



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

**BOZZE NON CORRETTE**  
**(Versione solo per Internet)**

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente*

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI TEMI DELL'IMMIGRAZIONE

295<sup>a</sup> seduta: mercoledì 8 luglio 2015

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

**I testi contenuti nel presente fascicolo – che anticipa l'edizione del Resoconto stenografico – non sono stati rivisti dagli oratori.**

**IC 0586**

## **I N D I C E**

### **Audizione del Ministro della giustizia**

**PRESIDENTE**

**CALDEROLI** (*LN-Aut*)

**COCIANCICH** (*PD*)

**DE PETRIS** (*Misto-SEL*)

**LO MORO** (*PD*)

**MAURO Mario** (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*)

**ORLANDO**, *ministro della giustizia*

**PALERMO** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*)

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori, Riformisti italiani: CRi; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia, Italia dei Valori, Vittime della Giustizia e del Fisco, Federazione dei Verdi): GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Federalismo Autonomie e Libertà: Misto-FAL; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro della giustizia Andrea Orlando.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,20.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Ministro della giustizia**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui temi dell'immigrazione, sospesa nella seduta antimeridiana del 7 luglio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato

*Resoconto stenografico n. 14*

*1<sup>a</sup> Commissione*

*Seduta n. 295 del 08/07/2015*

*Sede IC 0586*

autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi in programma l'audizione del ministro della giustizia Andrea Orlando, al quale cedo senz'altro la parola per lo svolgimento della sua relazione.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Signora Presidente, signori senatori, desidero, prima di tutto, rivolgere il mio saluto e il mio ringraziamento alla Commissione per l'opportunità che mi viene data di affrontare, dal punto di vista del Ministero della giustizia, una delle più complesse questioni che il nostro Paese e la comunità internazionale sono chiamati ad affrontare.

Secondo i dati diffusi dall'Agenzia dell'ONU per i profughi, soltanto nei primi sei mesi di quest'anno sono state 137.000 le persone che hanno attraversato il Mediterraneo per raggiungere l'Europa. Rispetto ai primi sei mesi del 2014 si è dunque registrato un incremento dell'83 per cento.

Per quanto riguarda l'Italia, nei primi quattro mesi del 2015, sono sbarcate complessivamente 26.218 persone, il 6,4 per cento delle quali sono minori non accompagnati.

*Resoconto stenografico n. 14*

*1<sup>a</sup> Commissione*

*Seduta n. 295 del 08/07/2015*

*Sede IC 0586*

Complessivamente, nell'arco del 2014, sono giunti sul territorio nazionale oltre 170.000 migranti, a fronte dei 42.000 del 2013.

La dimensione imponente che il fenomeno sta assumendo, per effetto della accresciuta complessità dello scenario internazionale, rende davvero fondamentale il lavoro di questa Commissione per la quantità e la delicatezza delle implicazioni che ne derivano, sia sul piano internazionale che su quello interno ed anche per l'impatto istituzionale che questo fenomeno determina.

Come già ampiamente illustrato dal mio collega, il ministro Alfano, in questa stessa sede, diventa sempre più fondamentale il ruolo dell'Europa e dell'Unione nelle politiche di gestione dei flussi migratori, secondo le direttrici dell'accoglienza e della responsabilità.

In questa materia, grazie anche al ruolo del Governo italiano, sono state poste in Europa le basi per una nuova consapevolezza circa la gravità e la rilevanza generale dei fenomeni migratori, e si stanno profilando, non senza difficoltà, azioni di sistema ispirate da una politica condivisa secondo principi e obiettivi comuni.

Il Ministro degli affari esteri ha efficacemente illustrato alla Commissione come l'Italia abbia svolto un ruolo determinante nello

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

sviluppo delle politiche europee, orientando scelte fondate sul principio della prevalenza del valore della vita umana e della partecipazione secondo il principio della solidarietà tra tutti gli Stati membri.

In questi termini si è recentemente espressa la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), che ha richiamato gli Stati membri del Consiglio europeo proprio alle logiche della solidarietà e della responsabilità comuni.

Le indicazioni date dal Consiglio europeo il 23 aprile scorso comportano il perseguimento di obiettivi ambiziosi, ma concreti e non più rinviabili.

In particolare, è previsto il rafforzamento della presenza dell'Unione europea in mare con il potenziamento delle operazioni Triton e Poseidon: è previsto che le risorse finanziarie per i prossimi anni siano triplicate, e che sia incrementato il numero dei mezzi impiegati, in modo da aumentare le possibilità di ricerca e salvataggio nell'ambito del mandato di Frontex.

Credo, inoltre, che vadano nella giusta direzione gli orientamenti comunitari che indicano la necessità di rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne, anche attraverso l'effettiva attuazione del sistema

*Resoconto stenografico n. 14*

*1<sup>a</sup> Commissione*

*Seduta n. 295 del 08/07/2015*

*Sede IC 0586*

europeo di asilo da parte di tutti gli Stati membri, allo scopo di garantire regole comuni nel quadro della legislazione vigente.

Ma le indicazioni della Commissione sono eloquenti e parlano di un rinnovato impegno in ambito europeo, anche per quanto riguarda gli aspetti del fenomeno che interessano più da vicino il Ministero della giustizia.

Sono previsti, infatti, obiettivi comuni finalizzati al contrasto delle organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani, attraverso il rafforzamento delle attività di *intelligence* e di cooperazione investigativa con i Paesi terzi.

In questa materia, peraltro, già dal 2014 la Commissione sul crimine delle Nazioni Unite ha adottato una specifica risoluzione, proposta dall'Italia, sul contrasto al traffico di migranti, finalizzata a consolidare la cooperazione internazionale.

Quel documento ha sancito, per la prima volta, in un testo della Commissione sul crimine, la necessità di affrontare questo tema cruciale nella logica condivisa tra tutti gli Stati, ribadendo, in particolare, l'importanza della raccolta di dati sul traffico di migranti nei Paesi di origine, transito e destinazione.

*1<sup>a</sup> Commissione**Resoconto stenografico n. 14**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Si tratta di una strategia fondamentale non solo per migliorare la conoscenza del fenomeno e dei suoi legami con gli altri traffici internazionali, ma anche per l'elaborazione, nel medio e lungo periodo, di efficaci politiche di prevenzione e contrasto, in linea con il Protocollo di Palermo contro il traffico di migranti.

L'Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine (UNODC) ci ha fornito, proprio in questi giorni, un aggiornamento sulle azioni intraprese nell'ambito dell'applicazione della risoluzione in parola, con particolare riferimento alla raccolta e all'analisi di dati ed informazioni sull'entità del fenomeno a livello globale, in vista della pubblicazione del primo rapporto sul traffico di migranti.

L'Italia, in questo contesto, è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale soprattutto in relazione alle questioni dell'accoglienza e delle politiche di integrazione, della valorizzazione dell'immigrazione regolare e del contrasto all'immigrazione clandestina e alle organizzazioni dedite al traffico di esseri umani.

Sul delicato tema dell'accoglienza, il Ministro dell'interno ha già offerto alla Commissione un quadro completo dell'attuale situazione. Credo però sia indispensabile, a fronte dell'imponente sforzo descritto nel



*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

dettaglio, adottare rigorosi strumenti di prevenzione rispetto ai rischi di infiltrazione di organizzazioni criminali che vedono nella gestione dei migranti un'occasione per lucrare profitti illeciti. Nella consapevolezza della fondamentale importanza di incidere in modo concreto sui meccanismi che favoriscono l'espansione dei fenomeni corruttivi, sono stati rafforzati, come noto, i poteri ispettivi e di vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione, estesi ora in ogni settore della pubblica amministrazione, tra i quali certamente rientra anche quello relativo all'accoglienza dei migranti.

