

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA

La seduta comincia alle 14,35.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*,
legge il processo verbale della seduta del
31 marzo 2004.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Armosino, Azzolini, Baccini, Berlusconi, Berselli, Biondi, Bono, Buttiglione, Cicu, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Frattini, Galati, Gasparri, Malgieri, Mantovani, Maroni, Martinat, Matteoli, Angela Napoli, Prestigiacomo, Ramponi, Ranieri, Ricciotti, Rodeghiero, Santelli, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Soda, Soro, Sospiri, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati in missione sono complessivamente quarantaquattro, come risulta dall'elenco che è depositato presso la Presidenza e che sarà allegato al resoconto della seduta odierna.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Invito il deputato segretario a dare lettura delle petizioni giunte alla Presidenza e che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*,
legge:

Francesco Di Pasquale, da Canello ed Arnone (Caserta), chiede:

che nella futura Costituzione europea sia inserito il richiamo alle radici cristiane (767) – *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

provvedimenti che promuovano la prenotazione telefonica delle prestazioni sanitarie delle Aziende sanitarie locali (768) – *alla XII Commissione permanente (Affari sociali)*;

norme per incentivare corsi di formazione e specializzazione negli enti pubblici (769) – *alla XI Commissione permanente (Lavoro)*;

ulteriori norme per migliorare l'attuale normativa antisismica (770) – *alla VIII Commissione permanente (Ambiente)*;

provvedimenti per potenziare la sicurezza notturna anche tramite l'utilizzo di contingenti militari (771) – *alla IV Commissione permanente (Difesa)*;

istituzione della giornata del «rispetto della vita umana» (772) – *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

ulteriori disposizioni volte alla tutela e conservazione delle tombe e alla protezione dei cimiteri (773) – *alla VIII Commissione permanente (Ambiente)*;

ulteriori provvedimenti in materia di volontariato civile e religioso e protezione civile (774) – *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

nuove norme relative alla nomina e al ruolo dei difensori civici e all'istituzione di organismi per la tutela del cittadino (775) — *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

ulteriori disposizioni in materia di gestione dei rifiuti (776) — *alla VIII Commissione permanente (Ambiente)*.

Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 79, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza di grandi dighe (4863).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 79, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza di grandi dighe.

*(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4863)*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Mereu.

ANTONIO MEREU, *Relatore*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame reca la conversione in legge del decreto-legge n. 79 del 2004, in materia di sicurezza delle grandi dighe. Il provvedimento è sostanzialmente finalizzato, oltre che all'individuazione delle grandi dighe fuori esercizio, anche a consentire l'esecuzione di verifiche e controlli atti alla realizzazione di eventuali interventi necessari per l'incremento delle condizioni di sicurezza delle dighe stesse, siano esse in esercizio o meno.

Si tratta, come si può ben capire attraverso la lettura degli articoli di cui è composto il provvedimento, di un problema importante e necessario, con tempi volutamente e doverosamente stretti, sia nell'individuazione e certificazione di tutte

le grandi dighe, che superano i 15 metri di altezza o il milione di metri cubi di invaso, dalle quali poi estrapolare quelle fuori esercizio, sia nell'attuazione di eventuali provvedimenti atti a rendere sicure le dighe per le quali tali interventi si rendessero necessari.

Il provvedimento in esame tiene conto di altri due presupposti importanti. Il primo è che un gran numero di grandi dighe italiane sono state costruite diversi decenni orsono e bisogna quindi provvedere a controlli certificati che ne garantiscano la funzionalità. Il secondo è che, dalla data di costruzione ad oggi, molte di queste dighe risultano costruite in territori che nel frattempo sono stati dichiarati sismici, per cui occorre effettuare verifiche e controlli adeguati al nuovo stato.

Da quanto esposto consegue che bene ha fatto il Governo ad emanare il decreto-legge in esame, che si pone come obiettivo finale l'eliminazione di qualsivoglia potenziale pericolo per le popolazioni che risiedono a valle delle dighe. Per questo motivo occorre, per quanto possibile e relativamente all'efficacia dell'intervento, limitare i tempi burocratici dello stesso.

Questo modo di procedere dovrebbe essere valido per tutti i tipi di intervento che si debbono porre in essere, ma in questo caso è dovuto, sia per la tipologia delle opere interessate che per il numero di persone coinvolte. Ciò non significa che oggi vi siano situazioni dichiarate di reale pericolo; comunque, dobbiamo dare atto al Governo e alla maggioranza che lo sostiene della volontà di affrontare in modo concreto e tempestivo il problema, evidenziando quanto sia importante ed urgente anticipare e prevenire situazioni pericolose, che potrebbero determinarsi a seguito di un approccio ritardato al medesimo.

Per questo è importante censire e dettare apposite disposizioni di verifica, controllo e monitoraggio. Il nostro dovere di parlamentari è prendere atto che il problema è attuale e importante e che il decreto che ci accingiamo a convertire in legge, sebbene non contenga soluzioni concrete in ordine alla sicurezza delle dighe

(perché non sono elencati interventi specifici per opere chiaramente individuate), ne è sicuramente l'indispensabile e necessaria premessa.

Con il provvedimento in esame, il Governo ha voluto assumere un'importante responsabilità, facendosi carico di favorire una serie di interventi volti a rafforzare la sicurezza delle dighe presenti sul territorio nazionale. Non si può pertanto che auspicare un generale parere favorevole sul decreto-legge in discussione; siamo tutti coinvolti a collaborare in questo senso.

Il decreto-legge presentato dal Governo è suddiviso in 6 articoli e reca prevalentemente disposizioni finalizzate ad avviare un'immediata e straordinaria attività di controllo dello stato di manutenzione e dei requisiti di sicurezza, oltre che di messa in sicurezza, delle grandi dighe. A tale scopo, il RID, il registro italiano delle dighe, competente in materia, dispone di un finanziamento aggiuntivo rispetto a quelli ordinari. Le disposizioni recate dal decreto in relazione al problema delle dighe possono essere sostanzialmente suddivise in due categorie: disposizioni relative alla sicurezza delle dighe fuori esercizio; disposizioni relative alla sicurezza delle dighe in esercizio.

