantenimento attribuiti ai collaboratori.

Tra le modifiche apportate dal Senato, la più rilevante concerne i criteri di valutazione delle dichiarazioni dei collaboratori, richiesti per l'accesso alle misure di protezione. È stato infatti eliminato il riferimento alla indispensabilità delle dichiarazioni ai fini delle indagini, che costituiva uno dei punti fondanti della nuova disciplina proposta dal testo governativo. La Commissione giustizia del Senato ha inoltre introdotto una specifica disposizione di tutela dei cosiddetti testimoni di giustizia, ai quali vengono riconosciute le speciali misure di protezione anche in relazione a contributi non concernenti delitti di mafia o terrorismo. Tale scelta del Senato è stata non solamente confermata dalla Commissione giustizia della Camera, ma anche rafforzata inserendo la nuova disciplina nel testo del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, che costituisce la normativa organica in materia di collaboratori di giustizia.

Chiedo infine alla Presidenza di autorizzare la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna di considerazioni integrative della mia relazione.

**PRESIDENTE.** Senza che ciò costituisca precedente e per ragioni tecniche, la Presidenza lo consente, onorevole Bonito.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**MASSIMO BRUTTI, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

**PRESIDENTE.** Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Benedetti Valentini. Ne ha facoltà.

**DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.** Onorevole Presidente, cari colleghi, il gruppo di Alleanza nazionale ha sempre

dimostrato, sia in Commissione sia in aula, nei due rami del Parlamento, attivo e propositivo interesse nei confronti di questo delicatissimo argomento che appassiona gli operatori del diritto nonché l'opinione pubblica in generale. Abbiamo presentato numerose proposte di legge di cui alcune concernenti i temi trattati dal provvedimento al nostro esame, nel quale sono peraltro confluite le proposte di legge atto Camera n. 2213 e n. 6765, delle quali è primo firmatario l'onorevole Mantovano.

Abbiamo dimostrato vivo interesse circa la necessità assoluta e improcrastinabile di conciliare due esigenze: quella di non rinunciare a strumenti che possano favorire collaborazioni che si sono rivelate, in molti casi, strumenti indubbiamente preziosi e senz'altro utili ai fini dell'accertamento dei reati e della loro repressione e quella relativa alle garanzie, visto che l'opinione pubblica è rimasta a volte turbata dalla sostanziale inaffidabilità di certi riferimenti a cui si sono aggiunti non accettabili benefici a favore di coloro che poi si sono rivelati inaffidabili, se non addirittura inquinanti, nella ricerca della verità, causando a volte anche vittime illustri o meno illustri, ma non per questo meno degne di attenzione.

Sotto questo profilo, facendo riferimento al complesso lavoro istruttorio al quale hanno contribuito in maniera principale i deputati del gruppo di Alleanza nazionale, non possiamo che dare un giudizio complessivamente favorevole del provvedimento, in quanto gli aspetti positivi prevalgono rispetto alle perplessità ed alle inadeguatezze. Mi limito a ricordare innanzitutto la differenza di trattamento tra collaboratori e testimoni di giustizia: abbiamo insistito molto su questo e siamo riusciti a far comprendere come questa fosse la strada giusta da seguire; le più rigorose condizioni di ammissione, che si imponevano; il ricondurre entro limiti più realistici i benefici concessi, visto che il trattamento sproporzionato che ha riguardato alcuni collaboratori a volte ha provocato scandalo; la possibilità di revocare le misure nel caso

in cui l'inosservanza di alcune regole o la condotta del beneficiario ne comportino l'opportunità; la scansione di tempi e fasi entro i quali chi ha da rendere un contributo effettivo, reale e verificabile alla giustizia sia chiamato a farlo, eliminando così tempi incompatibili con l'accertamento delle verità e delle responsabilità.

Lungo queste direttrici e orientate a queste finalità appaiono le norme essenziali del provvedimento, che vedono dunque la sostanziale condivisione di Alleanza nazionale che proprio per questi motivi ha ritenuto di darvi un protagonista contenuto costruttivo.

PRESIDENTE. Passiamo alle repliche ...

MARIO GAZZILLI. Presidente, mi ero iscritto a parlare !

PRESIDENTE. Non risulta, onorevole Gazzilli. In ogni caso parli pure.

MARIO GAZZILLI. Signor Presidente, colleghi, indubbiamente il carattere monolitico delle organizzazioni criminali operanti nel nostro paese ha impedito per anni una seria risposta dello Stato ai fenomeni mafiosi e camorristici.

Per rompere il patto omertoso che vincolava gli affiliati delle organizzazioni malavitose, per minarne l'impenetrabilità e per sminuirne la forza acquisita rispetto ai testimoni sempre timorosi e ai cittadini costretti al silenzio, si introdusse nel nostro ordinamento un corposo insieme di norme premiali e di protezione del collaborante e dei suoi familiari. Insieme che ha prodotto apprezzabili risultati, del resto facilmente prevedibili per l'ovvio rilievo che i segreti di una qualsiasi associazione possono essere più agevolmente appresi dall'interno.

Si trattava, al pari del più rigido regime di custodia previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, di uno strumento di carattere eccezionale che appare, invece, destinato ad acquisire stabilità e a perdurare nel tempo. Si

assume che soltanto la cecità politica o la malafede culturale potrebbero indurre a disconoscere la necessità di mantenere le scelte a suo tempo operate e ad eliminare dall'ordinamento un essenziale mezzo di contrasto della criminalità organizzata, ma si oblitera con ciò, che la situazione odierna è profondamente diversa, almeno a prestar fede alle dichiarazioni di autorevoli esponenti della maggioranza, i quali allo studio del fenomeno mafioso hanno dedicato buona parte della loro esistenza.

Per altro verso, accanto ai successi e ai risultati positivi, vanno posti i limiti di quella legislazione, i difetti e le insufficienze che si sono manifestati, le deviazioni che si sono verificate.

Contrariamente a quanto ha sostenuto il relatore, le polemiche suscitate dalla legislazione sui pentiti e dalla sua concreta applicazione non hanno prevalentemente contenuto politico ma attengono per lo più alla contrapposizione dialettica tra accusa e difesa e segnatamente al dibattutissimo tema della prova che non può mai essere particolare, che non può mai essere ambigua ma deve in ogni caso attestare in maniera solare e incontrovertibile la colpevolezza dell'imputato.

Per i signori dell'antimafia è ormai caduta in desuetudine l'antica massima secondo la quale è meglio assolvere dieci colpevoli piuttosto che condannare un solo innocente e l'esito infausto di tanti processi penali fondati esclusivamente sulla interessata parola dei collaboranti ne è la insuperabile riprova.

Quasi quotidianamente nelle aule di giustizia si registrano clamorose assoluzioni di cittadini incolpati da pentiti, ma si tratta sempre di sentenze che giungono dopo anni di sofferenze, di danni e di dolori che nessun risarcimento potrà mai ripagare. E mentre gli innocenti incolpati devono accontentarsi di una tardiva riabilitazione, i collaboranti, ancorché smentiti, continuano a fruire di trattamenti milionari e di altri innumerevoli privilegi.

Vero è che la coscienza dei limiti, degli errori e delle insufficienze non può giustificare l'annullamento del quadro normativo in discussione, ma è anche vero

che il malgoverno fin qui fatto rispetto a questa particolarissima prova, esige senza ulteriore indugio, una decisiva inversione di rotta nell'approccio al pentitismo.

Addirittura era auspicabile che in questo provvedimento venisse affrontata la questione del valore da attribuire alle dichiarazioni dei pentiti, ma la questione è stata accantonata anche per la sopravvenienza di ulteriori complesse problematiche, correlate alla introduzione del giusto processo nella nostra legge fondamentale.

Prescindendo dalle pur innovazioni apportate alla normativa riguardante la protezione di coloro che collaborano con la giustizia, il provvedimento ha il pregio di diversificare il trattamento dei cosiddetti testimoni di giustizia da quello riservato ai collaboratori.

Proprio rispetto ai testimoni di giustizia e quindi rispetto alle parti offese si era prospettata l'esigenza di una normativa specifica che consentisse il riconoscimento in capo a costoro di un ruolo diverso e più importante, di una disciplina in positivo che non avesse carattere residuale; il che è avvenuto attraverso l'approvazione in Commissione di un apposito emendamento che ha fissato, in modo senz'altro condivisibile, i capisaldi del programma di protezione.

Altro interessante aspetto del provvedimento sta nel trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia che, come è stato efficacemente detto, concorre a realizzare una sintesi equilibrata tra le opposte esigenze sottese alla riforma.

Particolarmente interessanti, infine, sono le disposizioni che prevedono l'obbligo dei collaboratori di dichiarare la propria disponibilità a restituire alla collettività i beni di cui si sono appropriati nel corso dell'attività criminosa. Altrettanto interessante è la netta distinzione tra organi della protezione e dell'investigazione, che sarebbe stata assai più incisiva, qualora si fosse sposata con la rivisitazione del criterio di valutazione delle chiamate in reità o in correità fissato dall'articolo 192 del codice di rito.

Nonostante tale incontrovertibile carenza, il provvedimento al nostro esame rappresenta un indiscutibile progresso e va, pertanto, tempestivamente approvato.

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

**(Replica del relatore – A.C. 6909)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Bonito.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Presidente, il relatore prende atto con soddisfazione della comune condivisione sul provvedimento e si augura che esso possa essere rapidamente approvato dall'Assemblea.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MASSIMO BRUTTI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, rinuncio alla replica, riservandomi di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

**Discussione del disegno di legge: S. 4563 – Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura (approvato dal Senato) (7377) (ore 11,33).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura.

**(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 7377)**

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 (16 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 50 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 16 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 32 minuti;

Lega nord Padania: 50 minuti;

UDEUR: 31 minuti;

Comunista: 31 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 12 minuti; Verdi: 11 minuti; CCD: 10 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Rinnovamento italiano: 5 minuti; CDU: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -  
A.C. 7377)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

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

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

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Presidente, ci occupiamo dell'atto Camera n. 7377, recante un disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica il 18 ottobre 2000 con la rubrica: «Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura». Si tratta di un intervento normativo che il relatore giudica assai positivamente, attesa la sua straordinaria importanza. È un intervento strutturale contenente norme di natura ordinamentale e norme più propriamente incidenti sull'organizzazione giudiziaria del nostro paese. Il disegno di legge contiene, altresì, una disciplina di carattere congiunturale tesa a consentire procedure di concorso straordinario.

Il significato politico di questa proposta normativa avanzata dal Governo mi pare chiaro: si attua un ulteriore ed essenziale completamento dello straordinario processo riformatore al quale — dobbiamo riconoscerlo — maggioranza ed opposizione hanno alacremente lavorato nel corso di questa legislatura, durante la quale — lo ribadisco — si è prodotto un insieme di interventi sistematici, complessivi e globali che mai nelle precedenti legislature si era registrato. Questo provvedimento si inserisce assai propriamente quale ulteriore completamento di siffatto processo.

Entriamo ora nel merito. In primo luogo — ed è ciò che emerge in modo più nitido e chiaro —, viene disposto l'au-

mento dell'organico dei magistrati ordinari; in conseguenza di tale intervento, il numero dei magistrati raggiungerà le 10.109 unità, 1.000 in più rispetto a quelle oggi previste in organico dalla legge. Già questo è un primo intervento di grande importanza, giacché da più parti si è lamentata e si è denunciata l'inadeguatezza numerica dei magistrati addetti agli uffici giudiziari del nostro paese.

Il provvedimento in esame si segnala non soltanto per questo aspetto, giacché appare a tutti evidente che un aumento dell'organico dei magistrati che non sia accompagnato da interventi strutturali ed organizzativi tesi a raggiungere la pienezza dell'organico sarebbe misura priva di qualsivoglia efficacia e, senza dubbio, non riusciremmo a raggiungere gli obiettivi di maggiore efficienza del sistema che ci siamo prefissi e che stiamo perseguendo da cinque anni con grande tenacia.