Altrettanto rilevante è stato l'intervento legislativo finalizzato al potenziamento degli strumenti di repressione e di contrasto alla corruzione. Sin dall'inizio, l'obiettivo fondamentale delle proposte e dell'azione del Governo è stato quello del massimo impegno contro la criminalità organizzata, la corruzione e le più gravi forme di criminalità economica, che alla prima sovente si associano, come sembra emergere in modo preoccupante dalla recente indagine condotta dalla Procura della Repubblica di Roma nota come "Mafia Capitale".

Come detto in premessa, il tema dell'accoglienza deve essere affrontato in stretta connessione con le politiche di contrasto ai delitti

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

connessi all'immigrazione e alla necessità di offrire protezione internazionale a coloro che si trovano nelle condizioni previste dalla legge in materia di asilo.

Sotto tale profilo, sono consapevole dello sforzo eccezionale richiesto agli uffici giudiziari più esposti, che hanno visto aumentare notevolmente i carichi di lavoro connessi alle procedure relative a questo istituto, unitamente al gravoso compito inerente alle indagini particolarmente impegnative, che doverosamente vengono avviate a seguito di ogni nuovo sbarco sulle nostre coste.

Particolarmente allarmanti sotto questo profilo sono i dati comunicati dalla Procura generale presso la Corte d'appello di Catania. Solo sulle coste siracusane, nel biennio 2013-2015, si sono verificati 327 sbarchi per un totale di 59.555 migranti, con 360 arresti per favoreggiamento all'immigrazione clandestina ed il sequestro di 47 imbarcazioni.

Di questa situazione, certamente eccezionale, ho avuto maggiore contezza anche a seguito del cortese invio, da parte della presidente Finocchiaro, del verbale relativo all'audizione innanzi a codesta Commissione del procuratore della Repubblica di Catania, dottor Giovanni Salvi. Ho già dato mandato ai competenti uffici del Ministero di verificare

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

con urgenza la situazione delle piante organiche e delle risorse umane a disposizione degli uffici del distretto, allo scopo di individuare soluzioni - soprattutto sotto il profilo di stretta competenza del Ministero della giustizia, vale a dire quello relativo al possibile incremento del personale amministrativo - che possano consentire di far fronte alla situazione di oggettiva emergenza che si è venuta a determinare. Non escludo che, se necessario, si possa intervenire con una norma primaria a supporto, anche in sede di conversione del decreto-legge che affronta il tema delle sofferenze bancarie, nonché alcuni aspetti di carattere organizzativo riguardanti gli uffici.

Il Governo si riserva inoltre di valutare con urgenza una proposta normativa, di concerto con il Consiglio superiore della magistratura, finalizzata ad integrare le reciproche competenze per far fronte a questa situazione di emergenza. Il Consiglio Superiore della Magistratura, infatti, consapevole della situazione di difficoltà, si rende disponibile a predisporre un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali, mirato a fronteggiare l'enorme incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale ed umanitaria dei migranti, o comunque connessi ai fenomeni dell'immigrazione. Sarebbe così

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

possibile porre a disposizione degli uffici più gravati, mediante rapide procedure, fino a 20 magistrati in più.

Un discorso a parte merita la questione, pure posta dal procuratore di Catania, relativa al reato di ingresso e soggiorno illegale, previsto dall'articolo 10-*bis* del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, introdotto nel 2009. Tale disposizione, come noto, puniva con la pena dell'ammenda la situazione di clandestinità dello straniero, per mancanza o mancato rinnovo del permesso di soggiorno. Con la legge delega n. 67 del 2014 è stata espressamente prevista la depenalizzazione di tale reato. Nelle scorse settimane è stata completata la redazione del decreto delegato, il quale dà attuazione alla delega che, come noto, ha previsto una consistente trasformazione di fattispecie penali minori in illeciti amministrativi.

Si tratta di un intervento di ampio respiro, che si inserisce in un più generale disegno riformatore diretto non solo a ridurre l'area delle condotte penalmente rilevanti, ma anche ad introdurre forme flessibili di definizione dei procedimenti e ad aumentare le alternative alle sanzioni esclusivamente detentive. In quest'ottica, l'abrogazione del reato di immigrazione clandestina, su cui c'è già stata la deliberazione del Parlamento, non solo comporterà un

*Resoconto stenografico n. 14**1ª Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

risparmio di risorse giudiziarie e amministrative, ma produrrà, come sottolineato anche dal procuratore di Catania, effetti positivi per l'efficacia delle indagini in materia di traffico di migranti e favoreggiamento all'immigrazione clandestina.

Dico questo anche alla luce di un dato empirico, dal momento che l'introduzione del reato di immigrazione clandestina - al di là della valutazione nel merito di tale scelta - non ha avuto alcuna funzione deterrente, com'era in verità facilmente prevedibile, se si considera che i migranti non leggono quotidianamente la *Gazzetta Ufficiale*. Con questo non voglio dire che l'introduzione del reato di immigrazione clandestina ha portato ad un aumento dei flussi, ma di sicuro, da quando il reato è stato introdotto, non si è avvertito alcun effetto deterrente e su questo richiamo la vostra attenzione.

Com'è stato ampiamente chiarito, infatti, la previsione di una specifica fattispecie di reato per ciascun immigrato imponeva, nella maggioranza dei casi, l'esigenza di attivare le garanzie difensive nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'individuazione degli organizzatori del viaggio.

L'effetto processuale di tale previsione produceva una riduzione della portata probatoria delle dichiarazioni, rendendo estremamente più complesso il percorso di individuazione degli autori dei gravi reati connessi

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

agli sbarchi. Sostanzialmente il passaggio da persona informata dei fatti o testimone ad imputato rende più difficile l'accertamento di condotte di effettiva portata criminale.

La formazione di un'avveduta giurisprudenza sul punto ha fortunatamente contenuto gli effetti negativi prodotti dall'introduzione del reato di immigrazione clandestina, che tuttavia era indispensabile eliminare definitivamente dal nostro ordinamento.

Credo sia opportuno evidenziare come l'abrogazione di questo reato non avrà alcuna influenza sulle politiche di contrasto all'immigrazione irregolare, potendosi considerare praticamente nulla - come dicevo - l'efficacia deterrente di tale previsione. Piuttosto, appare doverosa una riflessione sul complessivo ed articolato sistema delle espulsioni, amministrative e giurisdizionali, frutto di una disciplina che si è stratificata nel tempo, con interventi normativi non sempre razionali ed efficaci.

Nella consapevolezza che si tratta di una materia con dirette ripercussioni sul diritto fondamentale della libertà personale, penso si possano ragionevolmente individuare meccanismi di semplificazione delle procedure, senza rinunciare al doveroso controllo giurisdizionale.

A tal proposito, credo che in un momento come questo si possa riflettere su che cosa costituisce effettivamente garanzia e su che cosa costituisce, invece, un passaggio di carattere strettamente formale. Ritengo sia necessario accelerare molto i tempi per accogliere o respingere un ricorso ad un provvedimento di carattere amministrativo, anche perché chi è in attesa di una pronuncia di questo tipo finisce per sovraccaricare ulteriormente il sistema dell'accoglienza.

Sono convinto che su questo punto vi sia l'esigenza di una riflessione e di un intervento rapido. In particolare, si tratta anche di capire esattamente qual è l'orientamento del Ministero dell'interno rispetto alla riorganizzazione del sistema: noi abbiamo prospettato diverse soluzioni ed ipotesi, che consentano di costruire una risposta giurisdizionale più rapida, che tenga conto però anche dei numeri, perché dare garanzie in astratto, senza tener conto delle dimensioni concrete dei fenomeni, rischia di essere un dato meramente accademico.

Tornando al tema dell'efficacia delle azioni di contrasto al traffico di esseri umani e al favoreggiamento all'immigrazione clandestina, credo sia utile per la Commissione che io illustri, in modo sintetico, i risultati delle attività condotte dagli uffici giudiziari più direttamente interessati dal

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

fenomeno dell'immigrazione irregolare. Sono numerose, infatti, le attività di indagine e i conseguenti processi svolti sul fenomeno ed è possibile oggi disporre di un quadro delle caratteristiche di numerose organizzazioni criminali coinvolte, nonché delle modalità con le quali esse agiscono.