L'articolo 1 dispone che il RID individui, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, le dighe fuori esercizio per le quali non sia stata rinnovata o richiesta la concessione e per le quali non abbia avuto luogo la dismissione definitiva, intendendosi con ciò la demolizione anche parziale, purché risulti garantita la sicurezza del sito.

L'elenco delle dighe aventi queste caratteristiche deve essere trasmesso dal RID alle regioni, alle province autonome e alle autorità di bacino territorialmente interessate, anche in relazione al rischio idraulico a valle, che a loro volta devono integrarlo. A tale proposito, in Commissione è stata evidenziata l'importanza del coinvolgimento delle autonomie locali, che devono attivarsi per fornire al RID le eventuali informazioni necessarie al completamento del quadro ricognitivo posto in essere a livello centrale, divenendo così correspon-

sabili nell'attuazione del decreto-legge. A tal fine è stato approvato in Commissione un emendamento che fissa limiti temporali alle autonomie locali per fornire le informazioni richieste.

L'articolo 2 dispone, in merito agli interventi di messa in sicurezza delle dighe fuori esercizio, modalità per la realizzazione ed il controllo dei provvedimenti atti ad eliminare eventuali situazioni di pericolo, nonché il loro finanziamento.

L'articolo 3 prevede che, a supporto delle attività di cui all'articolo 2, svolga la propria opera un comitato di alta sorveglianza composto da cinque esperti. I due commi successivi riguardano non le sole dighe fuori esercizio, ma l'attività complessiva e ordinaria del RID, prevedendo un potenziamento della struttura, con un apposito stanziamento, nonché un coordinamento con il Dipartimento della protezione civile.

L'articolo 4 dispone in merito ad una attività generalizzata di verifica sismica ed idraulica, in funzione della variata classificazione dei siti in base a quanto previsto dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 2003, estesa a tutte le dighe esistenti. Il comma 2 dispone che il RID, entro il termine di 30 giorni, emani norme tecniche per la verifica sismica, mentre il comma 3 affida ai concessionari, o comunque ai soggetti che esercitano l'opera, il compito e l'onere di effettuare le verifiche.

L'articolo 5 prevede che, in linea generale, tutte le somme derivanti dal « netto ricavo del mutuo » contratto con le risorse stanziate da una norma di spesa recata dal decreto-legge n. 132 del 1999 (riguardante, in particolare, l'acquisto di un complesso immobiliare da parte della Protezione civile) possano essere utilizzate per il finanziamento di ulteriori finalità di protezione civile per le quali non sussista specifica autorizzazione di spesa.

Per quanto riguarda l'esame del provvedimento in Commissione, è da rilevare che la VIII Commissione ha dovuto procedere celermente all'esame in sede referente a causa dei limitatissimi tempi a disposizione, derivanti da un repentino

inserimento del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea. In ogni caso, anche grazie ad un atteggiamento di fattiva e leale collaborazione da parte del Governo, la Commissione ha potuto acquisire una serie di elementi informativi che si erano resi necessari in relazione ad alcuni aspetti legati al provvedimento. Pertanto, è stato fornito alla Commissione un quadro di sintesi dell'intera situazione — con l'indicazione delle grandi dighe che potrebbero essere interessate dal decreto-legge in esame — che aiuta a capire le reali dimensioni del problema.

Nel corso dell'esame del provvedimento, anche alla luce delle informazioni ricevute dal Governo, sono stati approvati alcuni emendamenti che hanno apportato al testo miglioramenti di carattere tecnico e sostanziale. A tale proposito, debbo dare atto ai gruppi di opposizione di avere tenuto un atteggiamento non ostruzionistico, che ha permesso di non ritardare i lavori della Commissione. Pur non partecipando alle votazioni degli emendamenti presentati dal Governo e dal relatore, i predetti gruppi hanno comunque preannunciato la presentazione di loro emendamenti direttamente in Assemblea.

Al termine dell'esame in sede referente, la VIII Commissione ha stabilito di proporre all'Assemblea l'approvazione del testo presentato dal Governo, al quale sono state apportate modifiche riguardanti: l'introduzione di integrazioni di carattere tecnico finalizzate, in prevalenza, al coordinamento normativo del testo; la definizione di alcuni termini relativi ad adempimenti previsti a carico del RID e degli enti locali competenti, al fine di garantire la tempestiva realizzazione degli interventi; la disciplina dei criteri per consentire, in sede di prima applicazione, la determinazione del contributo annuo dovuto dai concessionari di grandi dighe al RID per lo svolgimento delle sue attività istituzionali di vigilanza e controllo; il potenziamento dell'organico dello stesso RID in termini di personale, per far fronte alle ulteriori incombenze derivanti dal provvedimento in esame.

In tal senso, nell'auspicare un confronto parlamentare sereno e costruttivo sul testo proposto, si raccomanda all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 79 del 2004.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, il decreto-legge in esame segue all'istituzione del Registro italiano dighe, nel cui ambito di competenza è stata avviata una verifica finalizzata alla ricognizione delle dighe fuori esercizio provvisorio (senza concessionario o per le quali non sia stata richiesta la concessione). Ne sono state individuate ben 18, alcune delle quali sono state costruite addirittura nell'Ottocento (una nel 1830; un'altra nel 1840; altre due nel 1850; un'altra ancora è del 1914).

Considerata anche l'incertezza relativa agli eventi meteorologici, è opportuno che il Governo ponga mano alla messa in sicurezza di tali dighe, onde prevenire qualsivoglia evento non dipendente dalla volontà umana. Da qui l'urgenza del decreto-legge in esame, che chiedo all'Assemblea di approvare nel più breve tempo possibile.

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

EGIDIO BANTI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, nei mesi scorsi è stato dato alle stampe, in Italia, un romanzo intitolato *Apocalisse bianca*, presentato dalla casa editrice Mursia con l'accattivante definizione di « primo meteo thriller italiano ».