Prevedere 1.000 magistrati in più è importante ma, a mio avviso, il provvedimento si segnala soprattutto perché pone le condizioni normative affinché il maggior numero di magistrati possa effettivamente essere selezionato e «arruolato». Non solo; come è sempre accaduto nella storia giudiziaria del nostro paese, oggi vi è una situazione di non completezza dell'organico. In questo momento, mentre discutiamo, il numero dei magistrati effettivi è inferiore di circa 800 unità rispetto all'organico previsto dalla legge; se a queste 800 unità aggiungiamo le 1.000 unità che prevediamo di inserire nel sistema, avremo da qui a breve la necessità di procedere ad una selezione di quasi 2.000 magistrati. Ciò significa che se riusciremo a raggiungere l'agognato obiettivo del pieno organico, inseriremo nell'organizzazione giudiziaria del nostro paese il 20 per cento di personale togato in più, il che — non può sfuggire a nessuno — sarebbe di grande sollievo rispetto al poderoso carico giudiziario che affanna la vita dei cittadini e degli operatori della giustizia.

In che modo, attraverso quale sistema, attraverso quali metodiche normative si intende raggiungere tale risultato? A mio

avviso, anche questa è una parte essenziale ed estremamente importante del provvedimento, che si segnala per novità e contenuti rivoluzionari rispetto ad una prassi e ad un costume amministrativo che, certamente, non devo illustrare ad un maestro del diritto amministrativo qual è il Vicepresidente Acquarone, che in questo momento sta dirigendo i nostri lavori.

PRESIDENTE. Sono commosso.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Lo dico con estrema convinzione, Presidente.

I senatori che ci hanno trasmesso il loro lavoro hanno valutato con attenzione le esperienze straniere e, in primo luogo, quelle maturate in un paese a noi vicino, la Francia. In questo paese, le procedure concorsuali della pubblica amministrazione riescono ad esaurirsi nel giro di tre mesi, qualsivoglia sia il concorso, qualsivoglia siano le dimensioni dello stesso. Ciò avviene grazie ai cosiddetti correttori esterni, in relazione ai quali vi è una vera ed autentica cultura professionale. Chi sono i « correttori esterni »? Si tratta di esperti che si aggiungono alla commissione centrale e vengono da questa utilizzati. Esperti che, in un numero minimo di due, devono esaminare uno stesso elaborato rigorosamente anonimo che, con le valutazioni degli stessi correttori, sarà poi restituito alla commissione centrale. Orbene, se le due valutazioni sono negative, il concorrente viene evidentemente bocciato; se vi è una valutazione positiva ed una valutazione negativa, l'elaborato viene restituito alla valutazione della commissione centrale; viceversa, se le valutazioni sono entrambe positive e non divergono in modo significativo, il candidato viene ammesso con una votazione media rispetto alle valutazioni espresse dai correttori.

Voglio ricordare che l'esperienza francese è ormai così accreditata ed ha così bene assimilato questo nuovo sistema che accade assai di rado che le valutazioni dei due correttori siano significativamente divergenti; anzi, quando divergono nella misura di centesimi, ciò appare già un fatto abbastanza clamoroso.

Questo significa che molte delle preoccupazioni emerse — devo dire in maniera giustificata — nel dibattito in Commissione rispetto alla necessità di fissare criteri di valutazione molto omogenei nella valutazione degli elaborati dei concorrenti, ricevono migliore e più adeguata risposta proprio dall'osservazione di ciò che è avvenuto là dove noi siamo andati a ricercare il metodo e lo strumento migliore per dare una risposta importante, decisiva e risolutiva ad una nostra grandissima questione: quella di procedure concorsuali che durano tre anni e che impediranno sempre, se mantenute, di raggiungere un obiettivo ambizioso ma assolutamente necessario da ottenere che è il pieno organico della magistratura ordinaria! Infatti, come ricordavo in precedenza, questo, tenuto conto anche dell'aumento dell'organico, significherà di qui a breve (intendo riferirmi ad un periodo che non può essere inferiore a tre anni) aumentare del 20 per cento le risorse di personale togato del sistema giudiziario del nostro paese. Significherà inoltre un 20 per cento di produttività in più (anche se questo termine può non piacere a qualcuna) e dare una risposta strutturale di grandissimi significato ed efficacia alla questione giustizia nel nostro paese.

Ma non è soltanto per i correttori esterni che si segnala la nuova procedura di concorso.

Viene infatti prevista anche la possibilità, superando antichi feticci, di svolgere le procedure di concorso non soltanto a Roma, ma anche in sedi decentrate (ovviamente, procedure di concorso da svolgere contestualmente con l'assistenza di particolari garanzie). Tutti ormai sanno che l'accesso alle procedure di concorso pubblico sono ormai un problema per questa città che, anche rispetto a concorsi fortemente selettivi, vi è un'aspirazione dei giovani molto estesa: e questo non può che far piacere giacché una vasta platea di concorrenti in genere assicura anche un'adeguata selezione tra i vincitori.

È prevista anche la possibilità — anche per questo si segnala questa parte del provvedimento al nostro esame, che at-

tiene alla procedura di concorso — di organizzare commissioni centrali più snelle e, cioè, la possibilità che la commissione centrale — che sarà composta da 32 membri, compresi il presidente ed il vicepresidente — possa essere divisa in due sottocommissioni e che queste ultime, con particolari garanzie, possano essere a loro volta suddivise in tre collegi. Questo, sul piano del risultato concreto, significherà che le procedure di correzione degli elaborati potranno avere tempi assai più ragionevoli e più ristretti, con il beneficio che non devo stare qui a sottolineare.

Rispetto all'aumento dell'organico e alla procedura di concorso, va segnalato il provvedimento per la previsione nell'organico della magistratura dei cosiddetti magistrati distrettuali, cioè, di un corpo di magistrati che, sulla base di un decreto del ministro, sarà allocato presso tutte le corti d'appello del nostro paese. Si formerà così un gruppo di giudici e di pubblici ministeri che avranno il compito di sostituire i loro colleghi che, per cause tipizzate dalla legge, non sono temporaneamente in grado di svolgere le loro funzioni. Cito il caso, ad esempio, di assenza per malattia.

MARIO GAZZILLI. La maternità.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. La maternità è analoga alla malattia. Volevo riferirmi a questioni processuali di incompatibilità quali trasferimenti o necessità di sostituire tempestivamente magistrati che vengono trasferiti e tutta quella serie di assenze che nell'attuale sistema appaiono del tutto fisiologiche al nostro modello organizzativo e che — lo stiamo verificando in questi anni — provocano lentezze e difficoltà nel funzionamento dell'organizzazione giudiziaria; direi che anche questa sia una risposta tutto sommato intelligente, coraggiosa e fortemente innovativa che noi condividiamo e rispetto alla quale non riteniamo assolutamente fondati i rilievi che sono venuti da parte di alcuni colleghi dell'opposizione.

Nel provvedimento vanno ulteriormente segnalate due materie: per un

verso, è previsto per la prima volta nel nostro paese un concorso riservato all'avvocatura, destinato alla copertura del 10 per cento dell'organico della magistratura. Questa è stata una parte del provvedimento molto discussa e dibattuta; il relatore è fermamente convinto della bontà della scelta legislativa che, tutto sommato, risulta essere stata poi unanimamente condivisa dalla Commissione. Rispetto a questi, che sono i momenti strutturali del disegno di legge, vi è anche il momento congiunturale, straordinario e eccezionale che riguarda la disciplina di tre concorsi straordinari destinati alla selezione di 1.200 magistrati. Tali concorsi dovranno essere banditi a distanza di quattro mesi l'uno dall'altro, quindi dovranno realizzarsi nell'arco dell'anno, e verranno svolti con procedura semplificata nel senso che le prove scritte tradizionalmente in numero di tre com'è noto, sono ridotte al numero di due. Attraverso questo sistema si persegue una via di carattere straordinario ed eccezionale per pervenire all'obiettivo di ottenere il pieno organico della magistratura italiana, obiettivo di grande importanza e significato politico e amministrativo che fa premio rispetto alle pur giustificate perplessità che anche su queste tre prove straordinarie sono state avanzate in sede di Commissione.

Ciò detto, mi pare giusto ricordare che il provvedimento viene esaminato dalla Camera dopo essere stato approvato dal Senato e che l'intervento emendativo di questo ramo del Parlamento è stato ridotto assolutamente al minimo sia perché il testo non meritava modifiche sostanziali e significative sia perché noi sentiamo l'esigenza pressante e la necessità di pervenire all'approvazione definitiva di questo disegno di legge, attesa la sua importanza e il ruolo che esso avrà nel completamento del processo riformatore del quale, come dicevo all'inizio, ci stiamo occupando con passione e con impegno intellettuale da almeno cinque anni. Mi pare che questa possa essere una sintetica presentazione del disegno di legge. Attendo eventuali obiezioni da

parte dei colleghi alle quali replicherò poi rapidamente in conclusione dei nostri lavori.

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

**MARIANNA LI CALZI**, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il disegno di legge che è all'esame dell'Assemblea costituisce uno dei più significativi passaggi del programma giustizia proposto dal Governo al Parlamento, proprio per accrescere la funzionalità dell'amministrazione della giustizia. Esso va inquadrato nel complesso del disegno riformatore che in questi anni è stato portato avanti per rendere complessivamente più efficiente l'apparato giudiziario.

Era certamente necessario intervenire sulla difficile situazione in cui si trovano gli uffici giudiziari, per rendere gestibile il carico di lavoro esistente. Con le riforme in atto, si è voluto ridurre l'area di intervento della magistratura togata, al contempo razionalizzandone l'impiego. Il provvedimento in esame, che è inteso appunto ad aumentare il ruolo organico della magistratura, che oggettivamente è sottodimensionato rispetto alle necessità, è dunque strettamente indispensabile se si vuole veramente dare una funzionalità agli uffici giudiziari.

Gli aspetti salienti del provvedimento non sono peraltro limitati all'aumento dell'organico, così come è stato già illustrato dal relatore per i singoli punti. Il disegno di legge apporta significative innovazioni alla disciplina attuale del reclutamento dei magistrati, modificando la normativa relativa al concorso, e, attuando peraltro la volontà del legislatore costituente, ha uno specifico riguardo anche all'accesso alla magistratura da parte degli esercenti la professione forense. Si tratta certamente, per alcuni aspetti, di interventi che sono destinati a stimolare un dibattito fra gli operatori del diritto. L'auspicio del Governo è tuttavia giungere ad una rapida approvazione del provvedimento, che risponde appunto alle riconosciute generali necessità.

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

**MARIO GAZZILLI.** Signor Presidente, è senz'altro vero che dal provvedimento al nostro esame emergono importanti elementi di novità nelle politiche sin qui praticate in tema di piante organiche e di ordinamento giudiziario. Sebbene la quota di risorse finanziarie assegnata all'amministrazione della giustizia sia ancora troppo contenuta, non è revocabile in dubbio la sussistenza di un qualche progresso nell'atteggiamento sinora tenuto dai gestori della cosa pubblica rispetto alle prorompenti esigenze del settore. Ed invero finalmente si è imboccata la via, invano auspicata per anni dagli operatori più avveduti, del corposo incremento del ruolo organico della magistratura e tuttavia l'aumento deliberato appare ancora insufficiente a fronte delle pressanti necessità di un sistema ormai bloccato da trascuratezze e abbandoni pluridecennali, per il quale occorrerebbero misure di respiro e di rilevanza ben più consistenti.

Operando una valutazione comparativa tra le risorse umane preposte alla giustizia nostrana e quelle addette ai medesimi compiti in altri paesi, viene immediatamente in evidenza l'arretratezza della nostra amministrazione che, per recuperare efficienza, dovrebbe disporre di un numero di magistrati assai superiore a quelli presenti in organico, anche dopo l'aumento di che trattasi, a meno che non sia posta in essere una depenalizzazione ben più estesa e penetrante di quella sin qui attuata. Perciò appare parimenti apprezzabile, ancorché piuttosto contenuta, la limitazione a 200 unità dei magistrati utilizzabili in funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie, in conformità al trend evolutivo delineatosi nel corso della legislatura in occasione della disamina delle diverse riforme ordinamentali.