Un ruolo importante nell'efficacia delle indagini, oltre all'abrogazione del reato di immigrazione clandestina, ha svolto la nota sentenza della Corte di cassazione riguardante l'ammissibilità dell'esercizio di poteri coercitivi, da parte delle autorità italiane, nei confronti di navi, prive di bandiera, controllate in alto mare. La sentenza della Suprema Corte ha posto fine ad una situazione di incertezza nell'interpretazione della legge, potenzialmente idonea a recare grave pregiudizio alle indagini in corso nei confronti delle organizzazioni transnazionali, finalizzate al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Un ruolo determinante, inoltre, è costituito dalla disponibilità alla collaborazione manifestata dalle autorità di polizia egiziane - cui peraltro continua a fare da contraltare la nota difficoltà di cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia della Turchia e della Grecia - che ha consentito il conseguimento di importanti risultati con specifico riferimento all'immigrazione via mare proveniente dall'Africa settentrionale.



Venendo ad un esame della struttura e del *modus operandi* delle organizzazioni criminose, occorre innanzitutto sottolineare la transnazionalità. Si tratta di organizzazioni ben strutturate, in possesso di rilevanti disponibilità economiche, che godono di appoggi logistici sul territorio dello Stato di ingresso e di transito sul territorio europeo e che spesso contano sul sostegno della criminalità locale per le operazioni connesse al trasferimento dei migranti (predisposizione di documenti falsi o contraffatti, servizio di staffetta in caso di spostamento via terra e così via).

L'attività di contrasto a tali organizzazioni ha coinvolto l'intero territorio nazionale, ma ha avuto il suo epicentro in alcuni uffici giudiziari, il cui territorio è stato particolarmente interessato dall'ondata di immigrazione irregolare. In proposito, va rilevato come dalle indagini svolte emerga che le rotte dell'immigrazione clandestina seguite dalle organizzazioni criminose sono apparse, di recente, ulteriormente modificate rispetto agli anni precedenti.

La rotta adriatica, in particolare, ha perso gran parte della sua importanza dal punto di vista quantitativo, in quanto gli sbarchi hanno prevalentemente interessato l'arco ionico e le coste della Sicilia orientale. Con questo non si vuol dire che i porti dell'Adriatico, tradizionali varchi di

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

ingresso dell'immigrazione irregolare, abbiano cessato del tutto di svolgere tali funzioni, ma che queste si siano fortemente indebolite. È vero, piuttosto, che attraverso tali porti avviene un'immigrazione che non è frutto dell'attività di strutturate organizzazioni criminali.

Come si desume dalle indagini della Direzione distrettuale antimafia di Lecce, il cui territorio è tradizionalmente interessato dagli sbarchi di migranti provenienti dal Medio o dall'Estremo Oriente, le rotte seguite hanno subito uno spostamento verso l'area ionica della Provincia ed una correlativa, notevole diminuzione nell'ambito adriatico. Altrettanto non si può dire per gli uffici giudiziari calabresi e della Sicilia orientale, questi ultimi in prima linea nell'attività di contrasto alle organizzazioni criminose in parola.

Il contrasto si è concretizzato in una serie di indagini, che si sono concluse con numerosi arresti e sequestri delle imbarcazioni e del denaro ricavato dall'attività criminosa. Nonostante le difficoltà derivanti dall'enorme carico di lavoro, si è visto come ad esempio la Procura di Catania sia riuscita a raggiungere, sul piano della repressione penale, dei risultati particolarmente positivi. Sul punto ha certamente svolto un ruolo decisivo l'attività di coordinamento della Direzione distrettuale antimafia.

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Per effetto delle integrazioni del catalogo dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, si è indirettamente ampliata la competenza della DNA che, in materia di traffico di esseri umani e di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, svolge oggi un'importante funzione di analisi, impulso e coordinamento delle indagini, che credo sia un tema fondamentale. Ha pesato infatti, nel corso di questi anni, la circostanza che queste indagini non fossero coordinate e messe in interazione, quindi con una difficoltà di lettura del cambiamento del fenomeno e della sua trasformazione.

Sul piano interno, l'istituzione di un permanente gruppo di lavoro, con la partecipazione del Servizio centrale operativo della Polizia di Stato e la continua raccolta delle informazioni provenienti dai singoli distretti, permette di sviluppare una consistente attività di studio, utilissima per orientare le indagini ed individuare possibili collegamenti investigativi.

Ancora più rilevante può ritenersi l'attività della DNA rispetto alla raccolta di dati ed informazioni provenienti da fonti sovranazionali ed internazionali. I contatti ed i continui scambi informativi con le autorità giudiziarie straniere, i magistrati di collegamento in Italia, Eurojust, Europol, il servizio di cooperazione nazionale di Polizia, insieme alla

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

raccolta dei dati tratti dalle rogatorie internazionali, permettono un lavoro di costante analisi, che si rivela prezioso per le investigazioni in questa materia.

Tali basi informative consentono di svolgere un determinante ruolo di coordinamento, che ha spesso coinvolto autorità giudiziarie straniere e consentito il rafforzamento degli strumenti di cooperazione e scambio informativo. In quest'ottica ha un particolare rilievo il lavoro che ha condotto all'adozione delle linee guida a carattere operativo per la risoluzione dei problemi di giurisdizione penale in acque internazionali nei casi di sbarchi via mare di migranti.

Infine, il ruolo della DNA si è rivelato molto importante nelle intese operative con omologhe autorità dei Paesi terzi con una rilevanza strategica nelle rotte del traffico di migranti. In proposito, cito soltanto il protocollo di lavoro, stipulato nel marzo di quest'anno, con la Procura generale araba d'Egitto.

Proprio la consapevolezza dell'importanza del coordinamento interno ed internazionale su queste materie ha indotto il Governo ad attribuire al Procuratore nazionale antimafia anche la competenza in materia di coordinamento e impulso investigativo in tema di terrorismo.

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Con il decreto legge n. 7 del 2015, convertito anche da questo ramo del Parlamento, sono state introdotte nuove specifiche fattispecie di reato per far fronte alla crescente minaccia terroristica di tipo internazionale. In particolare, l'intervento ha previsto, tra l'altro, la punibilità del soggetto reclutato per il compimento di atti con finalità di terrorismo; la punibilità della persona addestrata al compimento di atti terroristici; la punibilità di chi organizza, finanzia o propaganda viaggi finalizzati alla commissione di atti terroristici.

Si è trattato di un'iniziativa assolutamente necessaria, dettata dall'urgenza di adeguare il sistema alle indicazioni europee e dare maggiore efficacia alla cooperazione fra Stati. Le competenze della Procura nazionale antimafia in tema di coordinamento investigativo consentiranno una più efficace presenza dell'Italia nelle sedi proprie della cooperazione internazionale, cosa che, come si è visto, ha già prodotto positivi effetti nel settore del traffico di esseri umani, che può trovare significativi elementi di connessione con il terrorismo.

L'impegno su questo fronte ha visto il nostro Paese protagonista in seno al consiglio d'Europa nel CODEXTER, Comitato permanente contro il terrorismo, dove l'Italia ha svolto un ruolo fondamentale per fare in

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

modo che il protocollo addizionale alla convenzione madre sul terrorismo contemplasse una descrizione della condotta di viaggio con finalità di terrorismo, destinata a tradursi in fattispecie omogenea fra tutti i Paesi firmatari, per favorire in tal modo la cooperazione giudiziaria e di polizia e per evitare i problemi che altre stagioni di contrasto al terrorismo hanno conosciuto, cioè che una diversa descrizione delle fattispecie e diversi strumenti di contrasto generassero delle contraddizioni, delle quali le organizzazioni terroristiche - seppure di matrice e di origine completamente diverse da quelle attuali - potessero in qualche modo avvantaggiarsi. Naturalmente, da questo punto di vista, sarebbe ancor più auspicabile che ci fosse un salto di qualità a livello di Unione europea, cioè che questo tipo di normativa fosse assegnata all'Unione europea e vi fosse anche un soggetto giurisdizionale in grado di svolgere una funzione di contrasto. Purtroppo le stesse difficoltà incontrate dal processo di integrazione nella costruzione della procura europea, che pure ha compiti molto più limitati e circoscritti, ci inducono a dire che questo percorso è tanto auspicabile quanto complesso e credo anche, purtroppo, non esattamente a portata di mano.