Invero, il romanzo affronta — in chiave romanzata, appunto — il tema delle trasformazioni climatiche e la possibilità che le tesi a tale riguardo ricorrenti possano essere messe in discussione. Nel libro viene descritta, tra l'altro, una nevicata a Roma in pieno mese di luglio, quasi a

contrastare la tesi secondo la quale l'effetto serra dovrebbe portare estati più calde e non, invece, più fredde.

Cosa c'entra tutto ciò con la discussione in atto e con il tema delle dighe? C'entra, signor Presidente, perché uno degli argomenti affrontati (in chiave romanzata) nel testo di questo meteo *thriller* riguarda la crisi di una grande diga sita (in realtà, si tratta di un'ipotesi di fantasia) nelle Alpi Apuane e, quindi, a ridosso del territorio dal quale provengo: la Lunigiana. Ma non è un motivo scaramantico che mi induce a citare il volume di Alessio Grosso. È singolare, invece — ed anche curioso, ma non necessariamente negativo —, che il testo di un romanzo sicuramente ispirato a posizioni culturali non lontane da quelle dell'attuale Governo e dell'attuale Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (ad esempio, le tesi che contrastano la validità dell'effetto serra, per come emergono dal romanzo, sono molto simili a quelle che Paolo Togni ha sostenuto, ancora di recente, sul quotidiano *Il Sole 24 Ore* ed anche altrove) si inserisca in un clima volto ad affrontare le questioni dell'ambiente in una certa maniera, nel quale nasce l'esigenza di intervenire sulle dighe per evitare sconvolgimenti e pericoli molto gravi per le popolazioni (come sono, appunto, quelli descritti nel romanzo).

Ciò potrebbe giustificare il ricorso al decreto-legge, come ha affermato poco fa, nel suo breve intervento, il sottosegretario Ventucci. Non lo contrasteremo, così come non l'abbiamo contrastato in Commissione: come ricordava il relatore, l'atteggiamento delle forze di opposizione è costruttivo. Certo, ci chiediamo — è giusto farlo per argomentare compiutamente — se il ricorso al decreto-legge fosse effettivamente necessario. Ebbene, debbo dire che, nel corso dell'esame in Commissione, non è emersa fortunatamente la presenza di pericoli imminenti e definiti — che, peraltro, richiederebbero ben altri interventi rispetto a quelli previsti dal decreto-legge — per quanto concerne la situazione delle dighe non più in esercizio. È altresì vero, come hanno ricordato sia il relatore sia il sottosegretario, che alcune di queste

dighe non più in esercizio sono state costruite in anni molto lontani (per la verità, poche, perché la maggior parte di quelle fuori esercizio è collocabile all'indomani dell'ultima guerra e, quindi, negli anni Cinquanta e Sessanta; tuttavia, alcune effettivamente risalgono all'Ottocento od all'inizio del secolo scorso).

In ogni caso, a fronte dell'istituzione, avvenuta poco più di un anno fa, del Registro italiano dighe, si è ritenuto di prendere atto che il lavoro iniziale di tale organismo ha indotto all'adozione di un decreto-legge. Ne prendiamo atto, sia pure sottolineando che, a questo punto, il testo meriterebbe, probabilmente, di essere esaminato con attenzione e, ove possibile, anche di essere migliorato.

È evidente che, se si fosse trattato di un disegno di legge ordinaria anziché di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, avremmo avuto a disposizione un tempo maggiore per l'esame, come ricordava il relatore; comunque, noi gruppi di opposizione non facciamo polemica né gridiamo allo scandalo per questo, ma semplicemente sottolineiamo che, a questo punto, ci troviamo in una condizione che è ben resa dall'espressione latina: *Hic Rhodus, hic salta!* Questo è il modo con cui il Governo ha manifestato la volontà di affrontare, sia pure in una prima fase, la questione. Noi siamo disponibili a farlo, ma sottolineiamo alcuni punti sui quali il decreto-legge, a nostro giudizio, tanto più nel momento in cui si accinge a diventare legge a tutti gli effetti, può essere migliorato.

Anzitutto, per quanto riguarda gli interventi di cui agli articoli 2 e 3, relativi soprattutto alla messa in sicurezza delle dighe non più in esercizio, non si può non raccomandare — se possibile, ciò va tradotto in legge — la semplificazione massima in relazione a quanto viene disposto, evitando il più possibile, poiché il contrario sarebbe in contraddizione con l'intendimento dichiarato, ogni appesantimento di carattere burocratico.

Fuor di metafora: uno o più commissari delegati di comprovata professionalità tecnica, scientifica ed amministrativa.

Auspichiamo che il numero dei commissari delegati sia il più ridotto possibile (naturalmente, in misura confacente alle reali esigenze poste da tale problema), ma si eviti di cogliere l'occasione — come, purtroppo, talora è avvenuto in altre circostanze — per costruire organismi pleotorici, ridondanti o non completamente rispondenti alle esigenze da cui è derivata la loro istituzione.

Pertanto, a fronte di situazioni indicate dal Registro italiano dighe, immaginiamo interventi snelli (anche perché, probabilmente, non si tratta di interventi particolarmente complessi, neanche dal punto di vista della dimensione quantitativa) affinché la sicurezza sia accertata, le procedure siano effettivamente messe in atto e tutto ciò avvenga in tempi rapidi, senza complicazioni di carattere burocratico e procedimentale. Da questo punto di vista, dunque, forse una maggiore « snellezza » degli articoli precedentemente citati potrebbe agevolare il raggiungimento dell'obiettivo finale.

Diamo atto che, in questa fase dell'*iter* del decreto-legge, è previsto il coinvolgimento degli enti locali, in particolare le regioni e le autorità di bacino; forse, sotto questo punto di vista, si sarebbe potuto fare anche qualcosa in più, ma in ogni caso tale coinvolgimento è previsto dal provvedimento in esame.