Altrettanto condivisibile è l'istituzione delle piante organiche dei magistrati distrettuali, che implica il sostanziale superamento del meccanismo delle tabelle infradistrettuali introdotto con la legge n. 133 del 1998. In proposito, è appena il

caso di rilevare che la nuova disciplina importa la semplificazione e la razionalizzazione del sistema, poiché consente l'impiego dei magistrati distrettuali in varie mansioni e persino in compiti ausiliari delle attività dei consigli giudiziari. Per di più, la novella appare maggiormente rispettosa del principio costituzionale di inamovibilità, in quanto riconduce i temporanei cambiamenti di sede per sostituzioni o applicazioni ad una scelta di fondo dell'interessato, che non dovrà più prestare di volta in volta il proprio consenso, ma dovrà chiedere una volta per tutte l'ammissione alle procedure concorsuali interne riguardanti le piante organiche distrettuali nel rispetto di tutte le regole relative ai mutamenti di sede.

Proprio a proposito dei magistrati distrettuali, l'originaria formulazione del provvedimento presentava un'anomalia evidente imputabile, con tutta probabilità, all'affrettata predisposizione del testo e all'ancora più affrettato esame al Senato. Infatti, l'articolo 6 stabiliva che, alla sostituzione dei magistrati assenti con uno dei magistrati distrettuali, deve provvedere sempre il presidente della corte d'appello, obliterando che la pianta organica della magistratura giudicante è distinta da quella della magistratura requirente, anche nel caso dell'organico distrettuale. Ciò risulta, del resto, dal tenore letterale del comma 4 dell'articolo 4. Le ragioni sottese a tale eclatante rottura del sistema, consistente nella mancata attribuzione al procuratore generale del potere di disporre la sostituzione nell'ipotesi in cui si tratti di carenze degli uffici del pubblico ministero, erano assolutamente incomprensibili, pertanto tale discrasia è stata emendata prontamente con un opportunissimo emendamento già in sede referente.

Ad esigenze di snellimento delle operazioni concorsuali corrispondono le disposizioni relative all'espletamento delle prove scritte in sedi periferiche, alla quantità delle correzioni e degli esami orali da espletare mensilmente, alla costituzione delle sottocommissioni e alla nomina dei correttori esterni. Rispetto a quest'ultima

nomina, si è registrata in Commissione una consistente avversità, non del tutto infondata, basata sul rilievo che l'esigenza di speditezza nelle operazioni concorsuali può essere soddisfatta con l'incremento numerico dei componenti le commissioni esaminatrici e che il nuovo istituto, viceversa, potrebbe determinare una serie di inconvenienti di carattere organizzatorio, essendo evidente che la trasparenza dei concorsi potrebbe risultare pregiudicata dalla mancanza di imparzialità e uniformità di giudizio, nonché per la forte riduzione della collegialità e la conseguente disomogeneità in ordine ai criteri di valutazione.

Peraltro, notevoli perplessità erano sorte anche a proposito della determinazione dei requisiti dei correttori esterni, che appariva estremamente generica ed elastica. Degli emendamenti presentati in Commissione per meglio precisare i requisiti anzidetti, solo quello relativo agli avvocati è stato parzialmente accolto, esigendosi l'iscrizione agli albi speciali per le giurisdizioni superiori. È rimasta invece immutata la procedura di nomina dei correttori da parte dei consigli giudiziari, che potranno valutare la sicura competenza e affidabilità dei nominandi esclusivamente per quello che concerne i magistrati, laddove per quello che riguarda gli avvocati e i professori non vi sarà alcuna possibilità di apprezzamento discrezionale, in quanto il giudizio è vincolato dalle attestazioni dei consiglieri dell'ordine forense e delle facoltà e, dunque, da atti esplicativi di una sorta di giurisdizione domestica non del tutto scevra da sospetti di parzialità. D'altro canto, le procedure di convalida del giudizio dei correttori appaiono alquanto macchinose e atte a produrre soltanto modeste riduzioni del lavoro delle commissioni esaminatrici, dovendosi presumere che il ricorso alla valutazione diretta si verificherà nella quasi totalità dei casi, anche dopo l'incremento da 2 a 3 ventesimi del massimo divario di valutazione consentito per il ricorso alla media.

Pienamente condivisibile è la soppressione della prova preselettiva ottenuta

mediante l'abrogazione degli articoli 123-*bis*, 123-*quater* e 123-*quinquies* del regio decreto n. 12 del 30 gennaio 1941, considerato che essa, in luogo degli auspicati effetti di dequantificazione del numero dei candidati, ha provocato il moltiplicarsi del contenzioso e si è risolta in un'ulteriore occasione di allungamento dei già lunghissimi tempi concorsuali.

Non si può tuttavia sottacere che detta prova selettiva è stata introdotta appena tre anni fa dal decreto legislativo n. 398 del 17 novembre 1997, fortemente voluto dal Governo sul presupposto della valenza salvifica della prova stessa, la cui soppressione è un'ulteriore conferma del fallimento della politica governativa in tema di giustizia. Tale fallimento non è sostenuto soltanto dall'opposizione, ma anche, e soprattutto, dalla maggioranza dei magistrati e degli operatori giudiziari del paese.

Degna di nota, inoltre, è l'istituzione di un concorso per la nomina a magistrato di tribunale riservato agli avvocati che abbiano cinque anni di effettivo esercizio della professione o che abbiano esercitato funzioni giudiziarie onorarie per almeno un quinquennio. In proposito, peraltro, è da osservare che il requisito richiesto, vale a dire l'esercizio quinquennale della professione ovvero di funzioni giudiziarie, è incontrovertibilmente eccessivo, soprattutto se si considera che il concorso si articola su tre prove scritte ed una prova orale aventi difficoltà pari, se non superiore, a quelle previste per il concorso ordinario.

In verità, così strutturato, il concorso in questione non sortirebbe effetti particolarmente incisivi, perché dopo cinque anni di attività ben difficilmente professionisti affermati opterebbero per l'esercizio delle funzioni giudiziarie.

Il descritto meccanismo, quindi, si risolverebbe in uno strumento per la stabilizzazione dei magistrati onorari per i quali, tuttavia, come pure per gli avvocati, sembra eccessiva la previsione di un tirocinio di durata annuale, pari a quella minima prevista, sia pure per effetto di un apprezzamento discrezionale del Consiglio

superiore della magistratura, per gli uditori giudiziari, ossia per soggetti privi della benché minima esperienza operativa.

Al contrario, l'istituzione del concorso riservato ha visto la contrarietà dell'associazione nazionale magistrati e di autorevoli esponenti della maggioranza. I rappresentanti dei magistrati hanno asserito di voler garantire il massimo di professionalità in coloro che entrano nei ruoli, così lasciando arguire che il meccanismo proposto nel testo non è atto allo scopo, senza però spiegare perché dette garanzie mancherebbero.

L'incongruenza o, meglio, la debolezza argomentativa delle considerazioni poste a sostegno della suesposta tesi discende anche dal rilievo che gli avvocati possono entrare in magistratura per le vie ordinarie e che non si tratta di aumentare l'organico, bensì di coprire con sollecitudine l'organico aumentato.

Da alcuni settori della maggioranza, invece, sono giunte affermazioni di forte contrarietà alla previsione di appositi concorsi per l'accesso in magistratura riservati ad avvocati, nonché la critica alla tesi secondo la quale tra l'avvocatura e la magistratura si dovrebbe creare una vera e propria osmosi, sebbene in altri ordinamenti la permeabilità tra i due ordini abbia dato risultati incontestabilmente positivi.

Si sostiene, in particolare, che la medesima cultura, che deve essere condivisa dalle due categorie, debba limitarsi al comune rispetto della legalità del processo, garantendo comunque a ciascuna di esse il proprio ruolo in quanto al giudice spetta la cultura della giurisdizione, al pubblico ministero quella delle indagini e all'avvocato quella della difesa, per cui non vi sarebbe alcuna ragione di omogeneizzare tali figure. Addirittura, proprio in ragione della diversa cultura che deve avere il magistrato rispetto all'avvocato, sarebbe opportuno che fosse prevista anche per il magistrato l'abilitazione per poter esercitare la funzione forense al termine della propria carriera.

Ma l'assunto, molto sintomaticamente, non è stato portato alle naturali conse-

guenze, in quanto si continua ad osteggiare — a questo punto senza alcuna plausibile giustificazione — la separazione della carriera giudicante da quella requirante.

Per altro verso, si profila addirittura assurda la pretesa di esigere l'abilitazione professionale per il magistrato che intenda passare all'esercizio della funzione forense. Si dimentica, infatti, che il magistrato per tutto l'arco della sua carriera ha espresso giudizi sulla bontà delle tesi difensive e pertanto dispone senz'altro, non solo dal punto di vista teorico, ma anche sotto il profilo pratico, della conoscenza necessaria all'esercizio della professione.

Si dimentica altresì che è assolutamente impossibile andare oltre la parità dialettica voluta dal codice Vassalli, se non altro perché l'avvocato esercita una professione, quindi un servizio di pubblica necessità, mentre il magistrato svolge una pubblica funzione, che, per espressa volontà dei costituenti, può essere attribuita soltanto ai vincitori di un concorso.

Infine, molti dubbi si appalesano riguardo ai contenuti dell'articolo 18, nella parte in cui nella prima applicazione della legge il maxireclutamento degli uditori dovrebbe avvenire mediante un concorso articolato su due prove scritte, dunque facilitato rispetto all'ordinario, senza che sia possibile reperire una plausibile giustificazione di siffatta previsione normativa.

Ancor più inaccettabile è il disposto del successivo comma 4, che in pratica attribuisce al ministro della giustizia il potere di immettere nei ruoli candidati risultati non idonei nei concorsi ordinari per non aver conseguito il punteggio minimo previsto dal terzo comma dell'articolo 18. Siamo in presenza di una palese violazione del principio di uguaglianza, che non è adeguatamente motivata, a nulla rilevando che all'esito delle procedure concorsuali il numero degli idonei risulti inferiore di oltre un decimo a quello dei posti messi a concorso, posto che mancano le garanzie di capacità e di preparazione normalmente richieste ai candi-

dati e considerato che il numero dei quasi idonei da reclutare potrebbe essere addirittura superiore al numero dei posti rimasti scoperti.

In conclusione, tuttavia, il giudizio sul provvedimento, almeno allo stato, non può essere negativo, ma appaiono necessari ulteriori miglioramenti, in mancanza dei quali l'astensione sembra più che doverosa ove non si voglia pervenire ad una valutazione nettamente contraria del provvedimento nel suo complesso.

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

**DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, alla presentazione di questo provvedimento sono state proposte considerazioni di carattere generale che meritano una rapida replica; rapida perché non vorrei ripetere cose già dette in altri momenti e in altre sedi prendendo atto, con riferimento a quanto ho già detto intervenendo nella discussione generale sul primo provvedimento all'ordine del giorno, dell'ormai sparutissima rappresentanza parlamentare qui presente. Con riferimento a questo argomento e ormai in assenza del ministro delle pari opportunità faccio presente che qui non si lamenta l'assenza dei parlamentari da una specifica seduta, quasi che noi parlamentari medesimi ignoriamo le molteplici ragioni organizzative e di espletamento del mandato che portano i deputati lontani dall'aula (non siamo così ignoranti e demagoghi da limitarci da questa qualunque osservazione); lamentiamo un'organizzazione politica e istituzionale basata sulla scelta di « far eruttare » testi legislativi in quantità tale da ingolfare il Parlamento nei suoi momenti deliberativi e da confinare la discussione generale, che dovrebbe in qualche modo servire per rendere i parlamentari consapevoli del loro voto e per coinvolgere anche coloro che non fanno parte della Commissione competente nel merito (i deputati hanno infatti il diritto-dovere su cosa sono chiamati a votare),

alle sedute tenute nelle giornate in cui i parlamentari tradizionalmente si assentano, quasi che istituzionalmente si sia stabilito che la discussione generale deve essere un rito formale che non coinvolge minimamente il *plenum*.

**PRESIDENTE.** Onorevole Benedetti Valentini, alle sue osservazioni che io condivido si aggiunge il fatto che alle sparute pattuglie del venerdì, come lei le chiama, partecipano soltanto i componenti delle Commissioni interessate e quindi manca quella comunicazione che lei giustamente metteva in rilievo agli esponenti politici che fanno parte di altre Commissioni. Questo è un problema che bisognerebbe risolvere.

**DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.** Diventa quasi una specie di appalto della competenza a giudicare e a dare il voto e tutto poi si limita al pollice alzato dell'uomo o della donna di riferimento che dà il segnale su come votare nei giorni del «votificio». È un problema generale che certamente non potremo risolvere in questo momento ma che è giusto rimarcare perché mortifica l'effettività della sovranità parlamentare.

Quanto al provvedimento in esame, sarà bene chiarire subito, che se lo si vuole presentare come un tassello significativo di un grande disegno riformatore della maggioranza di Governo in questa legislatura, si incontra un'obiezione doppia da parte del mio gruppo: per un verso, perché non si tratta di un tassello ideologicamente o programmaticamente qualificante ma da esaminare sul piano tecnico, pur con tutta la maggiore disponibilità possibile; per altro verso, perché non condividiamo affatto la bontà del progetto generale al quale si informerebbe la serie di incursioni riformatrici che la maggioranza parlamentare ha voluto nel corso di questa legislatura e sugli effetti dei quali mi pare ormai predomini il giudizio dettato dall'imminenza della scadenza elettorale. Anche in questi giorni ascoltiamo le dichiarazioni che vengono rese sia da operatori del diritto sia da

portavoce degli ambienti della magistratura e forensi sia da esponenti politici e governativi e, a fronte dell'attuale ministro o di altri esponenti della sua maggioranza che parlano di importanti risultati ottenuti, sulle pagine dello stesso giornale che riportano quelle dichiarazioni vengono riportati dati oggettivi che contestano la bontà di quei risultati.

Ci dicono, infatti, che tali risultati non sono stati realmente ottenuti né in termini di affidabilità complessiva della giustizia, né in termini di velocizzazione dei procedimenti o di risoluzione dei nodi antichi da sciogliere. Non ritengo che l'aver semplicemente schiacciato il livello del tribunale su quello della pretura (e viceversa) sia stata una riforma tale da averci fatto fare un salto di qualità rispetto ai problemi che avevamo e continuiamo ad avere sul tappeto.

La parte condivisibile (non si vede chi non possa dividerla) di un provvedimento del genere è la prima parte del titolo (aumento del ruolo organico della magistratura); al riguardo, debbo rilevare che il provvedimento viene licenziato adesso, sul finire della legislatura, ma è anni che affermiamo la necessità di un aumento del ruolo organico della magistratura; purtroppo non siamo stati ascoltati ed abbiamo addirittura ricevuto commenti non unanimemente favorevoli. Per molti anni, infatti, ci è stato replicato da taluni che di magistrati ce ne erano troppi e che il problema fondamentale non era quello del numero delle persone adibite a tale tipo di funzione. Pertanto, una discussione che ora può apparire dagli esiti scontati o fondata su osservazioni scontate, in realtà ha dovuto fare i conti, in passato, con punti di vista profondamente diversi. Dunque, ci mancherebbe che fossimo contrari sull'aumento del numero dei magistrati; tuttavia — lo ripeto — quello che può sembrare un fatto ovvio è in realtà il risultato di una lunghissima battaglia e della assai vivace contrapposizione di punti di vista diversi. Ci siamo dovuti scontrare, infatti, con una realtà che è stata negata per troppi anni.

È condivisibile, altresì, la previsione di un tetto massimo del numero di magistrati adibiti a funzioni non strettamente magistratuali o di magistratura attiva (giudicante o requirente); tuttavia, anch'essa è ben lungi dall'esser stata data per scontata per lunghissimi anni: infatti, sotto l'imperio di vari Governi, non si è riusciti mai ad affermare tale principio e soprattutto a renderlo operante. Mi riferisco alla esigenza di riscattare e liberare (qualcuno diceva «snidare») un gran numero di magistrati da funzioni improprie (di carattere amministrativo o di altro genere).

Signor Presidente, voglio essere ancor più schietto, diretto e rigoroso nel dire che molte volte la presenza di un gran numero di magistrati in funzione di carattere politico o amministrativo, oltre ad avere sottratto energie alla funzione professionale propria dei magistrati, non ha sempre rappresentato un contributo utile o proficuo per l'elaborazione di direttive, norme di organizzazione o di scelte legislative nella fase istruttoria. Naturalmente, questa non è regola generale: vi sono fior di magistrati e di avvocati che hanno dato un eccellente contributo sotto tali profili. Tuttavia, posso affermare tranquillamente (e non solo io) che vi sono molti casi per i quali si può sostenere il contrario. Dunque, la norma consistente nel porre un tetto al numero dei magistrati sottraibili alla funzione magistratuale propriamente detta per adibirli a funzioni ministeriali o di carattere amministrativo od organizzatorio è una norma tanto scontata quanto non lo è stata negli anni; essa ha dato luogo, in passato, a vivacissimi contrasti e a resistenze categoriali o, addirittura, a resistenze politiche.

Signor Presidente, il provvedimento in esame, che pur tardivamente arriva a prevedere un sostanzioso rinforzo dell'organico della magistratura, è certamente approvabile sotto tale profilo, ma finisce per diventare una misura di emergenza che sostanzialmente prescinde dall'affrontare — come sarebbe stato necessario — il problema complessivo del ruolo del magistrato e della macchina della giustizia.

Esso prescinde anche dal fatto che non basta, né basterà, rafforzare l'organico dei magistrati, nel momento in cui non si preveda anche un congruo e proporzionato rafforzamento degli organici dei collaboratori dei magistrati e quindi del personale delle cancellerie e delle segreterie, che deve evidentemente sopportare il carico dell'attuazione dei provvedimenti e della predisposizione organizzativa degli stessi. Ci sembra quindi una misura di emergenza che tardivamente cerca di rimediare a carenze del passato, senza però porsi più complessivamente ed organicamente il quadro dei problemi che dobbiamo affrontare.

Vi è un aspetto sul quale non posso esprimere alcuna condivisione e sul quale, anzi, ho manifestato netta opposizione, che qui ribadisco, in sede di discussione generale. Mi riferisco al meccanismo dei magistrati distrettuali, sul quale invece registro il consenso di altri, ma io ribadisco, anche per le argomentazioni che ho ascoltato, il dissenso mio e del mio gruppo. Questo meccanismo innanzitutto contrasta palesemente o è incompatibile con il meccanismo delle tabelle infradistrettuali che si volle introdurre — anche ad esso io e il mio gruppo fummo motivatamente contrari — con la legge 4 maggio 1998, n. 133. Un conto, infatti, è prevedere, con esplicita assunzione di responsabilità di scelta organizzativa, una possibilità più agile, più dinamica, di rimediare alle carenze o alle scoperture — con meccanismi che sono molto delicati, perché vanno ad incidere sulla sede del magistrato —; un conto, dicevo, è mettere mano a questo tipo di meccanismo — e noi siamo disponibili o saremmo stati disponibili a farlo — ed altro è introdurre un sistema che può dar luogo — e forse già sta cominciando a farlo — a conseguenze abbastanza aberranti. Non per nulla, il Governo già forzò la legge, nell'attuazione della delega, varando le tabelle infradistrettuali. In alcuni casi violò apertamente le norme della legge delega: lo affermo, lo ribadisco e mi assumo la responsabilità di quello che dico.

Lo denunziai con atto di sindacato ispettivo, ma il rappresentante del Governo in sede di Commissione mi dette una risposta insoddisfacente, elusiva ed evasiva. Si capì che il Governo, in sostanza, voleva fare ciò che gli pareva, in barba alla legge di delega che attribuiva il potere di varare queste tabelle infradistrettuali, sulle quali avevamo stabilito ben precisi e vincolanti criteri, dopo una lunghissima discussione ed un duro braccio di ferro in quest'aula. Io fui tra i protagonisti, quindi ne ho un ricordo vivissimo. Mi sono appellato non solo alla presidenza della mia Commissione, ma anche alla Presidenza della Camera, che mi ha dato altra risposta insoddisfacente ed elusiva. La gravità del passaggio istituzionale al quale mi sono riferito mi indusse a rivolgermi anche ad altra, suprema autorità del nostro ordinamento: da quegli uffici non ebbi soddisfazione. Parlo con documenti alla mano, qualunque collega mi chiamerà ad esibirli avrà dimostrazione di quel che dico: in sostanza, affermo che già in quella sede si è commessa una violazione delle norme della legge e che non c'è stata autorità disposta ad intervenire per far rispettare la legge. Lo denuncio perché è una cosa che mi indigna profondamente in quanto titolare della sovranità popolare. Vi è una violenza politico-istituzionale che non è meno grave della violenza fisica che talvolta si esercita in danno delle norme di legge fuori di questa sede: è sicuramente più grave quella che è esercitata per azione o per omissione da organi istituzionali.

Affermo che quel meccanismo è sicuramente superato e ormai inconciliabile con il meccanismo previsto dei magistrati distrettuali. Lo stesso collega Gazzilli, nel suo intervento, ha parlato di meccanismo sostanzialmente superato: detto in maniera più elegante, esso è superato ed incompatibile, tant'è che, come ricordo bene, in Commissione anche i sostenitori di tale meccanismo affermarono o, meglio, dovettero affermare che il meccanismo dei magistrati distrettuali si sarebbe dovuto aggiungere a quello delle tabelle infradi-

strettuali. Si creò pertanto una grossa confusione tra chi sosteneva che il meccanismo delle tabelle infradistrettuali dovesse operare prima e solo successivamente si sarebbe potuto ricorrere alla riserva di magistrati distrettuali e chi affermava, invece, che prima si sarebbero dovuto attingere magistrati dalla *task force* della riserva distrettuale e solo successivamente e in maniera residuale fare ricorso alle tabelle infradistrettuali.

Per quanto mi riguarda, presenterò un emendamento soppressivo del meccanismo delle tabelle infradistrettuali, in quanto esso è da ritenere sostanzialmente superato e largamente incompatibile. Tuttavia, dovrebbe almeno essere chiarito se, in caso di esigenza, si debba far ricorso prima di tutto ai magistrati distrettuali e solo residualmente all'ormai superato e obsoleto meccanismo delle tabelle infradistrettuali. Segnalo il problema perché la contraddizione è palese. Non è possibile che, per amor di tesi o per darmi torto ad ogni costo, ci si possa arrampicare sugli specchi e dire che, tutto sommato, si tratta di due strumenti del tutto compatibili fra loro. Ritengo si debba perlomeno chiarire quale dei due meccanismi debba essere successivo all'altro.

Sono comunque contrario all'impiego dei magistrati distrettuali perché, a mio avviso, danno luogo ad una sorta di carriera separata, ad un altro corpo di magistrati (così lo ha definito anche il relatore, onorevole Bonito). Mi sembra, infatti, che stiamo andando verso una settorializzazione della magistratura che contrasta con l'opportunità di formazione globale del giudice: ciò non ci porterà lontano, perché riserviamo i magistrati allo svolgimento di funzioni uniche (mi riferisco, ad esempio, ai magistrati di sorveglianza o a quelli del lavoro). So bene che adesso prevale una certa filosofia di iperspecializzazione che spinge in tale direzione, ma se ad essa aggiungiamo anche, per quanto riguarda l'impiego territoriale, una riserva di magistrati che decidono di fare i magistrati distrettuali, quindi impiegabili solo in quelle funzioni, rendiamo ancor più vischiosa

l'utilizzazione di una quota di magistrati, complicando il meccanismo del loro impiego.

Inoltre, così facendo, incidiamo sul meccanismo della garanzia della sede pre-costituita: anche in questo dovremmo essere più schietti e dire che vogliamo mettere in discussione un principio che fino ad oggi era considerato una garanzia. Siamo disposti ad affrontare tale questione, ma essa deve essere chiarita. A tale riguardo poco fa l'onorevole Gazzilli ha detto, tutto sommato, che si tratterà di una scelta fatta da un gruppo di magistrati i quali ritengono che la loro titolarità di sede debba essere considerata in altro modo, diventando così magistrati distrettuali non più legati ad una specifica sede. Però, mi permetterete di dire, che tutto questo può creare ulteriori problemi nel senso che l'impiego del magistrato proveniente dalla cosiddetta *task force*, dalla riserva di magistrati distrettuali, per quella specifica sede, per quel determinato ufficio, se non addirittura per quel determinato affare, si presta certamente a delle deviazioni e a delle anomalie che con i tempi che corrono non possono certamente indurre tranquillità, ma anzi suscitano forti preoccupazioni.