In ogni caso, credo sia evidente a tutti come le reti del terrorismo internazionale possano avere grandi interessi, soprattutto di natura

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

economica, ad entrare nel traffico degli esseri umani, governandone i meccanismi, più che nel Paese di destinazione, nei Paesi di provenienza dei migranti e in quelli di transito.

È scontato, dunque, come l'efficace contrasto delle organizzazioni criminali dedite al traffico degli esseri umani contribuisca al più generale obiettivo della comunità internazionale di isolare e sconfiggere il terrorismo internazionale. Per effetto delle nuove normative, alla Procura nazionale antimafia ed antiterrorismo spetta il ruolo di punto di contatto in ambito di Eurojust rispetto anche alle nuove attribuzioni conferite. È questo un aspetto di cruciale importanza sul fronte dell'attività di contrasto al terrorismo, in quanto, in sede di collaborazione internazionale, si offre l'interlocuzione di un solo organo investigativo, dotato dei poteri di coordinamento e impulso investigativo nei confronti delle procure distrettuali.

Come Ministro della giustizia ho provveduto, in tal senso, a dare specifiche direttive al *desk* italiano di Eurojust, attraverso il competente Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero. È di tutta evidenza che i nuovi compiti, attribuiti dalla legge di recente approvazione, troveranno coerente riflesso nelle scelte del Ministero necessarie al costante

1<sup>a</sup> Commissione

Resoconto stenografico n. 14

Seduta n. 295 del 08/07/2015

Sede IC 0586

aggiornamento delle funzioni di facilitazione della cooperazione giudiziaria proprie della rete.

Credo possa essere di interesse per la Commissione qualche breve cenno alla situazione penitenziaria che, come noto, risente in modo rilevante dei fenomeni migratori irregolari. Al 6 luglio 2015 erano presenti negli istituti penitenziari, a vario titolo di reato, 13.400 cittadini extracomunitari, di cui 7.885 in esecuzione di sentenza definitiva (7.308 definitivi puri e 577 misti con definitivo) e 2.809 in attesa di primo giudizio.

Si registra un *trend* decrescente rispetto ai 17.030 detenuti stranieri presenti al dicembre 2013, con 9.050 definitivi e 2.861 in attesa di primo giudizio. Attualmente sono presenti negli istituti di custodia 1.560 detenuti extracomunitari destinatari di decreto di espulsione non eseguito o non eseguibile, in maggioranza di nazionalità albanese, marocchina, tunisina e nigeriana. Con riferimento invece ai detenuti, italiani e stranieri, ristretti per i reati previsti dal Testo Unico sull'immigrazione, dai 1.133 del 2013 si è passati ai 1.406 attuali, di cui 661 condannati.

Per quanto riguarda i flussi in entrata e in uscita nel circuito carcerario, si sono registrati 59.390 ingressi complessivi nel 2013, di cui



*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

18.503 stranieri extracomunitari, con 52.727 soggetti rimessi in libertà per decorrenza dei termini, tra cui 17.584 stranieri extracomunitari. Da gennaio 2015 ad oggi si sono registrati, invece, 24.660 ingressi complessivi, tra cui 8.078 stranieri extracomunitari e 20.780 soggetti rimessi in libertà, di cui 7.144 stranieri extracomunitari.

L'obiettivo della riduzione della popolazione carceraria straniera, insieme all'imprescindibile tutela della dignità delle persone recluse, hanno trovato un canale privilegiato negli strumenti di cooperazione internazionale, che consentono alle persone straniere detenute di espiare nei Paesi di origine la pena loro inflitta in Italia.

Per quanto attiene a tali strumenti, il Ministero è costantemente impegnato nei negoziati in materia di assistenza giudiziaria con i Paesi dai quali provengono il maggior numero di migranti e si sono instaurati positivi confronti con le procure generali titolari del potere di avvio delle procedure. In particolare, nell'aprile 2014, sono stati firmati con il Marocco - il Paese dal quale proviene il più alto numero di persone detenute - i testi dell'Accordo sul trasferimento delle persone condannate e dell'Accordo aggiuntivo della Convenzione di reciproca assistenza giudiziaria, di esecuzione delle sentenze di estradizione, attualmente in attesa di ratifica da parte del Parlamento.

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Approfitto di questo passaggio per sollecitare una quanto più rapida ratifica di questo trattato, che ci offrirebbe davvero la possibilità di costruire un flusso significativo, in relazione ad uno dei Paesi da cui proviene una delle più importanti comunità di reclusi presente in Italia.

Inoltre, sono state avviate o riprese trattative, connotate dalle difficoltà connesse alle contingenti situazioni di instabilità politica, con gli altri Paesi interessati ai fenomeni migratori, in particolare l'Algeria, l'Egitto, la Nigeria e la Tunisia. Deve senza dubbio registrarsi una notevole riduzione della popolazione detenuta straniera, che ha corrisposto ad una generale diminuzione del numero complessivo di detenuti, nonostante l'aumento consistente dei migranti che arrivano nel nostro Paese.

Oltre allo sforzo, al quale ho fatto cenno, di trasferimento dei detenuti condannati nei Paesi di origine, certamente alcune recenti modifiche normative stanno producendo effetti positivi. Mi riferisco, in particolare, all'approvazione della legge n. 161 del 2014 che, in attuazione della cosiddetta "direttiva rimpatri", ha anticipato l'avvio delle procedure di identificazione per gli stranieri, fin dal momento del loro primo ingresso in carcere. Si è trattato di un intervento necessario, oltre che per adeguare la normativa interna, anche perché la riduzione dei tempi di permanenza presso i

*Resoconto stenografico n. 14**1ª Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Centri di identificazione e espulsione, soprattutto per gli stranieri irregolari rimessi in libertà dal carcere, imponeva un'accelerazione delle procedure finalizzate alla rapidità dell'espulsione.

Sulla stessa linea si è mosso l'intervento realizzato con il decreto-legge n. 146 del 2013, con la modifica dell'articolo 16 del Testo Unico sull'immigrazione. Con questa modifica, si è ampliato l'istituto dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione e sono state previste intese tra gli uffici per l'immigrazione del Ministero dell'interno e l'amministrazione penitenziaria, finalizzati a rendere più celeri le procedure per l'adozione del provvedimento di espulsione da parte del magistrato di sorveglianza.

Dopo una positiva sperimentazione, è stato di recente sottoscritto un protocollo operativo che, oltre a determinare la chiusura di una procedura di infrazione proprio in relazione al corretto recepimento della "direttiva rimpatri", permetterà sicuramente una maggiore sinergia tra gli uffici e un incremento dei provvedimenti di espulsione nei confronti degli immigrati irregolari autori di reato.

Come già accennato in premessa, tra i vari fronti che impegnano il Paese in questa difficile materia, assumono particolare rilievo il tema del

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

diritto di asilo, il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la tutela dei minori non accompagnati.

La nostra Costituzione, all'articolo 10, comma terzo, garantisce allo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, il diritto di asilo, considerato un diritto fondamentale dell'essere umano. Spetta agli organi amministrativi la competenza in ordine al riconoscimento dei presupposti per l'ammissione ai benefici e ai tribunali civili il controllo giurisdizionale dei provvedimenti. Vi è una rilevante ricaduta sugli uffici giudiziari di questo tipo di valutazione: nel solo tribunale di Catania si è passati, infatti, dai 243 procedimenti iscritti a ruolo nel 2010, ai 1.462 del 2014.