Analogo coinvolgimento, invece, non è previsto dall'articolo 4 del decreto-legge, che riguarda un argomento sul quale mi soffermerò più ampiamente, anche perché è stata presentata una proposta emendativa specifica da parte del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo. Rispetto agli articoli precedenti, infatti, l'articolo 4 del provvedimento affronta la questione delle condizioni di sicurezza delle grandi dighe ancora in esercizio (anziché la sicurezza delle grandi dighe non più in esercizio, oggetto degli articoli precedenti). La necessità e l'urgenza di un tale intervento è, in base al primo comma dell'articolo 4, la conseguenza della variata classificazione sismica di alcuni dei siti nei quali sono presenti dighe.

Recentemente, infatti, sono state introdotte variazioni della classificazione sismica dei territori del nostro paese, ed è evidente che si tratta di un aspetto non secondario rispetto alle esigenze di sicurezza che possono derivare non solo dalla presenza di dighe, ma anche da altri fattori. Ciò è giusto e deve essere non dico lodato, ma almeno sostenuto; tuttavia, forse il testo dell'articolo 4 del decreto-legge risulta un po' « timido » rispetto all'occasione che si presenta al nostro esame legislativo. È evidente, infatti, che la questione non è legata solo al rischio sismico: probabilmente, oggi la maggior parte delle dighe esistenti merita un'attenzione particolare ai fini di una verifica più complessiva, che del resto — almeno tra le righe — è quella affidata al lavoro del Registro italiano dighe, attraverso i provvedimenti che negli anni scorsi ne hanno determinato l'istituzione.

Anche se non intendo dilungarmi, in questa sede, in dissertazioni accademiche (di cui, tra l'altro, non sarei neppure capace), vorrei rilevare che, sotto questo punto di vista, le dighe rappresentano un tema antico per quanto concerne la capacità pubblica di intervenire attraverso precise indicazioni di fattibilità tecnico-economiche ed ambientali. Ricordo, al riguardo, i tempi della Tennessee Valley Authority e, negli anni Trenta del secolo scorso, gli interventi che dettero vita alla fase del *New deal* rooseveltiano.

Le condizioni di fattibilità sono fondamentali per giudicare se una diga debba continuare a beneficiare della concessione e ad operare, perché non esiste solo il rischio sismico. In tal caso la competenza, a nostro avviso, appartiene non tanto — o non solo — al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma anche, in modo particolare, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e, sul territorio, alle autorità di bacino; del resto, non a caso nel corso dell'esame svolto in Commissione i due argomenti sono stati collegati.

L'emendamento che il nostro gruppo ha presentato all'articolo 4 decreto-legge in esame, lasciando inalterata l'intera

prima parte del comma 1 (che condividia-mo), propone di aggiungere che il Registro italiano dighe, ai fini della valutazione della persistenza delle condizioni di sostenibilità tecnico-economica ed ambientale e delle condizioni di sicurezza delle dighe esistenti, determini, con apposito elenco, non solo le dighe da sottoporre a verifica sismica ed idraulica (come ho precedentemente affermato e come è già riportato nel testo del provvedimento), ma anche le dighe da sottoporre, d'intesa con le regioni e con le autorità di bacino competenti, a revisione di fattibilità tecnico-economica ed ambientale, attraverso l'analisi costi-benefici, diretta anche a valutare i costi territoriali ed i benefici indiretti sociali, al fine di accertarne l'utilità, in modo da segnalare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'eventuale venir meno delle condizioni che giustificano l'esercizio dell'impianto.

In altri termini, riteniamo che a questo punto, a fronte dell'esistenza del Registro italiano dighe e di un intervento di carattere anche finanziario, quale quello previsto dal decreto-legge in esame, sia necessario ed utile affrontare la questione in maniera tale da lanciare un segnale di attenzione al mondo della scienza, alle stesse organizzazioni degli enti locali, al mondo dell'ingegneria ed anche al mondo economico rispetto allo scenario futuro delle dighe. È noto, infatti, che nel nostro paese i provvedimenti adottati negli anni passati (come, ad esempio, la legge per la difesa del suolo e la cosiddetta legge Galli sull'organizzazione del sistema idrico) sconsigliano, di solito, l'uso potabile delle dighe. È altresì noto che le dighe sono considerate da molti esperti la causa principale della sparizione di una parte delle spiagge del nostro paese: esempi come l'Alento, il Flumendosa o Monteperdosu, oppure il caso della diga di Occhitto sono rivelatori di giustificazioni economiche a nostro avviso non più sostenibili.

Da questo punto di vista, pertanto, riteniamo che questa possa essere l'occa-

sione per compiere un ulteriore passo in avanti rispetto a quanto inserito nell'originario testo del decreto-legge in esame. Intendiamo confrontarci ancora, in sede di Comitato dei nove ed in Assemblea, quando avrà luogo l'esame delle proposte emendative, per cercare di migliorare ulteriormente il provvedimento. Auspichiamo che quanto « scaramanticamente » previsto dal romanzo citato all'inizio del mio intervento non si verifichi mai e che nessuna diga del nostro paese causi alluvioni o catastrofi, come purtroppo in qualche caso (ricordo, ad esempio, il Vajont) è avvenuto nel passato.

Tuttavia, dobbiamo cogliere l'occasione per raggiungere il massimo livello di sicurezza e per far sì che tale richiamo alla sicurezza corrisponda ad un impegno organico, sistematico e preciso del legislatore, cioè del Parlamento italiano (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo*).

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. 4863)**

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

ANTONIO MEREU, Relatore. Rinunzio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento. Rinunzio alla replica, signor Presidente.

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

Discussione della proposta di legge: Kessler ed altri: Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (4246); e delle abbinate proposte di legge: Buemi ed altri (4431) e Pisapia e Mascia (4436) (ore 15,07).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Kessler ed altri: Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, e delle abbinate proposte di legge di iniziativa dei deputati Buemi ed altri e Pisapia e Mascia.

Avverto che i presentatori hanno ritirato la sottoscrizione dalla proposta di legge n. 4246.