Aggiungo che la preoccupazione principale che ho evidenziato in Commissione e che qui ribadisco, riguarda proprio una sottoutilizzazione dei magistrati. Cari colleghi, l'articolo 5 disciplina in maniera dettagliata i compiti dei magistrati distrettuali. Tale norma prevede la loro utilizzazione e la sostituzione di colleghi in caso di aspettativa per malattia o per altra causa; astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro per gravidanza o maternità; tramutamento non contestuale all'esecuzione del provvedimento di trasferimento di altro magistrato nel posto lasciato scoperto; sospensione cautelare dal servizio in pendenza di procedimento penale o disciplinare; esonero dalle funzioni giudiziarie o giurisdizionali. Abbiamo quindi una tipologia di situazioni ben precisate rispetto alle quali un pronto intervento di questi magistrati ha una sua ragione accettabile.

Vi è poi l'articolo 7 che riguarda ulteriori attribuzioni dei magistrati distrettuali. Il primo comma di tale articolo prevede espressamente che « Quando non sussistono i presupposti per la sostituzione di magistrati assenti dal servizio (...) », questi magistrati si possono utilizzare praticamente a piacere, a seconda delle esigenze che si ravvisino e senza che ricorrano circostanze ben precise, ben tipizzate e dettagliate.

Tutto questo porta sicuramente ad una sottoutilizzazione dei magistrati perché si lascia immobilizzato un certo numero di magistrati presso la sede distrettuale in attesa che si verifichino determinate situazioni. Taluni dicono che in ogni caso certe situazioni si verificheranno, ma questo è un discorso che definirei ottimistico, dire che è un'interpretazione tutta da verificare. A mio parere non vi sarà una così esatta coincidenza tra disponibilità e necessità che si porranno in essere. A tale riguardo credo di dover sottolineare in maniera non oziosa che lo stesso testo normativo « confessa » il rischio che si verifichi questa sottoutilizzazione, se è vero che a questi magistrati — in base a quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 7 — si prevede di riservare dei compiti non meglio precisati. Si asserisce infatti che, quando non sussiste la necessità di applicazione, i magistrati distrettuali possono essere utilizzati dai consigli giudiziari per le attività preparatorie ed attuative delle loro deliberazioni. Ho fatto questo esempio (non saprei dire se sia riguardoso o meno ma tuttavia rende un po' l'idea): quando in un istituto scolastico non siano state ben valutate le coperture degli organici e si registri una disparità tra la disponibilità di personale docente e le effettive necessità, per giustificare la presenza di un insegnante può essergli affidato il controllo della biblioteca oppure possono essergli affidate altre funzioni sussidiarie.

Noi non possiamo certo permetterci di sottoutilizzare i magistrati o di adibirli a funzioni di ripiego per giustificarne la loro presenza o la loro permanenza più o meno inoperosa presso le sedi distrettuali.

Non sono dunque favorevole a questo meccanismo, a questo marchingegno e riproporrò quegli emendamenti che ne chiedono la soppressione. Affido comunque all'attenzione dei colleghi l'esame del problema dell'incompatibilità rispetto al meccanismo delle famigerate tabelle infradistrettuali.

Per quanto riguarda la procedura di accesso ai concorsi, sono state avanzate critiche, a mio parere, fondate per molti aspetti; alcuni colleghi del mio gruppo sono intervenuti anche in sede di Commissione. Ci sembra che i meccanismi previsti diano luogo a qualcosa di più che a semplici perplessità. Infatti, il sistema dei correttori esterni non trova la nostra condivisione perché, a nostro avviso, presta il fianco a disuguaglianze di trattamento piuttosto serie e non offre tutte le garanzie che l'onorevole relatore sembrava individuare in esperienze di altri paesi; si perde, inoltre, quel momento di collegialità che è di per sé, fino a prova contraria, una garanzia non adeguatamente sostituibile da altri meccanismi.

Condividiamo le critiche relativamente al fatto che, sospinti dalla necessità, ci si spinga a prevedere la possibilità di immettere come « semiidonei » coloro che non abbiamo, in realtà, superato le prove rituali perché, anche in questo caso, si registra un illanguidimento delle garanzie e della severità selettiva, che continuiamo ad invocare e a considerare imprescindibile.

In linea di principio, siamo favorevoli all'immissione di avvocati per quota limitata nei ranghi della magistratura. Si tratta di un'antica questione, frutto di tanti anni di confronto e di dibattito; vi sono stati momenti di grande chiusura e di prese di posizione non condivisibili. Non vi è dubbio che la crescita in formazione professionale omogenea o, comunque, con un interscambio positivo tra categoria magistratuale e quella forense sia un elemento di valorizzazione delle risorse professionali di entrambe, di miglioramento del loro rendimento e delle loro possibilità di lavoro e di credibilità complessiva della giustizia. Ci pronun-

ciamo senz'altro — come da antica impostazione — a favore della possibilità dell'immissione di quote di avvocati qualificati nei ranghi della magistratura; ovviamente, sussistono alcune perplessità sui meccanismi; infatti, si deve fare più di una critica sul meccanismo prescelto ma, in questi casi, il senso politico ci induce a ritenere che, a volte, il moltiplicarsi delle critiche e delle resistenze a questo riguardo sia dettato dalla volontà di travolgere il principio o la possibilità, anziché dall'intento di proporre una migliore disciplina. D'altro canto, il tipo di sottoposizione alle prove indicate come necessarie e le caratteristiche che devono presentare gli avvocati per essere immessi in magistratura sembrano sovrabbondanti rispetto ai requisiti richiesti a coloro che partecipano al concorso in magistratura.

Si tratta di un provvedimento che fa finalmente breccia su molte resistenze per affermare un principio che deve essere condiviso e che, proprio per la difficoltà di raggiungere l'obiettivo, sconta l'insufficienza di parametri, di requisiti e di condizioni; dato che non si riesce ad ottenere l'ottimizzazione delle procedure e dei criteri, si rischia di compromettere il principio stesso.

In conclusione, a nostro giudizio le parti accettabili sono quelle dell'aumento in sé e per sé del ruolo organico della magistratura e della limitazione, del tetto massimo posto per l'impiego di magistrati in funzioni non strettamente giudiziarie. Per quanto riguarda, invece, il meccanismo dei concorsi e quello dei magistrati distrettuali, nonché le modalità specifiche di immissione di quote di avvocati nei ranghi della magistratura, sussistono molte e penetranti critiche, con riferimento alle quali ci riserviamo, in esito al dibattito e all'esame dei singoli articoli e di eventuali emendamenti, di esprimere con il voto un giudizio sintetico e complessivo.

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

RAFFAELE MAROTTA. Signor Presidente, sarò brevissimo e, quindi, accontenterò tutti, compreso il sottosegretario.

Il provvedimento in esame contiene norme che aumentano l'organico dei magistrati e norme che disciplinano l'accesso alla magistratura.

Sulla prima parte sono d'accordissimo: a mio avviso, la causa principale del dissesto della giustizia è l'inadeguatezza degli organici dei magistrati, che non risale a 6-7 anni fa perché è stato sempre così. Quando entrai in magistratura, eravamo 5.000 ed alcuni parlavano di inadeguatezza degli organici; altri, invece, i responsabili della situazione esistente (la nostra associazione), sostenevano che eravamo anche troppi (lo ripeto, eravamo appena 5.000, lo stesso numero dei magistrati presenti il giorno dopo l'unificazione d'Italia, nel 1861). Tra l'altro, rispetto a quei tempi vi è stata una moltiplicazione di centinaia di volte dei rapporti sociali; basti pensare alla circolazione stradale che, nel 1861, era limitata alle carrozze e così via.

Siamo arrivati al disastro; c'è solo da vergognarsi dello stato in cui versa la giustizia in Italia. In una percentuale altissima di casi siamo condannati dalla Corte di Strasburgo, me lo ha detto il collega Vitaliano Esposito, che rappresenta e difende l'Italia nei processi per infrazione.

La situazione si è ulteriormente aggravata. Abbiamo approvato alcune riforme (ad esempio quella del giudice unico), siamo stati costretti a creare le sezioni stralcio temporanee (cinque anni più uno), abbiamo dovuto depenalizzare (l'onorevole Gazzilli ha sostenuto che sarebbe augurabile una depenalizzazione ancora maggiore). Facciamo quel che vogliamo, ma certo non possiamo abbattere l'albero per coglierne i frutti, altrimenti possiamo chiudere tutto e andarcene. Non possiamo arrivare faticosamente ad una condanna e poi dire che le carceri sono sovraffollate e che il condannato non ci deve proprio entrare. Ciò mi sembra un assurdo. Lo Stato costruisca le carceri: le realizzi pure accoglienti, ma le deve costruire. Lo Stato,

tramite il giudice, arriva faticosamente ad una condanna ed altrettanto faticosamente deve vedere come fare perché la pena inflitta non sia espiata.

I problemi li creiamo noi: la detenzione domiciliare, il braccialetto, i carabinieri dietro la porta! Queste sono cose assurde! Quando una pena, dopo tanti anni, è stata inflitta in maniera definitiva, la si deve scontare senza discussioni. I benefici della Gozzini saranno dati naturalmente a chi abbia dato prova di buona condotta. Ma come si potrà dare prova di buona condotta se uno non è mai entrato nelle carceri o se è addirittura irreperibile? Non lo so!

L'aumento dell'organico dei magistrati, inteso appunto a velocizzare i processi, è un'aspettativa che abbiamo da sempre. Ricordo che in Commissione giustizia una volta sono stato ripreso dal presidente quando ascoltammo i rappresentanti dell'associazione nazionale dei magistrati perché li rimproverai di avere in massima parte contribuito a creare questa situazione quando affermarono che i magistrati sarebbero stati anche troppi in Italia, paragonandoli al numero di quelli esistenti in Inghilterra. A tale riguardo, vorrei precisare che i magistrati di carriera in Inghilterra sono 800, ma che vi sono 25 mila giudici cosiddetti di pace, che in quel paese svolgono il lavoro che in Italia facevano i pretori e i tribunali. Questa è la verità!

Detto questo, dobbiamo plaudire a questo provvedimento che finalmente aumenta di mille unità l'organico dei magistrati!

A parte le esigenze che esistono da sempre, vorrei ricordare — del resto, lo sappiamo tutti — che le cause di lavoro dei dipendenti pubblici, che prima appartenevano alla giurisdizione amministrativa, oggi appartengono a quella ordinaria e solo per provvedere a decidere e a risolvere quelle controversie occorrerebbero secondo i calcoli, non meno di 400 magistrati. Quindi, già queste nuove mille unità nel numero di 300 saranno assorbite e dovranno essere destinate in via esclusiva alla trattazione di quelle controversie.

L'organico, come sapete, è ad oggi deficitario di 817 unità; per l'espletamento dei concorsi sono necessari degli anni ed io non so cosa si debba fare. Il primo problema della giustizia non è quindi di carattere normativo, ma di carenza di organici e di mancanza di strutture reali e personali. Cito, ad esempio, il caso dei cancellieri: è una specie in via di estinzione; come pure sono in via d'estinzione le figure del segretario e dell'assistente giudiziario. Questi sono quindi i problemi della giustizia: la quotidianità! Il problema del sesso degli angeli lo affronteremo in altra sede; dei problemi di alta filosofia del diritto ci occuperemo in altra sede; anzi, noi adesso dovremmo fermarci perché abbiamo introdotto troppe modifiche! Il processo penale — e non parlo di quello civile — è adesso quasi ingestibile: la legge Carotti; le incompatibilità e via dicendo! Ribadisco quindi la necessità che ci si fermi brevemente in questa nostra attività legislativa: verifichiamo quali norme debbano essere mantenute e quali modificate. Tutto ciò si potrà fare — ripeto — se ci fermeremo un poco nel legiferare!