Oltre ai possibili interventi di rafforzamento degli uffici, ai quali ho fatto cenno, credo vadano concentrati gli sforzi per snellire le procedure e per assicurare che i migranti, quando approdano all'interno dei confini europei, siano già inseriti in un circuito collaudato, che riesca ad incanalarli verso un sistema razionale e sinergico, che coinvolga i Paesi di provenienza, quelli di transito e i singoli Paesi membri dell'Unione europea, secondo un generale principio di rispetto dei diritti fondamentali.

Sempre con riferimento alla tutela dei diritti, merita un dovuto richiamo l'aspetto relativo all'imprescindibile necessità di salvaguardia dei minori, in particolare di quelli non accompagnati, per i quali, dopo le difficoltà del viaggio, i pericoli di sfruttamento illegale, una volta giunti in Italia, sono ancora più gravi di quelli per gli immigrati maggiorenni. I dati parlano di un numero crescente - nell'ordine di decine di migliaia all'anno - che fa ingresso o che transita nel territorio italiano, della cui gestione si fanno carico gli uffici di servizio sociale per i minorenni e i giudici tutelari.

In questo quadro, ritengo di fondamentale importanza il disegno di legge delega sul processo civile, attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera, in cui nell'opera di specializzazione che abbiamo deciso di intraprendere, al rafforzamento del già esistente tribunale delle imprese, si affiancherà il nuovo tribunale della famiglia e della persona, la cui costituzione riteniamo fondamentale. Questa nuova struttura razionalizzerà, assorbendole, le competenze del tribunale ordinario e del tribunale dei minorenni, in materia di famiglia e minori, nonché le controversie relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato e alla protezione internazionale, ferma restando la competenza del tribunale per i minorenni quanto ai procedimenti

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale, disciplinandone il rito secondo modalità semplificate.

È evidente, proprio a partire da questi ultimi dati, quanto sia rilevante in questa materia fondare tutte le scelte, sul piano interno, sul principio della solidarietà e della tutela della vita come presupposti imprescindibili per la costruzione di comunità che possano definirsi civili e democratiche. Direi che questi presupposti costituiscono la base politica e culturale della stessa storia europea.

Il fenomeno che abbiamo di fronte è molto complesso e tale complessità richiede una strategia coordinata di tutti i Paesi europei. I numeri che abbiamo davanti sono esorbitanti, se il loro peso si scarica solo su pochi Paesi, i Paesi di approdo, i quali non sono in grado di gestire questo fenomeno, che diventa invece governabile nel quadro di un'Unione politica che conta 500 milioni di cittadini.

La pressione migratoria verso l'Europa è un fatto assolutamente massivo, che non può essere gestito come una semplice emergenza o come un dato congiunturale. Questa pressione è destinata, nel medio-lungo periodo, addirittura ad aumentare e non a diminuire, stando almeno agli scenari demografici elaborati dall'Istat. L'instabilità politica, la debolezza e, in alcuni

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

casi, il collasso delle strutture statuali di molti dei Paesi di provenienza dei migranti rendono per giunta difficili anche le forme di cooperazione. Gli scenari da cui provengono molti dei migranti che attraversano il Mar Mediterraneo sono segnati da instabilità, guerre e da minacce del tutto nuove, come quella dell'ISIS.

Nell'affrontare i flussi migratori servono dunque sforzi assolutamente coordinati, certamente una migliore regolazione dei flussi regolari, un miglior processo di integrazione, soprattutto per quei migranti che hanno diritto a forme di protezione; serve anche un più deciso sforzo sul fronte della cooperazione internazionale. Ciò nonostante, non possiamo illuderci che nel breve periodo questo fenomeno cesserà. Si tratta di costruire e strutturare una risposta europea: questo è esattamente lo sforzo che il Governo italiano sta compiendo in sede di Unione.

Credo che non si debba in alcun modo sottovalutare la preoccupazione che nasce e si sviluppa rispetto a questo tipo di fenomeni, ma che appunto la risposta debba essere data sul terreno politico. Non possiamo utilizzare, come talvolta è avvenuto in passato, norme che abbiano esclusivamente un carattere di manifesto programmatico. Abbiamo bisogno, invece, di norme in grado di incidere sul fenomeno per come cambia, anche

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

per il suo *côté* criminale, tenendo conto che si tratta di organizzazioni, le quali hanno spesso strutture che assomigliano molto a quelle di organizzazioni che abbiamo conosciuto sul fronte del contrasto interno. Da questo punto di vista, molti degli istituti che sono stati sviluppati, come ad esempio quello della collaborazione, vanno utilizzati anche su questo fronte. Credo che cominciare a distinguere e a comprendere l'esatta articolazione del fenomeno e come le diverse provenienze incidano anche sull'assetto criminale sia uno sforzo che dobbiamo compiere.

Tutto ciò che in qualche modo uniforma ed omogeneizza, da un lato rende più semplice la comunicazione, ma dall'altro rende più complessa la comprensione e quindi anche la possibilità di intervenire in modo efficace sul fenomeno. Credo che questo sia il tema da sottoporre al dibattito pubblico e soprattutto, com'è naturale, a quello parlamentare, che ha di fronte a sé l'esigenza di rispondere in modo strutturato e compiuto a questa emergenza.

Vi ringrazio per l'attenzione e mi auguro di aver reso un contributo utile alla vostra discussione.

PRESIDENTE. Signor Ministro, quello che le rivolgo è un ringraziamento non formale, anche perché, come lei ha sottolineato, oggi abbiamo avuto la



*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

prova, attraverso la sua relazione, del fatto che la leale collaborazione fra istituzioni funziona. Abbiamo ritrovato, nella sua relazione, una serie di impegni che sicuramente fanno seguito ad un sforzo già avviato da parte del Ministero della giustizia, ma che corrispondono anche ad alcune richieste formulate in questa sede, ad esempio dal procuratore Salvi, e che oggi trovano una loro sistemazione, ad esempio relativamente all'organizzazione ed alla funzionalità degli uffici giudiziari, ma anche alla più celere risposta ai ricorsi avverso le decisioni delle commissioni competenti per il riconoscimento dell'asilo o comunque dello *status* di protezione internazionale. Mi riferisco anche alla questione dell'abolizione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio nazionale e ad ulteriori questioni che appunto si stanno affacciando, come problemi ancora non completamente risolti o da risolvere, nel corso della nostra indagine conoscitiva e di cui mi pare che il Ministro della giustizia sia pienamente consapevole, avendo già avviato, rispetto alle stesse, alcune soluzioni.

Vorrei anche sottolineare, colleghi, che il Ministro ha detto una cosa che noi ci siamo ripetuti più volte, e che forse sarebbe utile approfondire anche con l'eventuale audizione del Capo della Direzione nazionale antimafia, ovvero che ci troviamo di fronte a fenomeni criminali che non

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

sono mai identici, che vanno mutando nel tempo e che, anche in ragione della composizione delle associazioni criminali medesime, variano quanto a modalità ed ambito di azione. È un aspetto interessante, che già si osservò ai tempi della tratta di esseri umani, più precisamente di giovani donne dall'Albania: i gruppi albanesi, che in un primo momento avevano un ruolo assolutamente servente nell'ambito dell'organizzazione criminale transnazionale, a mano a mano che il traffico diventava più importante dal punto di vista del suo valore - ahimè - economico, scalarono i gradini delle organizzazioni criminali e, mentre prima il loro ruolo si limitava a quello di sorvegliare le ragazze sulla strada, alla fine diventarono essi stessi motori organizzatori e capi delle organizzazioni criminali dedite alla tratta di esseri umani a scopo di prostituzione e schiavitù sessuale.

La ringrazio quindi davvero non formalmente, perché percepire l'utilità del lavoro dell'indagine conoscitiva è una cosa che incoraggia rispetto allo sforzo che la Commissione sta compiendo, anche a fronte di un calendario molto fitto di altri impegni.