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

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4246)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

Il relatore per la maggioranza, onorevole Pecorella, ha facoltà di svolgere la relazione.

GAETANO PECORELLA, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la proposta di legge in esame è diretta a dare attuazione nell'ordinamento italiano alla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo e sulle procedure di consegna tra Stati membri, adot-

tato dal Consiglio dell'Unione europea nell'ambito delle iniziative dirette alla creazione di uno spazio giudiziario di libertà, sicurezza e giustizia.

Il provvedimento, pertanto, è diretto ad introdurre nella legislazione nazionale le disposizioni di natura processuale necessarie per regolamentare l'istituto del mandato di arresto europeo, che viene definito dall'articolo 1 della decisione quadro come una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto o della consegna, da parte di un altro Stato membro, di una persona ricercata ai fini dell'esercizio dell'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà.

Nella parte motiva della decisione quadro (i cosiddetti *consideranda*) è sottolineata l'esigenza di superare la complessa e lunga procedura di estradizione, ritenuta ormai inadeguata ad uno spazio senza frontiere caratterizzato da un alto livello di fiducia e di cooperazione reciproca degli Stati dell'Unione europea.

La decisione quadro costituirebbe una delle prime applicazioni del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie da parte degli Stati membri, affermato nella Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale. Secondo tale modello, nell'ambito dei paesi aderenti all'Unione europea la cooperazione giudiziaria si deve fondare sulla libera circolazione dei provvedimenti emanati dall'autorità giudiziaria competente in conformità alla propria legislazione.

Tali provvedimenti, in un clima di reciproca fiducia, costituirebbero i titoli idonei a produrre effetti anche nel territorio di Stati diversi da quello nel quale sono stati adottati. Ciò dovrebbe portare, come conseguenza finale, all'eliminazione della fase politico-amministrativa che caratterizza la disciplina sull'extradizione ed alla sua sostituzione con contatti diretti tra le autorità giudiziarie nazionali, individuate sulla base degli ordinamenti statali.

Nell'affrontare il delicato compito di dare attuazione ad una decisione quadro che ha per oggetto la libertà della persona

ed i rapporti tra le magistrature di paesi con tradizioni giuridiche e culturali che possono anche non coincidere con le nostre, la Commissione giustizia è stata mossa dalla convinzione che, anche quando si deve dare seguito ad impegni internazionali, non si può rinunciare a nessuna delle garanzie costituzionali che salvaguardano la libertà della persona.

L'idea della nuova Europa deve essere quella di un'Europa dei diritti e delle persone e non quella di un'Europa degli Stati. Ciò comporta che, anche quando si tratta di giurisdizione europea, debbono essere assicurati ai cittadini italiani e a quelli stranieri che si trovino sotto la sovranità del nostro Stato le stesse garanzie costituzionali che essi hanno verso la giurisdizione italiana. L'affidamento che si può dare agli Stati esteri, sia pure facenti parte della Comunità europea, non può essere maggiore di quello che si dà ai magistrati italiani.

Il rischio che dall'attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo possa derivare, non solamente una semplificazione delle procedure di consegna tra Stati, ma anche una sensibile riduzione del livello delle garanzie per la persona, è percepito anche negli altri Stati dell'Unione, ad esempio nel Regno Unito e in Germania. L'Extradition Act 2003, adottato il 23 novembre 2003 dal Regno Unito per attuare la decisione quadro sul mandato di arresto europeo (con l'occasione si è proceduto a riformare la disciplina dell'estradizione), stabilisce che in ogni caso il giudice verifica la compatibilità della consegna del soggetto richiesto con i diritti convenzionali della persona secondo l'Extradition Act del 1998, che ha recepito parte delle disposizioni della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. In realtà, la legislazione britannica va ben oltre l'esigenza di non violare, ad esempio, il principio del giusto processo, di cui all'articolo 6 della Convenzione. Si prevede che « la consegna possa essere rifiutata anche nel caso in cui essa appaia ingiusta e oppressiva ». Il legislatore inglese, quindi, ha ritenuto necessario affidare al giudice uno strumento volto ad evitare, non solamente

che nel caso concreto l'esecuzione del mandato di arresto si risolva in una lesione dei diritti sanciti dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, ma anche che la stessa si traduca in una ingiustizia.

Medesima preoccupazione hanno manifestato il Governo tedesco ed il Bundesrat in occasione dell'esame del disegno di legge di attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo. L'articolo 73, punto 2, stabilisce che una richiesta fondata sul mandato d'arresto europeo è inammissibile se la sua esecuzione contrasta con i preminenti principi fondamentali dell'Unione europea. Nella relazione del disegno di legge si afferma che la disposizione in esame è volta a coprire le ipotesi in cui si tema una violazione di libertà fondamentali, del principio democratico, dei principi propri dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali. È interessante rilevare che la Commissione giustizia del Bundesrat ha proposto la sostituzione del riferimento ai principi fondamentali dell'Unione europea con l'articolo 6 del Trattato dell'Unione europea, secondo cui l'Unione rispetta i diritti fondamentali, quali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto principi generali del diritto comunitario.

Le modifiche apportate al testo base (la proposta di legge n. 4246 d'iniziativa dei deputati Kessler ed altri) dalla Commissione sono state dettate dall'esigenza di assicurare che la costruzione di un'area comune europea del diritto non comporti per il nostro paese una perdita, anziché un aumento, dei valori di garanzia. Per questa ragione, il Parlamento — che si appresta ad introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del mandato d'arresto europeo — deve essere ben consapevole che si sta realizzando una delle più importanti svolte nella storia dei rapporti giuridici tra gli Stati: con il mandato d'arresto europeo, infatti, si determina la soppressione dell'estradizione dagli Stati membri per sostituirla con un sistema di consegne tra autorità giudiziarie straniere. Viene meno, in tal modo, una delle più antiche forme di protezione del cittadino, di cui c'è

ancora una traccia significativa nell'articolo 26 della Costituzione. Gli Stati, da sempre, hanno posto sotto la propria tutela coloro che altri Stati facevano oggetto di persecuzione penale, garantendo attraverso una giusta procedura che la consegna avvenisse solo in conformità ad una decisione della propria autorità giudiziaria. Compito del legislatore ordinario, chiamato a dare attuazione al mandato d'arresto, è quello di predisporre una normativa che concili le esigenze di semplificazione delle procedure di consegna tra Stati diversi con quella di non violare il predetto principio costituzionale.