È chiaro, peraltro, che l'aumento dell'organico io l'ho invocato da sempre; già da quando sono entrato in magistratura l'organico era assolutamente inadeguato. E il problema degli organici non si risolve sopprimendo dei tribunali perché, se si procedesse in tale direzione, da una ventina di tribunali soppressi non otterremmo più di cento magistrati, perché in organico sono 4 o 5; e cento magistrati rappresentano la terza o la quarta parte del numero dei posti messi a concorso.

Parliamoci chiaro, se vi è una funzione pubblica che non deve essere valutata dal punto di vista quantitativo, che deve essere espletata con ponderatezza e se c'è un atto terminale di causa, una sentenza, la si deve fare come la si deve fare, senza discorsi di questo genere: va bene, scrivi quattro parole brevemente e firma, tanto allo Stato interessa che la controversia sia decisa. No, il cittadino ha interesse a che sia decisa in un senso e non in un altro perché, allora, non è vero che basta

definire la pratica, come si suol dire. Questo è pacifico! Fermiamoci però e vediamo quali norme resistono e quali non resistono all'impatto con la realtà.

Per quanto riguarda i magistrati distrettuali mi permetto di dissentire dalla conclusione del collega Benedetti Valentini perché ci sono situazioni che non si possono risolvere diversamente.

Vi sono le assenze per maternità, che possono durare anche un anno, anzi anche più di un anno. Vi sono le assenze per malattie di una certa entità che possono durare mesi. Vi sono trasferimenti che non vedono la destinazione dell'altro magistrato se non dopo mesi, anzi anni (almeno questa è la mia esperienza). Allora, come si fa a provvedere in queste situazioni? Il posto è occupato perché, se non in caso di trasferimento, in caso di assenza per maternità quel posto è occupato e non vi si può destinare in via definitiva un altro magistrato. Come si può provvedere? Non si può provvedere con le tabelle infradistrettuali, onorevole Benedetti Valentini, perché esse hanno un ambito di applicazione diverso, anche se è il presupposto della tua conclusione. Le tabelle infradistrettuali presuppongono l'accorpamento di due uffici giudiziari che abbiano otto magistrati giudicanti e quattro requirenti, se non erro. L'accorpamento significa che un ufficio può « prestare » ad altro ufficio per uno o due giorni un magistrato perché vi è un'assenza, un'incompatibilità oppure vi è un magistrato ammalato — per una settimana —, per assenze brevi e non già lunghe. Per le assenze lunghe le tabelle infradistrettuali non valgono.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.  
Chi te l'ha detto?

RAFFAELE MAROTTA. Come « chi te l'ha detto »? È così.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI.  
Va a vedere quello che sta succedendo.

RAFFAELE MAROTTA. Lo dici tu.

Non può essere destinato un magistrato di un tribunale accorpato al mio.

Onorevole Benedetti Valentini, questa è la mia opinione.

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Non devi contestarlo a me, ma al Governo.

RAFFAELE MAROTTA. Mi rivolgo al Governo, ma non voglio contestare, piuttosto dico che possono coesistere le tabelle infradistrettuali e i magistrati distrettuali, perché hanno un ambito diverso. Tu, Benedetti Valentini, avrai un'altra opinione. Chi te la contesta?

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. No, per carità!

RAFFAELE MAROTTA. Bisogna dunque provvedere a queste esigenze riguardanti le lunghe assenze, altrimenti si congelano i ruoli. È quello che capita. Quando avete congelato per anni un ruolo avete distrutto quell'ufficio giudiziario, specie se si tratta di tribunali periferici. Chi può più provvedere a scongelarlo e a portarlo avanti? Non so se ho reso l'idea. Questa è la verità.

Le mie perplessità riguardano invece i famosi correttori esterni, per tanti motivi tra i quali le disequaglianze di giudizio e le difformità di giudizio. Su questo non c'è dubbio. Infatti, vi possono essere modalità di correzione diverse: un tema viene corretto da una commissione o da una sottocommissione collegialmente e un altro lo corregge un singolo che, tra l'altro, non assume alcun obbligo nei confronti di nessuno.

Il collega dice che in Francia le divergenze addirittura non esistono oppure sono limitate a centesimi di punto. Va bene, ma qui ci sono divergenze. La Francia avrà pure questo merito, ma, parliamoci chiaro, come si può prevedere una uniformità di giudizio? Può capitare, ma se non capita? Vi deve essere la commissione. Allora, anziché semplificare

il procedimento noi lo complichiamo, a parte i rischi riguardanti l'anonimato che, praticamente, scompaiono.

Poi, nel caso in cui ci sono mille concorrenti, quindi tremila compiti, devo trovare duemila correttori. Dove li trovo questi duemila correttori? Devono essere scelti tra i magistrati, i quali naturalmente non potranno più attendere al loro lavoro, evidentemente, se in un mese devono correggere dieci compiti. Come potranno correggere, gli avvocati, i quali dovranno essere retribuiti, ed i professori universitari disponibili? Non mi sembra che il sistema sia idoneo. Ma allora, come si deve fare? Occorre ampliare la composizione delle commissioni, secondo me.

Un altro punto che mi vede perplesso è quello dell'accesso esteso agli avvocati, perché, scusate, chi impedisce all'avvocato di partecipare al concorso in magistratura? Oggi si diventa avvocati a trent'anni, forse meno, perché il titolo si consegue con il superamento dell'esame di procuratore legale di una volta, quindi a ventisette, ventotto, trent'anni. Si può partecipare al nostro concorso fino a quarant'anni, se non ricordo male: l'avvocato, allora, se vorrà diventare magistrato, parteciperà al concorso come partecipano gli altri che non hanno superato l'esame da procuratore legale o da avvocato. Che bisogno c'è di prevedere un sistema diverso? Non capisco, non vi è nessun bisogno.

Parliamoci chiaro: dopo cinque anni di esercizio effettivo della professione o mi va bene, e continuerò a fare l'avvocato, oppure, se mi va male, vedrò come proseguire. Comunque, le commissioni possono non essere positive: se faccio l'avvocato per cinque-dieci anni, ho anche rapporti con altri studi e poi, se divento magistrato, quei rapporti possono influire. Insomma, mi sembrano cose ovvie, fra l'altro inutili: vogliamo ampliare l'organico dei magistrati? D'accordo; l'avvocato giovane, di ventotto-trent'anni, può partecipare al concorso per uditore giudiziario: sì, le materie possono essere in parte coincidenti, ma comunque sono concorsi diversi, anche con prove teorico-pratiche.

Qualcuno sottolinea l'opportunità di osmosi, di interscambio culturale, ma sono previste anche le scuole, che dobbiamo comunque ancora istituire: abbiamo previsto nel 1997 le scuole di formazione presso le università per magistrati, avvocati e notai, ma dove sono? Non ci sono: allora, che approviamo a fare le leggi, se poi non provvediamo ad attuarle? Fortunatamente, sono state soppresse le prove selettive, che tanti guai hanno provocato, però ci vuole la scuola di specializzazione, alla quale bisogna partecipare e dalla quale si deve uscire con un diploma; poi, si partecipa al concorso, cui possono partecipare l'avvocato e quello che non è avvocato, se lo scopo è ampliare l'organico dei magistrati.

Il problema è la creazione delle strutture, anche reali, ed occorre una struttura personale, che è composta non soltanto dal magistrato ma anche dal cancelliere, dal segretario eccetera. Questi sono i problemi della quotidianità. Veniamo condannati in sede internazionale in maniera impressionante: mi diceva Vitaliano Espósito, il collega che rappresenta l'Italia in questi giudizi, che è la fine del mondo! Secondo me, quindi, dobbiamo badare alla quotidianità: dobbiamo fermare l'eccessiva proliferazione legislativa, perché altrimenti davvero l'addetto ai lavori non sa come comportarsi, perché oggi si deve procedere in un modo e domani in un altro. Su questo penso che dobbiamo essere tutti d'accordo: sarebbe bene un po' di riflessione per valutare le leggi che reggono all'impatto con la realtà e quelle che non reggono; e dobbiamo avere il coraggio di modificare quelle che non reggono all'impatto.

Sono d'accordo sull'ampliamento dell'organico, sulla creazione dei magistrati distrettuali che devono provvedere alle situazioni di assenza lunga e prolungata negli uffici giudiziari e dobbiamo ridurre il più possibile le applicazioni in altri istituti dei magistrati che vengono messi fuori ruolo. Per quanto riguarda i correttori esterni, mi rendo conto che vi è una difficoltà per correggere i compiti, ma non possiamo abbattere l'albero per racco-

gliarne i frutti. Lo stesso vale per quanto riguarda l'ingresso in magistratura degli avvocati: che bisogno c'è? Possono partecipare al concorso: oggi si è avvocati a ventotto-ventinove anni e si può partecipare al concorso in magistratura, come partecipano tutti gli altri. Gli esami sono uguali, le materie sono le stesse, quindi le questioni potrebbero essere risolte in questo modo. Tra l'altro, vi sono anche problemi di ordine costituzionale, anche se non sono sicuro della fondatezza di eventuali questioni sollevate, ma è certo che il concorso deve essere unico, non si può dire « è più difficile » o « è più facile ».

Per quanto riguarda l'aumento dell'organico e la creazione dei magistrati distrettuali, sono pienamente d'accordo sul fatto che, se l'aumento fosse di cinquemila unità invece che di mille sarebbe ancora meglio. Sono convinto, infatti, che « molto vi è di mal che non sarebbe » — come disse il poeta — se avessimo capito per tempo che i nostri organici erano assolutamente inadeguati. Il dover provvedere ora a rimpiazzare tante unità, come giustamente diceva l'onorevole Bonito, facendo concorsi per duemila magistrati, non è semplice e va a scapito della qualità. Reperire duemila magistrati in un anno, infatti, è molto difficile e ricordo che in passato erano soltanto 150. Quindi, distanziare nel tempo l'assorbimento sarebbe stato un vantaggio anche per la qualità.

Concludo per evitare di tediare ulteriormente i presenti, anche perché, ripeto, condivido per buona parte il provvedimento.

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

*(Replica del relatore - A.C. 7377)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Bonito.

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Signor Presidente, vorrei ribadire molto

telegraficamente che l'intervento del quale stiamo discutendo rappresenta un ulteriore passo verso la realizzazione del processo riformatore che, nonostante il contrario avviso ribadito in questa sede da parte degli esponenti dell'opposizione, è di straordinaria importanza e, soprattutto, sta dando i suoi frutti significativi. Infatti, il comitato ministeriale del Consiglio d'Europa — quell'Europa che pure sistematicamente ci condanna, quindi si tratta di un giudizio affidabile — nella sua ultima risoluzione ha espresso apprezzamento per le misure assunte dal Governo e dal Parlamento sottolineando che esse manifestano una chiara determinazione dell'Italia a voler realizzare standard di maggiore efficienza. Non solo, oggi, 12 gennaio, il procuratore generale della Cassazione sta inaugurando l'anno giudiziario e si pronuncerà insieme ai colleghi procuratori generali presso le Corti di appello, tenendo la solita cerimonia, ormai da tutti conosciuta, nella quale si consumerà l'ennesima liturgia del lamento, accusando a destra e a manca, indicando lacune e ritardi; ebbene, per la prima volta tutti dovranno ammettere — mi auguro non loro malgrado — che i processi penali nel nostro paese nell'ultimo anno sono significativamente diminuiti.

**RAFFAELE MAROTTA.** Sono diminuite le denunce.

**FRANCESCO BONITO, Relatore.** No, sono diminuiti i processi perché c'è stata una depenalizzazione, alla quale tu hai lavorato insieme ad altri, e si tratta di una penalizzazione che, come noi dicevamo, ha ridotto il carico di lavoro del 30 per cento. Così è stato, quindi, per la prima volta, essi dovranno ammettere ciò che accade peraltro già dal 1996: le cause civili nel nostro paese calano al ritmo del 5 per cento all'anno. Se ne sono accorti anche nel più grande tribunale d'Europa, il tribunale di Roma, dove il procuratore generale dovrà ammettere che i processi iniziati sono in numero inferiore ai processi esauriti. Di questo il procuratore generale di Roma non si era accorto, ma accadeva nei suoi uffici dal 1996.