COCIANCICH (PD). Signor Ministro, la ringrazio per l'illustrazione molto ampia di questo fenomeno, che ha messo anche l'accento sul fatto che la

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

questione non può essere affrontata soltanto in termini repressivi, perché le cause sono molto più ampie. Sicuramente ci sono degli elementi che fanno riferimento alla politica di cooperazione e di sviluppo di questi Paesi ed aggiungerei anche, ad esempio, gli aspetti educativi che dovrebbero essere tenuti in conto.

Per riportare il *focus* su alcuni aspetti più propriamente legati al contrasto della criminalità, lei ha fatto riferimento ai collegamenti fra terrorismo e tratta di esseri umani. A me questo passaggio non è chiarissimo, anche alla luce del fatto che - come lei ha ricordato - la maggioranza dei cittadini extracomunitari detenuti nelle carceri italiane provengono da Paesi che non sono notoriamente origine di flussi di terroristi, come il Marocco e la Tunisia, che lei ha citato come quelli principalmente interessati dai flussi migratori. Tra l'altro, mi sembra che se lo scopo principale della tratta di esseri umani appare di natura economica, finalizzata quindi a conseguire un profitto, mi chiedo in che misura questo traffico diventa poi strumentale, secondo le sue risultanze, anche all'attività terroristica che in qualche modo è collegata a questa attività.

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

LO MORO (PD). Signor Ministro, devo dire che mi trovo in piena sintonia con quanto lei ha detto. Vorrei tuttavia fare un'osservazione in merito alla sua affermazione circa il fatto che i metodi utilizzati sul fronte della lotta alla criminalità organizzata, che hanno dato ottimi risultati, possano essere utilizzati su un terreno molto più insidioso, quello del terrorismo internazionale, che per le modalità di azione rischia di essere più pericoloso di quello che sembrava essere il più pericoloso in assoluto, ovvero - appunto - la criminalità organizzata.

In realtà, come anche lei ha detto, alcuni istituti - come quello della collaborazione - sono nati proprio sul fronte dell'antiterrorismo e poi sono stati fatti propri dalla lotta alla criminalità organizzata. Quindi, si tratterebbe ancora una volta di utilizzare strumenti risultati efficaci su un altro fronte. Il terreno del terrorismo internazionale, tuttavia, mi sembra più vischioso e pericoloso, quindi volevo solo segnalare questa mia perplessità. Sebbene infatti conosciamo ancora molto poco il fenomeno del terrorismo internazionale, possiamo già constatare come esso sia caratterizzato da un grado di spregiudicatezza e di disvalore della vita umana - propria e degli altri - che mi sembra faccia diventare abbastanza trascurabile la possibilità che si tratti di persone il cui grado di sincerità sia verificabile.

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Sono peraltro del tutto d'accordo con quanto lei ha detto e la mia è solo una notazione che volevo affidare alla sua riflessione e che sicuramente non incide sulla nostra indagine conoscitiva.

PALERMO (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Desidero anch'io ringraziarla, signor Ministro, per la sua relazione, molto approfondita. Vorrei fare solo una richiesta di chiarimento. Ad un certo punto della relazione lei ha fatto riferimento all'esigenza di snellire il procedimento per la verifica dei requisiti per la concessione della protezione internazionale. Questo tema ha recentemente occupato questa Commissione per un certo tempo, con riferimento all'Atto del Governo n. 190, che naturalmente è di competenza del Ministero dell'interno.

Le sarei grato se potesse essere più specifico, almeno per quanto di competenza del suo Dicastero, rispetto alle modalità in cui questo snellimento potrebbe avvenire, ovviamente senza andare a discapito dei diritti fondamentali delle persone.

DE PETRIS (*Misto-SEL*). Signor Ministro, in realtà volevo rivolgerle la stessa domanda che le ha appena posto il senatore Palermo.

In un passaggio della sua relazione, parlando di tutela dei minori, lei ha fatto riferimento poi alla possibilità di affiancare al tribunale dei minorenni il nuovo tribunale della famiglia. Vorrei dunque un chiarimento, sia per quanto riguarda in generale lo snellimento delle procedure per il riconoscimento e la verifica dei requisiti per i richiedenti protezione internazionale, sia per quanto attiene specificamente alla questione dei minori che, come sappiamo, è abbastanza complessa.

Quanto poi al discorso sugli strumenti di cooperazione internazionale, lei ha citato poco fa gli accordi stipulati con il Marocco: vorrei sapere se da parte del Ministero della giustizia si sta lavorando nella prospettiva di siglare accordi anche con altri Paesi dell'area del Mediterraneo.

CALDEROLI (*LN-Aut*). Signor Ministro, lei ha espresso la sua convinzione secondo cui l'introduzione nel nostro ordinamento del reato di immigrazione clandestina non avrebbe rappresentato un deterrente.

Vorrei sapere da che cosa nasce questa convinzione, dal momento che non mi sembra che vi sia una corrispondenza tra il possibile effetto dissuasivo legato all'introduzione di quel reato ed il numero degli sbarchi, al

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

di là del fatto che i risultati potrebbero essere più legati alle questioni politiche interne agli stessi Stati di provenienza. Sicuramente i numeri che abbiamo non possono suffragare questa tesi, soprattutto se si guarda ai dati del 2015, a seguito dell'abolizione del reato, avvenuta nel 2014.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Parto dall'ultima questione posta dal senatore Calderoli.

In realtà il reato di immigrazione clandestina non è stato ancora abolito, per cui all'attento osservatore della produzione legislativa italiana che si trova dall'altra parte del Mediterraneo quel reato risulta ad oggi ancora esistente ed è proprio da questo punto di vista che dobbiamo dire che la sua capacità di deterrenza è molto limitata, se non nulla.

Io credo - lo voglio dire con molta franchezza - che proprio sul fronte della deterrenza o si persegue una strada che credo però sia costituzionalmente impercorribile, prevedendo sanzioni molto più dure di quelle attuali, oppure il fatto che uno non parta perché poi gli viene comminata un'ammenda mi pare oggettivamente difficile da pensare. Mi sembra strutturalmente complicato pensare che una persona, che è disposta a mettere a rischio la propria vita e che sborsa una cifra esorbitante in rapporto

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

al reddito medio del Paese di provenienza, sia poi spaventata dalla possibilità che gli venga comminata un'ammenda, una volta accertata la responsabilità penale: non credo che questo meccanismo possa funzionare.

Dal momento che su questi temi, a mio avviso, dovremmo ragionare in maniera molto laica, sono convinto che questa esperienza ci ponga una questione, e rispondo così anche al senatore Cociancich. Credo che, come il Governo attuale, anche i Governi precedenti si siano trovati nella condizione di dover sperimentare degli strumenti. Posso comprendere, quindi, che in un certo momento si sia potuto pensare che quello strumento potesse avere una qualche funzione: dobbiamo prendere atto, però, che non ha funzionato e che, semmai, il tema fondamentale è quello della repressione.

A questo proposito ci tengo a precisare che non ho detto che la repressione non serve; ho detto che non serve la repressione nella dimensione nazionale, cioè al livello dei Paesi meta della migrazione, che è praticamente irrilevante. Ci sono delle forme di repressione che possono avere efficacia, soprattutto sulle strutture organizzate che gestiscono questo tipo di traffico, ma, ahimè, rinviano ad una dimensione sovranazionale della capacità repressiva: penso che questo sia il punto fondamentale. Non sto dicendo, dunque, che si debba intervenire solo dal punto di vista umanitario ed



*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

educativo; serve anche la repressione, che va fatta però su scala adeguata, cioè nella dimensione in cui si generano questi fenomeni, consentendo di intervenire con un'effettiva capacità deterrente e sanzionatoria.

Da questo punto di vista lamento una frustrazione, perché, al livello di quella struttura più articolata di rilevanza sovranazionale che per noi è l'Unione europea, non solo abbiamo tutte le difficoltà che conosciamo rispetto alla gestione dei traffici, ma abbiamo anche una difficoltà a costruire forme di giurisdizione sovranazionale.