Indipendentemente da qualsiasi valutazione circa l'opportunità del superamento del sistema dell'extradizione, e quindi delle garanzie connesse allo stesso, non si può non tenere conto che il nuovo istituto comporta una perdita rilevante di sovranità dell'Italia. Non si tratta di una mancanza di fiducia nella cooperazione giudiziaria europea, bensì della consapevolezza che la creazione di uno spazio giudiziario di libertà, sicurezza e giustizia presuppone un'armonizzazione degli ordinamenti dei paesi europei. Al fine di evitare una diminuzione delle garanzie costituzionali, bisogna essere consapevoli non solo dei benefici interni derivanti da una semplificazione delle procedure, ma anche del costo e dei rischi di una riduzione delle garanzie, che potrebbe comportare una attuazione della decisione quadro che si traducesse in un mero e passivo recepimento della stessa nell'ordinamento interno.

Con il testo oggi all'esame dell'Assemblea, la Commissione giustizia ha cercato di pervenire ad una razionale soluzione delle numerose questioni di diritto costituzionale poste dal venir meno di un istituto secolare quale quello dell'extradizione. Nel dare attuazione alla decisione quadro abbiamo tutti il dovere di ricordarci che il nostro ordinamento giuridico è caratterizzato dalla rigidità della Costituzione e che tale rigidità esclude qualunque accordo che violi le sue disposizioni, tanto più se relative ai diritti di libertà della persona.

La necessità di evitare che l'attuazione, o, per meglio dire, un'attuazione non attenta ai principi costituzionali della decisione quadro si risolva in una diminuzione delle garanzie costituzionali a tutela della libertà della persona ha indotto la Commissione giustizia a chiedere il parere della Commissione affari costituzionali all'inizio dell'iter in sede referente e non all'esito dell'esame degli emendamenti, come invece avviene per prassi. La scelta di anticipare la richiesta di parere alla I Commissione è stata effettuata in attuazione del principio di economia procedurale, previsto dall'articolo 79, comma 1, del regolamento, che ha consentito alla Commissione giustizia di accelerare i tempi di esame del provvedimento. In tale maniera, infatti, è stato possibile affrontare le questioni poste dalla proposta di legge n. 4246 alla luce dei rilievi già espressi dalla I Commissione.

Come vedremo quando si passerà all'illustrazione del testo in esame, le modifiche che la Commissione giustizia ha apportato alla proposta di legge n. 4246 sono state tutte dettate dall'esigenza di accogliere le condizioni poste dalla Commissione affari costituzionali sotto il profilo della costituzionalità e dalla Commissione bilancio per quanto attiene alle questioni di carattere finanziario. Infatti, sul testo risultante dagli emendamenti approvati la Commissione affari costituzionali ha espresso, il 20 novembre 2003, un parere favorevole senza condizioni né osservazioni.

Nel parere espresso il 29 ottobre 2003, la I Commissione aveva invece evidenziato diversi punti di contrasto della proposta di legge n. 4246 con i principi costituzionali; pertanto, il parere favorevole era stato condizionato al fatto che tale proposta di legge venisse « puntualmente modificata alla luce dei principi che sovrintendono alla gerarchia e al rapporto tra le fonti, secondo quanto indicato nelle argomentazioni formulate nel ritenuto ai punti 1), 2), 3), 4), 5) e 6), le quali devono intendersi tutte come specifiche condizioni ». La I Commissione ha ritenuto che la proposta di legge n. 4246, nel suo testo originario,

« palesi, nei limiti sopra indicati, i profili di incostituzionalità con riguardo agli articoli 2, 3, 10, 11, 13, 24, 25, 26, 27, 31, 73 e 111 della Costituzione ».

È opportuno ricordare che la I Commissione ha ritenuto che l'attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto non richieda necessariamente, come invece è avvenuto in Francia, una specifica modifica costituzionale. Correttamente, è stato evidenziato che una mera deroga finalizzata al recepimento della decisione quadro, mai potrebbe incidere in termini restrittivi sui diritti fondamentali o inviolabili riconosciuti dalla nostra Costituzione, quali ad esempio quelli previsti dagli articoli 13 e 24, atteso che tali diritti sarebbero esclusi addirittura da ogni forma di revisione costituzionale di carattere restrittivo.

Il testo in esame si compone di 40 articoli, suddivisi in tre titoli, aventi ad oggetto, rispettivamente, le disposizioni di principio, le norme di recepimento interno e le disposizioni finali e transitorie.

Le disposizioni di principio, di cui al titolo I, sono sancite dai primi quattro articoli del testo. All'articolo 1 viene precisato che la decisione quadro, relativa al mandato d'arresto e alle procedure di consegna fra gli Stati membri dell'Unione, è attuata nell'ordinamento interno nei limiti in cui essa non sia incompatibile con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali. Il comma 3 esplicita quanto sancito dal comma 1, prevedendo che — in condizioni di reciprocità — l'Italia darà esecuzione al mandato d'arresto europeo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla presente legge, sempre che il provvedimento cautelare, in base al quale il mandato è stato emesso, sia stato sottoscritto da un giudice indipendente, sia adeguatamente motivato anche in relazione all'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, che la persona sia ricercata unicamente al fine del suo rinvio a giudizio, ovvero che la sentenza da eseguire sia irrevocabile.

Il comma 2, riprendendo la definizione contenuta nell'articolo 1 della decisione-quadro, descrive il mandato d'arresto eu-

ropeo, che — come si è già detto — consiste in una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro dell'Unione europea, in vista dell'arresto o della consegna da parte di altro Stato membro di una persona, al fine dell'esercizio dell'azione giudiziaria, dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà personale.