Anche l'ISTAT ha dovuto ammettere che i tempi medi del processo civile italiano nel giro di due anni hanno visto una riduzione di 365 giorni, cioè in due anni abbiamo avuto una riduzione dei tempi medi del processo civile italiano di un anno.

Tra l'altro, stiamo parlando di effetti che sono una parte limitata di quelli che si produrranno realmente allorché le riforme strutturali sulle quali stiamo lavorando saranno a regime, perché — non lo dimentichiamo — noi lavoriamo su una macchina che cammina ed anche abbastanza velocemente. Non possiamo fermare la giustizia italiana; dobbiamo avvitarci i bulloni, cambiare le ruote e rafforzare il motore su una macchina che va a 180 all'ora. Eppure — lo rivendichiamo con orgoglio — siamo stati bravi e lo abbiamo fatto, per la prima volta nella storia giudiziaria del nostro paese dal 1865 ad oggi, perché è dall'inizio dello Stato unitario che la giustizia non conosceva inversioni di tendenza in relazione al proprio carico e ai propri ruoli.

Ciò sta accadendo per la prima volta nel nostro paese. Figuriamoci che cosa accadrà e quali saranno gli effetti positivi quando, ad esempio, ad aprile i giudici di pace — tanto vituperati e che comunque hanno risolto la questione della giustizia civile nel nostro paese — cominceranno ad occuparsi anche dei processi penali. Figuriamoci ciò che accadrà quando, attraverso questa legge, nel giro di tre o quattro anni, realizzeremo il pieno organico della magistratura italiana, il che vorrà dire — come ho detto svolgendo la relazione — che la macchina giudiziaria del nostro paese potrà avvalersi di duemila magistrati in più rispetto agli attuali, che significa il 20 per cento in più della produttività e dell'efficienza del sistema.

**RAFFAELE MAROTTA.** Ma noi approviamo l'aumento!

**FRANCESCO BONITO, Relatore.** Mi correva l'obbligo di dirlo non perché siamo in tanti, ma perché ciò che oggi dico viene solennemente trascritto in un

verbale del Parlamento italiano e, poiché sarà una polemica lunga e stantia, voglio depositarlo anche a futura memoria allorquando dovremo ricordare sistematicamente i nostri successi, giacché, onorevole Benedetti Valentini, nell'unica finanziaria di un Governo da lei sostenuto, l'unica finanziaria del Governo Berlusconi, lei ha votato risorse per la giustizia italiana pari a 6.500 miliardi, mentre nell'ultima finanziaria il mio Governo, il Governo da me sostenuto ha predisposto risorse finanziarie per l'organizzazione giudiziaria pari a 12 mila miliardi e ciò significa qualcosa, anche considerando l'inflazione, poiché mai nella storia giudiziaria e politica del nostro paese risorse così cospicue in termini assoluti e percentuali erano state destinate alla giustizia del nostro paese. Questi sono dati inoppugnabili, certamente insufficienti ...

DOMENICO BENEDETTI VALENTINI. Stamane lei ha l'ultima parola, come prevede la procedura: le replicherò nelle sedute successive. Questa autoesaltazione è del tutto fuori luogo!

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. Sono dati inoppugnabili: i 400 mila processi in meno non li potrà certamente cancellare, così come non potrà cancellare i dati sui tempi medi dei processi civili né potrà far ricomparire 5.500 miliardi in più con il gioco delle tre parti.

Sono dati oggettivi, che ribadisco con orgoglio e con il rinnovato impegno di continuare a lavorare in questi ultimi tre o quattro mesi per arricchire ulteriormente un quadro normativo che già oggi appare grandemente e fortemente significativo.

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per la giustizia ha facoltà di replicare.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

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

### Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno prossima seduta:

Lunedì 15 gennaio 2001 alle 15:

1. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 4755 — Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime (*Approvato dal Senato*) (7451).

— *Relatore*: Duca.

2. — *Discussione della proposta di legge:*

DUCA ed altri: Disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi (6874).

— *Relatore*: Giardiello.

3. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 3385 — Modifica della normativa per gli indennizzi a cittadini ed imprese italiane per beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero (*Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (5425).

— *Relatore*: Chiamparino.

4. — *Discussione del disegno di legge:*

Interventi nel settore della formazione nelle arti musicali, visive e coreutiche (5029).

— *Relatore*: Sbarbati.

**La seduta termina alle 13,10.**

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA  
RELAZIONE DEL DEPUTATO FRAN-  
CESCO BONITO SUL DISEGNO DI  
LEGGE N. 6909

FRANCESCO BONITO, *Relatore*. La legge 15 novembre 1988, n. 486, attribuiva all'alto commissario contro la mafia il potere di adottare misure idonee a garantire l'incolumità dei soggetti esposti a grave pericolo per effetto delle loro dichiarazioni in procedimenti di mafia, misure adottabili anche nei confronti dei prossimi congiunti. Successivamente, il decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, ha previsto e disciplinato un apposito programma di protezione a favore dei soggetti esposti a pericolo per aver collaborato con la giustizia in materia determinante — e dei loro prossimi congiunti e conviventi — in tutti i casi in cui risultino inadeguate le misure attivabili in base alla normativa precedente. A tal fine è istituita presso il Ministero dell'interno una commissione centrale, cui compete la definizione e applicazione del programma. Le misure di protezione e assistenza sono stabilite con decreto ministeriale. In casi di particolare urgenza, le misure di protezione possono essere adottate dal capo della polizia, che ne informa il ministro. L'articolo 13-ter del decreto-legge n. 8 del 1991 ha, inoltre, previsto che per i soggetti ammessi al programma di protezione si possa derogare alle norme vigenti nella concessione dei permessi premio e delle misure alternative al carcere.

Il decreto 8 giugno 1992, n. 306, ha dettato norme ulteriori. L'articolo 7, comma 2, ha introdotto l'articolo 147-bis fra le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, prevedendo che l'esame processuale delle persone che collaborano con la giustizia avvenga con le cautele necessarie alla tutela della persona sottoposta all'esame, quali il collegamento audiovisivo per lo svolgimento dell'esame a distanza. L'articolo 13 ha previsto ulte-

riori misure di favore da applicare in attesa della definizione dello speciale programma di protezione: la custodia in luogo diverso dall'istituto penitenziario e l'esecuzione delle misure alternative alla detenzione — diverse dalla liberazione anticipata — in base a specifiche modalità autorizzate dal procuratore generale presso la corte d'appello, d'intesa con il procuratore nazionale antimafia in caso di reati di criminalità organizzata. L'articolo 1, comma 2, della legge n. 356 del 1992, di conversione del decreto-legge n. 306, infine, ha demandato ad un decreto legislativo l'attuazione della misura speciale del programma di protezione consistente nel cambiamento delle generalità, di cui al decreto-legge n. 8 del 1991. In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119.

Con il decreto ministeriale 24 novembre 1994, n. 687, emanato dal ministro dell'interno di concerto con il ministro della giustizia, il Governo ha dato attuazione alle disposizioni contenute nel capo II del citato decreto-legge n. 8 del 1991, in base alle quali è stato posto in capo all'esecutivo il compito di individuare le misure di protezione e di assistenza a favore dei collaboratori di giustizia, di stabilire i criteri di formulazione dei programmi di protezione e di definire le modalità attuative delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario applicabili alle persone ammesse o in attesa di ammissione al programma di protezione. In pari data, 24 novembre 1994, è stato inoltre emanato dal Ministero dell'interno un decreto riservato contenente norme sui contenuti del programma di protezione, sull'assegno di mantenimento, sull'assistenza legale e sulla tutela all'estero dei collaboratori di giustizia.

Quanto ai benefici processuali riconosciuti ai collaboratori, va ricordato che l'articolo 8 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, con riferimento ai delitti di stampo mafioso, ha previsto che la pena dell'ergastolo sia sostituita da quella della reclusione da 12 a 20 anni e le altre pene siano diminuite da un terzo alla metà in favore di chi si dissoci adoperandosi per

evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati. Nel caso di false o reticenti dichiarazioni si provvede alla revisione della sentenza emessa sulla base di tali dichiarazioni, all'aumento delle pene di reato di calunnia e alla sospensione delle misure alternative alla detenzione concesse.

La nuova normativa è improntata a criteri maggiormente rigorosi sia quanto all'ambito dei soggetti cui possono applicarsi i benefici e le misure di protezione, sia quanto alle garanzie di trasparenza dei meccanismi che presiedono all'intera disciplina, in linea con l'obiettivo di superare gli aspetti più criticati e discussi della normativa vigente.

In primo luogo, si prevede una graduazione delle misure di protezione: misure ordinarie, cui provvede direttamente l'autorità di pubblica sicurezza, ovvero, se riguardano persone detenute, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; misure speciali, da adottarsi quando risultino inadeguate quelle ordinarie, e che sono di competenza della commissione centrale; programmi di protezione, adottati anch'essi dalla commissione, e che possono comprendere misure aggiuntive, quali misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità, iniziative volte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore.

Le condizioni legittimanti l'ammissione del soggetto alle misure di protezione sono indicate all'articolo 2 del disegno di legge che al comma 3, in particolare, dispone che, ai fini dell'applicazione delle misure speciali di protezione, hanno rilievo le dichiarazioni, rese nel corso di procedimento penale, che rivestano carattere di intrinseca attendibilità, di novità o completezza, o appaiono, per altri elementi, di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio ovvero per le attività di investigazione sulle strutture delle organizzazioni criminali e sugli obiettivi e finalità operative di questa.

La formulazione adottata dal Senato e confermata dalla Commissione giustizia differisce da quella presente nel testo governativo, nella quale si faceva riferimento a dichiarazioni che per novità, attendibilità e completezza risultino indispensabili per lo sviluppo delle indagini preliminari o ai fini del giudizio.

Per quanto attiene al programma di protezione, che comprende ulteriori misure — fra cui quelle di assistenza economica, quelle concernenti il cambio di generalità, e quelle idonee al reinserimento sociale del collaboratore — il provvedimento prevede che il programma di protezione può essere adottato ove le speciali misure di protezione non risultino adeguate alla gravità ed attualità del pericolo in cui versa il collaboratore. Il criterio prescelto non risulta quindi collegato alla qualità ed utilità della collaborazione ai fini delle indagini, ma esclusivamente alla oggettiva situazione di rischio gravante sul collaboratore.

La restrizione dell'ambito soggettivo di operatività delle misure di protezione consegue alla ridefinizione delle fattispecie di reato in presenza delle quali può trovare applicazione la disciplina in esame. L'articolo 2 del disegno di legge specifica in tal senso che le forme di collaborazione assumono rilievo con esclusivo riferimento ai delitti commessi con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine costituzionale, o ai delitti compresi tra quelli di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

La nuova formulazione esclude dunque dal novero dei reati le numerose fattispecie per le quali è richiesto l'arresto obbligatorio in flagranza, previste dall'articolo 380 del codice penale, e che sono contemplate dal vigente testo dell'articolo 9 del decreto-legge n. 8 del 1991.

Anche in relazione alla protezione dei parenti dei collaboratori, il disegno di legge introduce una disciplina più restrittiva. Altre importanti modifiche sono introdotte dall'articolo 3 del disegno di legge, con riferimento alla commissione centrale per la definizione ed applicazione dello speciale programma di protezione.

Ferma restando la composizione, vengono modificati i requisiti richiesti per i membri diversi dal presidente. Questi devono essere scelti fra persone che abbiano maturato esperienze nel settore e siano in possesso di cognizioni relative alle tendenze della criminalità organizzata, e che non siano addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione e indagine preliminare su fatti concernenti criminalità organizzata di tipo mafioso o terroristico. La Commissione ha ritenuto, modificando il testo trasmesso dal Senato, che non sia sufficiente, per consentire la partecipazione, che l'attività non sia svolta continuamente, in quanto il fatto di aver comunque svolto attività di investigazione e indagine preliminare è causa di inidoneità ad essere membri della commissione centrale.

L'altra importante novità riguardante la commissione centrale è prevista con l'introduzione del comma 2-*quinqüies* allo stesso articolo 10 del decreto-legge n. 8 del 1991, con il quale si modifica il regime delle sospensioni cautelari dei provvedimenti della commissione in materia di misure di protezione.