La procura europea è nata sicuramente con una finalità diversa, quella di contrastare le frodi contro l'Unione europea, ma sappiamo bene che le strutture sovranazionali che si sono costituite all'interno dell'Unione hanno assunto spesso delle funzioni che andavano al di là di quelle previste. Rispetto a fenomeni come questo, avere degli strumenti giurisdizionali sovranazionali ci consentirebbe di intervenire molto meglio.

Durante il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea abbiamo provato a portare avanti questo processo, devo dire con qualche successo, che è stato però poi in parte smontato nel semestre di Presidenza successivo. Ci tengo a chiarire questo passaggio, perché non vorrei che il mio discorso fosse percepito come un semplice messaggio buonista.

Resoconto stenografico n. 14

1<sup>a</sup> Commissione

Seduta n. 295 del 08/07/2015

Sede IC 0586

Quello che dico è che la repressione è certamente utile, ma va costruita su altra scala, che non corrisponde alla semplice dimensione nazionale, perché a questo livello non si è in grado di incidere sull'origine del fenomeno. Questo è il punto.

Per quanto riguarda il tema del terrorismo, non abbiamo allo stato elementi per dire che c'è un rapporto tra terrorismo e gestione dei flussi, ma riteniamo che strutture che ambiscono ad esercitare una sovranità su alcuni territori non possano non entrare in qualche modo inevitabilmente in contatto con questo tipo di fenomeni. Dal momento che si tratta di strutture che hanno l'esigenza di finanziarsi, è chiaro che, trovandoci di fronte ad uno dei fenomeni più lucrosi che si vengono a determinare su certi territori - nei quali, ahimè, non ci sono o scarseggiano altri tipi di attività economiche - è possibile che si crei questo *link*. Su questo tema penso sia necessario un grado di allarme e di attenzione molto forte.

Con riferimento invece alla questione delle carceri, è vero che i Paesi da cui provengono i detenuti extracomunitari sono a matrice laica, ma anche in quei territori la situazione è tutt'altro che stabilizzata. È altresì vero, però, che abbiamo assistito, anche in altri Paesi europei, a fenomeni di radicalizzazione che prescindono molto dal Paese di provenienza. Il substrato

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

che presuppone la radicalizzazione è molto ampio, per cui è difficile individuare certi fenomeni: non è che se uno viene da un Paese piuttosto che da un altro è più esposto a fenomeni di radicalizzazione. C'è una condizione di estraneità, rispetto al contesto nel quale si giunge, che espone molto di più a questo tipo di proselitismo.

Da questo punto di vista, è molto difficile intervenire e lo dico perché spesso si è fatta un po' di propaganda, di allarmismo. Pensiamo, ad esempio, al tema del culto in carcere: se lo si proibisce o lo si limita - e questo è stato riscontrato in tutti i Paesi che hanno dovuto affrontare il fenomeno - si aumenta la potenziale radicalizzazione. Non credo sia un caso che il culto all'interno del carcere sia stato favorito anche da miei predecessori che riferivano a maggioranze completamente diverse. Contemporaneamente, però, il culto stesso può essere uno strumento attraverso il quale, se non adeguatamente governato, si può sviluppare proselitismo.

La questione, quindi, va regolata con grandissima cautela ed attenzione e soprattutto con un rapporto diretto con le comunità islamiche che, in qualche modo, mostrano una maggiore adesione ai processi di integrazione. Questa mi sembra l'unica strada realisticamente perseguibile, o perlomeno

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

l'unica che si sta seguendo in Europa, e credo che una ragione ci sia ed è quella sulla quale ci siamo attestati.

Quanto a ciò che è possibile fare per la semplificazione e per la velocizzazione delle procedure, è innanzitutto necessario partire da un dato, cioè che si deve favorire una maggiore specializzazione: spesso questi procedimenti sono affidati a strutture che si occupano anche di molti altri temi e, da un certo punto di vista, questo rende, da un lato, più difficile un approccio consapevole e pienamente in asse con il fenomeno, dall'altro rende anche più difficile il consolidamento di una giurisprudenza. Vi è una divaricazione giurisprudenziale molto forte a seconda delle realtà e su questo possiamo agire sia con misure di carattere organizzativo, cioè pensando ad un maggiore grado di specializzazione dei soggetti giurisdizionali chiamati a pronunciarsi, sia sul fronte formativo. A tale proposito, è mia intenzione dare un'esplicita direttiva alla Scuola di formazione della magistratura, affinché su questo fronte, nell'ambito del rispetto dell'autonomia dell'organo giudiziario, si dia un contributo, che consenta anche una maggiore uniformità della pronunce giurisdizionali.

Sull'istituzione di un apposito Tribunale per la famiglia e per i diritti della persona, uno dei punti della legge delega sulla riforma del processo

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

civile, la discussione è ancora del tutto aperta e ritengo che il tema sarà molto dibattuto. Personalmente sono convinto - e sono disponibile a confrontarmi su questa idea - che si debbano tendenzialmente portare tutte le competenze che ineriscono la famiglia, la persona ed i minori verso un soggetto unico, senza per questo disperdere l'esperienza del Tribunale dei minori, ma al contrario informando questa nuova struttura all'esperienza del Tribunale dei minori, perché sia un tribunale supportato da competenze specifiche e da giudici non togati. Ne possiamo discutere, ma quello che ritengo comunque non utile è l'attuale frammentazione delle competenze, che ha creato non solo un disagio per i minori, ma anche una scarsa capacità di intervento della giurisdizione sui fenomeni. Su questo punto, quindi, pur restando molto aperto e disponibile al confronto, credo che l'evoluzione auspicabile sia quella che ho appena richiamato.

Venendo ad un'altra delle questioni poste, una delle mie prime iniziative come Ministro della giustizia è stato il tentativo di stringere rapporti con i Paesi che producono una significativa presenza di detenuti nel nostro Paese. Abbiamo compiuto un passo significativo con il Marocco, da cui proviene una delle più significative comunità presenti all'interno delle nostre carceri, mentre devo dire che abbiamo avuto molto

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

meno successo con la Tunisia, a causa della situazione di instabilità di quel Paese, che si è protratta in tutti questi mesi e dove comunque il nuovo impatto costituzionale non favorisce questo tipo di accordi; stiamo arrivando ad un punto con la Nigeria e naturalmente tralascio i dettagli sull'impossibilità di costruire un rapporto con la Libia in questo momento storico.

Aggiungo, per completare l'informazione, che abbiamo cercato - anche se si tratta naturalmente di un fenomeno del tutto diverso - di accelerare molto le procedure per il rimpatrio dei detenuti di Paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa o membri dell'Unione europea, sulla base delle convenzioni che già consentono questo tipo di rimpatrio. La procedura è particolarmente complessa - ed anche su questo credo sia utile e necessaria una riflessione - perché prevede un'iniziativa del procuratore generale di fronte al Presidente della Corte d'appello e quindi tutta una serie di passaggi che probabilmente potrebbero essere ripensati. Devo dire che nonostante ciò, nel corso di questi mesi - anche perché si è posto il problema come prioritario - abbiamo registrato una più forte collaborazione da parte delle procure generali.

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Rispetto agli anni precedenti, la situazione è molto migliorata dal punto di vista numerico e se d'interesse di questa Commissione farò a breve pervenire dati più aggiornati. Spesso, infatti, non si eseguivano i rimpatri non solo verso Paesi interlocutori che per ragioni organizzative, poiché avevano comunità carcerarie già significative, opponevano una certa resistenza, ma anche verso Paesi che invece reclamavano il rimpatrio di detenuti che chiedevano di tornare nei Paesi di origine - mi riferisco a Paesi membri dell'Unione europea come ad esempio la Spagna, anche se si parla di numeri più contenuti - in quanto la farraginosità dell'*iter* faceva sì che talvolta la procedura venisse completata quando magari la pena era stata scontata interamente. Da questo punto di vista, quindi, stiamo portando avanti un lavoro di cooperazione con le procure generali e di ricognizione normativa, che credo potrà dare degli esiti significativi.