Prima di passare all'articolo 2, è opportuna una precisazione di tecnica legislativa, che può servire a meglio comprendere la struttura del testo in esame e la ragione per la quale, a seguito dell'approvazione degli emendamenti, gli articoli del testo base sono quasi raddoppiati, essendo passati da 25 a 40.

La Commissione, al fine di evitare lacune nell'attuazione della decisione-quadro, ha ritenuto di dover inserire nel testo una serie di disposizioni volte ad attuare norme di principio o di procedura, previste dalla stessa decisione-quadro, che la proposta di legge n. 4246, invece, presupponeva.

Tuttavia — come noto — senza una previsione espressa, nessuna disposizione della decisione-quadro potrebbe entrare a far parte del nostro ordinamento.

L'articolo 2, ad esempio, si collega ai punti 10 e 12 dei *consideranda* della decisione-quadro. In particolare, sempre al fine di non far venir meno le garanzie costituzionali, si è stabilito che l'Italia darà esecuzione al mandato di arresto europeo soltanto nei confronti degli Stati che rispettano i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tra di essi, sono menzionati espressamente gli articoli 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 6 (diritto ad un processo equo).

L'Italia, pertanto, rifiuterà la consegna dell'imputato e del condannato, in caso di grave e persistente violazione da parte dello Stato richiedente di tali principi.

Non si deve dimenticare, infatti, che l'ampliamento del numero degli Stati che faranno parte dell'Unione europea può comportare la necessità di dare attuazione

a provvedimenti che appaiono difficilmente compatibili con il nostro sistema giudiziario.

Sempre per evitare che l'attuazione della decisione-quadro si traduca in una lesione dei principi costituzionali, è fatto divieto di dare esecuzione al mandato di arresto europeo nei confronti degli Stati che non rispettino i principi e le disposizioni contenute nella Costituzione, ivi compresi quelli relativi alla magistratura come ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere, quelli relativi alla tutela della libertà personale (anche in relazione al diritto di difesa e al principio di eguaglianza), nonché quelli relativi alle fonti della legge penale, alla responsabilità penale, alla presunzione di non colpevolezza e alla qualità delle sanzioni penali.

L'articolo 3 è stato introdotto nel testo per recepire una condizione posta dalla I Commissione. Tale articolo si collega all'articolo 2, comma 3, della decisione quadro, secondo il quale il Consiglio può decidere, in qualunque momento, di inserire altre categorie di reati nell'elenco di cui al paragrafo 2. Si consente, quindi, l'ampliamento del campo di applicazione del mandato di arresto europeo anche successivamente all'entrata in vigore della legge di recepimento, eventualmente estendendo i casi in cui non è richiesta la doppia incriminabilità.

Tale disposizione sta a significare che l'elenco dei reati e delle fattispecie per le quali può essere emesso il mandato d'arresto corteo è aperto. Secondo la I Commissione tale facoltà di integrazione — per di più aggravata dalla possibile estensione del campo di esclusione della doppia incriminabilità — confligge con l'articolo 25 della Costituzione, in particolare con il principio della riserva di legge « in quanto l'estensione applicativa del mandato d'arresto europeo verrebbe a dipendere non da una legge, ma da una decisione assunta dal Consiglio, sia pure con il voto favorevole del rappresentante del Governo italiano ».

Verrebbe, poi, violato anche il principio di tassatività « stante che, non essendo consentita in materia la legiferazione in

bianco, la legge di recepimento è del tutto inidonea a dare copertura alle successive integrazioni ».

Infine, sempre secondo la I Commissione, sarebbe violato anche « il principio di non retroattività, atteso che, alla luce della disciplina in esame e della dichiarazione formulata dal Governo italiano sull'articolo 32, sarebbe applicabile la disciplina sul mandato di arresto anche per i reati commessi dopo il 7 agosto 2002 ed inseriti nell'elenco di cui all'articolo 2, comma 2, successivamente all'entrata in vigore della decisione quadro e, ciò che più conta, successivamente all'entrata in vigore della relativa legge di recepimento (reati per i quali, prima dell'inserimento, era applicabile la disciplina di cui all'articolo 2, n. 3, ivi compresa la tutela della doppia incriminabilità) ».

Per conciliare la citata procedura di estensione dell'ambito oggettivo del mandato di arresto con le esigenze prospettate dalla I Commissione, all'articolo 3 del testo è stata prevista una procedura che veda coinvolto il Parlamento. Si prevede, infatti, che i progetti di modifica dell'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro siano trasmessi dal Presidente del Consiglio dei ministri alle Camere, affinché queste ultime possano adottare, a maggioranza assoluta dei propri componenti, ogni opportuno atto di indirizzo al Governo.

In mancanza di pronuncia parlamentare in senso favorevole, il Governo non può procedere ad alcuna attività relativa all'approvazione dei citati progetti di modifica.

L'articolo 4 del testo si collega all'articolo 7 della decisione quadro, secondo il quale ciascuno Stato membro può designare un'autorità centrale o, quando il suo ordinamento giuridico lo preveda, alcune autorità centrali, per assistere le autorità giudiziarie competenti. L'articolo 4 individua nel ministro della giustizia tale autorità.

Il titolo II, avente ad oggetto le norme di recepimento interno, si compone di quattro capi, relativi alla procedura pas-

siva di consegna, alla procedura attiva di consegna, alle misure reali ed alle spese.

Il capo I si compone di 22 articoli, che disciplinano la procedura passiva di consegna.

L'articolo 5, in attuazione dell'articolo 6 della decisione-quadro, individua nella corte d'appello l'autorità giudiziaria competente ad eseguire il mandato di arresto europeo.

L'articolo 6, riproducendo quanto previsto dall'articolo 8 della decisione quadro e dagli allegati alla medesima, individua il contenuto del mandato d'arresto europeo nella procedura passiva di consegna. Si tratta di una serie di informazioni, previste come condizione di ricevibilità del mandato d'arresto europeo, che servono all'autorità giudiziaria italiana per verificare se sussistano tutti i presupposti necessari per dare esecuzione al mandato.