La norma approvata dal Senato preclude l'accesso alla tutela cautelare avverso i soli provvedimenti della commissione centrale con cui vengono adottate le misure di protezione. Per i provvedimenti di revoca o modifica delle misure, si prevede invece — comma 2-*sexies* — un procedimento abbreviato, in parte simile a quello vigente per i trasferimenti dei magistrati.

L'articolo 4 del disegno di legge sostituisce integralmente l'articolo 11 del decreto-legge n. 8 del 1991, concernente la procedura di ammissione alle misure di protezione. La commissione è ora competente anche per l'adozione delle misure speciali oltre che per i programmi di protezione, e si pronuncia su proposta formulata dal procuratore della Repubblica competente, ovvero dal Capo della polizia, previo parere del procuratore della Repubblica.

Peraltro, il successivo articolo 6, sostitutivo dell'articolo 13 del decreto-legge

n. 8 del 1991, prevede che, in casi di eccezionale urgenza che non consentono di attendere la deliberazione della commissione, il capo della polizia può autorizzare l'autorità provinciale di pubblica sicurezza ad avvalersi degli stanziamenti previsti dall'articolo 17 del decreto-legge n. 8 del 1991. La commissione può richiedere il parere del procuratore nazionale antimafia e dei procuratori generali presso le corti d'appello al fine di verificare se le informazioni acquisite da tali organi nell'ambito di procedimenti pendenti possano essere utili per deliberazioni della commissione stessa.

L'articolo 6, che sostituisce l'articolo 13 del decreto-legge n. 8 del 1991, introduce, tra l'altro, la possibilità che la commissione adotti un piano provvisorio di protezione, in casi di particolare gravità, e comunque in presenza di richiesta avanzata dall'autorità competente. Misure provvisorie possono essere adottate, anche dall'autorità di pubblica sicurezza, in situazioni di urgenza.

Per la definizione delle misure speciali di protezione, nonché del contenuto del piano provvisorio, si fa invio ai decreti previsti dall'articolo 17-*bis*, comma 1, introdotto dall'articolo 17 del disegno di legge. Tuttavia, il comma 4 dell'articolo 13, come sostituito dall'articolo 6 in esame, precisa che le misure di protezione possono consistere: nella predisposizione di misure di tutela da eseguire a cura degli organi di polizia, di accorgimenti tecnici di sicurezza, di misure necessarie al trasferimento in comuni diversi da quelli di residenza del soggetto, di interventi contingenti finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale, di modalità particolari per la custodia in istituti di pena.

Qualora la commissione decida di adottare un programma speciale di protezione, le misure adottabili sono, oltre quelle ora indicate: il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti, modalità speciali di tenuta della documentazione, misure di assistenza personale ed economica, cambiamento delle generalità ai sensi del decreto legislativo n. 119 del 1993, misure idonee al reinserimento so-

ciale, nonché altre misure straordinarie che si rendano necessarie. L'adozione di misure di assistenza economica viene quindi prevista solo nella ipotesi del programma speciale di protezione.

La Commissione giustizia del Senato ha introdotto inoltre una consistente riduzione dell'importo di tali misure.

Altre disposizioni contenute nel nuovo articolo 13 riguardano la tutela dei collaboratori che si trovino in stato di detenzione, nelle more dell'adozione delle speciali misure o del programma di protezione.

Il quadro delle condizioni richieste per l'accesso alle misure di protezione viene ulteriormente arricchito dall'articolo 5 del disegno di legge, che, modificando l'articolo 12 del decreto-legge n. 8 del 1991, integra gli impegni che la persona interessata deve assumere all'atto della sottoscrizione dell'atto recante le speciali misure. Agli oneri già prescritti dal testo vigente, vengono aggiunti: l'obbligo di sottoporsi all'interrogatorio e ad ogni altro atto di indagine, compreso quello che prevede la redazione del verbale illustrativo; l'impegno a non incontrare o contattare persone che collaborino con la giustizia o che risultino dedite al crimine; l'obbligo di specificare i beni posseduti o controllati, anche indirettamente, e, dopo l'ammissione alle misure speciali, di versare il denaro frutto di attività illecite; l'autorità giudiziaria dovrà provvedere al sequestro immediato dei beni e del denaro.

L'articolo 7 prevede l'abrogazione degli articoli 13-*bis* e 13-*ter* del decreto-legge n. 8 del 1991. Vengono infatti soppresse le norme che consentono la detenzione extracarceraria di collaboratori per i quali sia in corso la definizione del programma di protezione (articolo 131-*bis*), nonché quelle che permettono, anche in deroga alla disciplina vigente, la concessione di permessi premio e di altri benefici ai soggetti ammessi al programma di protezione (articolo 13-*ter*).

L'articolo 8, mediante inserimento di un articolo 13-*quater* nel decreto-legge n. 8 del 1991, delinea il quadro delle

cause da cui deriva la revoca delle misure di protezione. Il comma 1 del nuovo articolo precisa che le misure di protezione hanno carattere temporaneo e possono essere revocate sia in relazione all'attualità del pericolo, sia con riferimento alla condotta delle persone interessate ed all'osservanza degli impegni assunti.

L'articolo 9 reca alcune modifiche all'articolo 14 del decreto-legge, confermando la competenza del servizio centrale di protezione (struttura inserita nell'ambito del dipartimento di pubblica sicurezza), per l'attuazione dei programmi speciali di protezione deliberati dalla commissione centrale.

L'articolo 10 sostituisce l'articolo 15 del decreto-legge n. 8 del 1991, prevedendo che nell'ambito del programma di protezione possa essere autorizzato, con decreto del ministro dell'interno, il cambiamento delle generalità del collaboratore di giustizia.

La novità più importante introdotta dalla Commissione giustizia è sicuramente quella relativa alla disciplina per la protezione dei testimoni di giustizia, la quale è stata introdotta dall'articolo 12 del provvedimento in esame. Le modifiche portate dalla Commissione non si sono limitate ad una nuova ricollocazione delle norme all'interno del decreto-legge n. 8, ma consistono in una vera e propria nuova disciplina che tenga conto delle particolari peculiarità che differenziano in maniera sostanziale i testimoni di giustizia dai collaboratori di giustizia. In primo luogo viene data una definizione del testimone di giustizia, il quale è individuato come colui che assume rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rende le dichiarazioni la qualità di persona offesa dal reato ovvero di persona informata sui fatti o di testimone, purché nei suoi confronti non sia stata disposta una misura di prevenzione ovvero non sia in corso un procedimento di applicazione della stessa, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575.

È inoltre stabilito che le dichiarazioni rese dai testimoni di giustizia possono

anche non avere le caratteristiche di quelle previste per i collaboratori di giustizia, salvo avere caratteri di attendibilità e riferirsi a delitti diversi da quelli di associazioni di stampo mafioso, sequestro di persona e di traffico di stupefacenti, i quali rappresentano invece condizioni di applicabilità delle speciali misure di protezione a favore dei collaboratori di giustizia.

Le speciali misure di protezione si applicano, se ritenute necessarie, a coloro che coabitano o convivono stabilmente con i testimoni di giustizia, nonché, ricorrendone le condizioni, a chi risulti esposto a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni trattenute con le medesime persone.

Tra le misure che sono previste a favore dei testimoni di giustizia assume un ruolo di particolare rilevanza quella tesa a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non sia riacquistata la possibilità di godere di un reddito proprio. Rappresenta un notevole aiuto per i testimoni di giustizia la disposizione che prevede la capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa. È poi previsto, qualora si tratti di dipendenti pubblici, il mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, presso l'amministrazione dello Stato al cui ruolo appartiene, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato. È stabilita la corresponsione di una somma da titolo di mancato guadagno, concordata con la commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza, sempre che non abbiano ricevuto un risarcimento al medesimo titolo, ai sensi della legge 23 febbraio 1999, n. 44. Altra misura di notevole importanza è quella che garantisce ai testimoni di giustizia la possibilità di accedere a mutui agevolati tesi al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale.

Le misure previste sono mantenute fino alla effettiva cessazione del rischio,

indipendentemente dallo stato e dal grado in cui si trova il procedimento penale in relazione al quale i soggetti destinatari delle misure hanno reso dichiarazioni.

Nel caso in cui i testimoni di giustizia e le loro famiglie debbano trasferirsi in altre località rispetto a quelle di residenza, al fine di evitare che questi si trovino nella impossibilità di fatto di cedere i propri immobili, a causa di comportamenti ritorsivi da parte delle organizzazioni criminali, le quali fanno «terra bruciata» intorno a costoro, la Commissione giustizia ha introdotto una norma secondo la quale il testimone di giustizia ha diritto a ottenere l'acquisizione dei beni immobili dei quali è proprietario al patrimonio dello Stato, dietro corresponsione dell'equivalente in denaro a prezzo di mercato.

L'articolo 13 prevede le norme per il trattamento sanzionatorio per coloro che collaborano con la giustizia, introducendo nel testo del decreto-legge una serie di articoli successivi all'articolo 16. L'articolo 16-*quater* introduce uno specifico istituto processuale, il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

I successivi cinque articoli aggiunti al decreto-legge n. 8 del 1991 contengono nuove previsioni relative al trattamento premiale dei collaboratori di giustizia.

L'articolo 16-*quinqes* prevede che la concessione delle attenuanti possa essere decisa dal giudice solo previa verifica nel termine prescritto della sottoscrizione da parte del soggetto del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

L'articolo 16-*sexies* precisa in particolare le modalità di acquisizione al fascicolo del PM di parti del verbale illustrativo in caso di interrogatorio o testimonianza del dichiarante in altro procedimento connesso.

L'articolo 16-*septies* stabilisce la possibilità di richiedere la revisione della condanna in caso di ulteriori reati commessi dal collaboratore o di falsità o reticenza delle sue dichiarazioni prevedendo, in particolare, la rinnovazione del giudizio in caso di sentenza definitiva.

Il successivo articolo 16-*octies* esclude che l'attività di collaborazione possa avere come automatica conseguenza la revoca della custodia cautelare o la sua sostituzione con un'altra misura coercitiva meno grave.

L'articolo 16-*nonies* restringe l'accesso dei collaboratori a taluni benefici penitenziari in deroga ai limiti di pena previsti dalla legge eliminando l'attuale automatismo che ne lega la concessione alla semplice sottoposizione del soggetto al programma di protezione.

La principale novità introdotta dalla nuova disciplina consiste nell'impossibilità di accesso dei collaboratori di giustizia ai benefici penitenziari (esclusi i permessi premio) in deroga ai limiti di pena previsti dalla legge prima di aver scontato almeno un quarto della pena inflitta ovvero dieci anni in caso di condanna all'ergastolo.

La revoca o la modifica dei benefici penitenziari, disposta dall'ufficio o su iniziativa del procuratore generale presso la corte d'appello o del procuratore nazionale antimafia, consegue alle stesse condotte tenute dal soggetto che possono comportare la revoca o la modifica delle misure speciali di protezione ovvero la revisione delle sentenze che hanno concesso attenuanti per la collaborazione.

Le disposizioni contenute nel Capo IV contengono delle modifiche al codice di procura penale, in materia di incompati-

bilità del difensore, che sono consequenziali alla *ratio* della nuova disciplina dei collaboratori di giustizia.

Il Capo V contiene infine le disposizioni finali transitorie e di coordinamento.

Nel concludere non mi resta che sottolineare la necessità di approvare quanto prima la normativa in esame, in quanto questa, oltre ad essere condivisa da tutte le forze politiche, fornisce gli strumenti adeguati, anche sulla base dell'esperienza di questi ultimi anni, a garantire coloro che scelgono di collaborare con la giustizia, tutelandoli dalle possibili ritorsioni delle organizzazioni criminali. La *ratio* del provvedimento è comunque ispirata al principio di garantire in primo luogo l'accertamento dei fatti, impedendo tutte quelle strumentalizzazioni che in non poche occasioni hanno di fatto deviato il corso della giustizia. Merita, infine, di essere ricordata la disciplina prevista a tutela dei testimoni di giustizia, ai quali doverosamente deve essere riconosciuto il diritto a non essere abbandonati dallo Stato.

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa alle 16.*