MAURO Mario (*GAL (GS, MpA, NPSI, PpI, IdV, VGF, FV)*). Signor Ministro, la ringrazio per la complessa ed articolata relazione. Più che porre una domanda, desideravo confrontare alcuni elementi sulla scorta delle affermazioni che lei ha ripetutamente fatto all'interno della sua esposizione e che ha ulteriormente precisato nella prima tornata di risposte.

Resoconto stenografico n. 14

1<sup>a</sup> Commissione

Seduta n. 295 del 08/07/2015

Sede IC 0586

Il primo e più importante di questi elementi mi sembra sia una verifica della fantomatica affermazione secondo la quale esisterebbero nessi tra flussi migratori e terrorismo internazionale. Lei ha più volte citato, nella sua esposizione, l'attività della procura di Catania. La procura di Catania, già molti mesi or sono - *a latere* di un'inchiesta cui è stato fatto cenno anche ieri nel corso dell'audizione del capo di Stato maggiore della Marina militare De Giorgi - nell'intervenire per disporre il sequestro di una nave proveniente da Alessandria d'Egitto, che ha lasciato in mare, al largo di Cipro, quasi 500 persone che sono state salvate, nel cui ambito la Marina militare è intervenuta con un sommergibile d'appoggio per poter monitorare per tempo l'attimo in cui queste persone venivano abbandonate in mare, ha disposto l'arresto di 16 egiziani. Negli atti a supporto di quest'iniziativa giudiziaria viene riportato che, nel produrre una serie di verifiche per l'identificazione di queste persone, uno dei riscontri ha riguardato la presenza di genotipi di DNA di un ceppo della poliomielite, che si può contrarre solo nel Waziristan e nell'Afghanistan. Pur lasciando spazio all'ipotesi che il flusso turistico fra Egitto ed Afghanistan sia indubbiamente uno dei *trend* di quelle aree, rimane il dubbio che



*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

effettivamente ci potessero essere nessi tra questi egiziani ed organizzazioni terroristiche.

Del resto, come risulta chiaramente anche dai riscontri forniti, fra gli altri, dai nostri Servizi, uno degli elementi che dà il vantaggio competitivo ora alle une ora alle altre delle 28 brigate libiche - come si autodefiniscono - di varia sfumatura islamista, presenti su quel territorio ed impegnate nello scontro, è proprio la capacità di controllare il traffico di esseri umani che avviene in entrata da Ciad, Nigeria ed altre aree come il Sudan e l'Eritrea, ed evidentemente in uscita quando staccano il biglietto per salpare verso i nostri lidi.

Chiedo quindi al Ministro della giustizia, così come avevo già fatto illustrando le medesime questioni in questa stessa sede al Ministro dell'interno, se non sia il caso di chiarire una volta per tutte questa vicenda. Si tratta di capire, cioè, se vi sono atti della nostra magistratura dai quali risultino queste inferenze, così da non farci dire sempre e ripetutamente che, se i terroristi dell'ISIS devono entrare in Italia, lo fanno in aereo. La questione non è verificare questo, ma cercare di cogliere l'esistenza di un possibile nesso tra organizzazioni criminali e organizzazioni di stampo terroristiche - visto che hanno da guadagnarci entrambe - stando anche a

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

quanto è già avvenuto in passato in contesti complessi come quello colombiano, ad esempio, quando gli interessi delle Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC) si sono sincronizzati con quelli dei trafficanti.

Un'altra questione riguarda invece quello che accade ai terroristi che vengono reclusi nelle nostre carceri. Recandomi in visita al carcere di Macomer e a quello di Badu 'e Carros, sono rimasto personalmente molto impressionato dalla sproporzione che c'è tra il numero - pur contenuto - di persone detenute per reati legati al terrorismo internazionale e la relativa inadeguatezza degli strumenti di mediazione culturale, anche solo di quelli necessari per comprendere la lingua di quei detenuti. In particolare, i secondini del carcere di Macomer mi spiegavano che la loro unica difesa rispetto a persone che capiscono quello che loro dicono, ma di cui loro non intendono la lingua, è l'uso dei vari sottodialetti sardi per parlare in pubblico, in modo da rendere impenetrabile il loro dire ai detenuti stranieri, perché ad un certo punto non si capisce più chi sia prigioniero di chi.

Faccio volutamente questo discorso davanti a lei, signor Ministro, perché, viste anche le inferenze con organizzazioni criminali e di stampo terroristico, il fenomeno migratorio si accompagna, per così dire, al nostro

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

sistema di giustizia, dicendoci alla fine una sola cosa e cioè che l'integrazione si fa a tutti i livelli, anche nel momento dell'esecuzione della pena, anche nel momento dell'attribuzione delle pene stesse.

Mi chiedo quanto siamo preparati, come ci stiamo organizzando, che cosa contiamo di fare come sistema giustizia per poter reggere questo livello della sfida, che evidentemente è ben altra cosa rispetto alla sostanza dei flussi migratori, ma che pure è un fenomeno collegato. Se abbiamo infatti molti stranieri detenuti nelle nostre carceri, questi possono in prospettiva trovare nel carcere l'integrazione che non hanno avuto prima o conoscere un momento di ulteriore integrazione, oppure possono trovare nel carcere lo strumento attraverso il quale rafforzare le proprie reti criminali, e questo evidentemente ci dispiacerebbe.

ORLANDO, *ministro della giustizia*. Senatore Mauro, le sue valutazioni sono perfettamente in linea con quelle che ho fatto io, nel senso che non abbiamo evidenze giudiziarie che ci dicono che esiste una connessione tra organizzazioni criminali e organizzazioni di stampo terroristico e, come Ministro della giustizia, credo di poter rispondere solo sulla base di evidenze giudiziarie e non di supposizioni.

*Resoconto stenografico n. 14**1<sup>a</sup> Commissione**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Di certo, se guardiamo ai fenomeni del passato, abbiamo elementi che ci portano a dire che il terrorismo ha necessità di risorse, così come, se guardiamo al presente, possiamo dire che il terrorismo non ha semplicemente una dimensione eterea, ma anche l'ambizione ad un radicamento territoriale. Questo insieme di dati ci fa supporre che si possa generare un nesso tra controllo del traffico clandestino di migranti e terrorismo, sempre che non si sia già generato. Allo stato, al di là delle prove che non hanno prodotto un dato incontrovertibile, non abbiamo una pronuncia di un soggetto giurisdizionale che ci dica queste cose ed a questo io credo di dovermi doverosamente attenere.

Per quanto riguarda la questione della detenzione dei terroristi di matrice internazionale, le cose che lei ha detto, senatore Mauro, oggi valgono probabilmente per le carceri calabresi, piuttosto che per quelle sarde, visto che a Macomer non ci sono più detenuti accusati o condannati per reati di terrorismo internazionale. Gli unici detenuti di questo tipo attualmente presenti nel nostro Paese sono nel carcere di Rossano, in Calabria, per cui semmai ad essere utilizzato dai secondini sarà il dialetto calabrese, che pure penso possa funzionare da questo punto di vista.

*1ª Commissione**Resoconto stenografico n. 14**Seduta n. 295 del 08/07/2015**Sede IC 0586*

Sicuramente la questione degli strumenti di mediazione culturale è molto importante. Come abbiamo segnalato più volte, abbiamo però dei problemi. Capirà che in un sistema penitenziario in cui - ahimè - abbiamo carenze di organico anche per quanto riguarda gli educatori e gli psicologi, previsti comunque da una normativa pluridecennale, quella della mediazione culturale e linguistica è una delle questioni nuove che si è venuta a creare e che si aggiunge all'insieme delle carenze che stiamo provando ad affrontare.

C'è per la verità un percorso di riorganizzazione delle strutture penitenziarie. Conterò sul suo sostegno attivo in sede di legge di stabilità, senatore Mauro, perché questo obiettivo sia raggiunto: come ho già detto in altre occasioni, sono convinto infatti che questa sia davvero una delle questioni più nevralgiche da affrontare e risolvere.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Orlando per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,40.*