A parte le informazioni relative alla natura, alla qualificazione giuridica del reato ed alle circostanze della commissione del reato (compresi il momento, il luogo ed il grado di partecipazione del ricercato) merita di essere segnalato che, al fine di evitare abusi, devono risultare anche le fonti di prova ed ogni altro elemento necessario al fine degli accertamenti che l'autorità giudiziaria italiana dovrà compiere, per verificare se siano stati rispettati i principi di cui agli articoli 1 e 2, nonché se ricorra uno dei casi previsti dagli articoli 18 e 19.

Inoltre, si ribadisce che la consegna è consentita, se ne ricorrono i presupposti, soltanto sulla base di una richiesta alla quale sia allegata copia del provvedimento restrittivo della libertà personale o della sentenza di condanna a pena detentiva che ha dato luogo alla richiesta stessa.

Gli articoli 7 e 8, attuando l'articolo 2 della decisione quadro, circoscrivono il campo di applicazione del mandato d'arresto europeo.

I commi 1, 3 e 4 dell'articolo 7 riproducono il contenuto del comma 1 dell'articolo 2 della decisione-quadro, che sancisce il principio della doppia punibilità. Pertanto, l'Italia darà esecuzione al mandato arresto europeo solo nel caso in cui

il fatto sia previsto come reato anche dalla legge nazionale, avuto riguardo all'identità degli elementi costitutivi, sia soggettivi sia oggettivi.

Il fatto deve essere punito da legge dello Stato membro di emissione, con una pena o con una misura di sicurezza privativa della libertà personale della durata massima non inferiore a 12 mesi. Ai fini del calcolo della pena o della misura di sicurezza, non si tiene conto delle circostanze aggravanti. In caso di condanna, la pena o la misura di sicurezza dovranno avere una durata non inferiore a quattro mesi.

L'articolo 8 prevede i casi in cui si fa luogo alla consegna indipendentemente dalla doppia incriminazione sempre che, escluse le eventuali aggravanti, il massimo della pena o della misura privativa della libertà personale sia pari o superiore a tre anni.

Si tratta di una serie di fatti che, nella decisione-quadro, sono individuati sinteticamente, al comma 2 dell'articolo 2.

La trasposizione nell'ordinamento interno di tale norma rappresenta una di quelle questioni in cui la linea di confine tra il rispetto e la violazione dei principi costituzionali è estremamente labile.

A tale proposito, la I Commissione ha rilevato che l'individuazione dei reati che danno luogo a consegna o assenza di doppia incriminabilità (ma sulla base di una generica enunciazione di tipologia) è in contrasto con la Costituzione, non essendo indicati gli elementi minimi comuni delle varie fattispecie e, quindi, lasciando la loro definizione agli ordinamenti dei singoli Stati membri.

Tutto ciò è in evidente contrasto con i principi di legalità e di tassatività (articolo 25 della Costituzione) e con lo stesso diritto di difesa (articolo 24 della Costituzione), essendo indubitabile l'impossibilità per l'imputato di confrontarsi con un'imputazione precisa o con un atto non equivoco. Per di più, in alcuni casi, la tipologia enunciata è talmente ampia da consentire qualsivoglia concretizzazione, a seconda degli interessi e delle sensibilità di ogni Stato membro.

La Commissione giustizia si è trovata dinanzi ad una scelta: o prevedere ipotesi di deroga al principio di doppia incriminazione o sopperire alla carenza di determinatezza descrivendo le fattispecie nelle quali consentire tale deroga.

Nel primo caso, sarebbe stata risolta positivamente la questione della corrispondenza del testo al dettato costituzionale, ma si sarebbero creati altri problemi, poiché non sarebbe stata attuata una delle disposizioni più importanti della decisione-quadro.

Per evitare tale lacuna è stata scelta la seconda ipotesi e si è proceduto a descrivere dettagliatamente i 32 casi in cui è possibile derogare al principio di doppia incriminazione.

Per effettuare tale operazione, si sono utilizzate formulazioni di fattispecie di reato previste dalla legislazione nazionale e descrizione di fattispecie che hanno nella normativa comunitaria la loro fonte.

L'autorità giudiziaria dovrà verificare se il fatto per il quale uno Stato straniero richiede la consegna rientri tra le ipotesi di reato previste dall'ordinamento internazionale, oltre alle fattispecie descritte all'articolo 8.

Se la verifica è negativa, la consegna deve essere rifiutata; se invece è positiva, si deve altresì accertare se siano rispettati i presupposti inerenti all'entità della pena prevista.

L'individuazione dei casi di razzismo e xenofobia ha costituito una delle questioni più delicate. È stato paventato il pericolo che la mera previsione di tali casi potesse comportare il rischio di far rientrare nell'ambito di applicazione del mandato d'arresto europeo condotte che per il nostro ordinamento sono espressione del diritto di manifestazione del pensiero o del diritto di concorrere a determinare la politica nazionale di cui all'articolo 49 della Costituzione e che invece per un ordinamento straniero costituiscono reato. Facendo seguito alla dichiarazione del Consiglio allegata alla decisione quadro, al fine di escludere o, quanto meno, di ridurre significativamente il rischio di dover consegnare ad un'autorità straniera un citta-

dino italiano che abbia esercitato un proprio diritto, è stata adottata la definizione di « razzismo » e « xenofobia » contenuta nell'azione comune del 15 luglio 1996.

Inoltre, l'articolo 18, al fine di eliminare completamente il rischio di dover eseguire un mandato d'arresto avente ad oggetto fattispecie che nel nostro ordinamento costituiscono cause di giustificazione, prevede, tra le ipotesi in presenza delle quali deve essere rifiutata la consegna, quelle relative a fatti che per la legge italiana costituiscono esercizio di un diritto — come quelli di associazione, di stampa o di comunicazione con altri mezzi — o adempimento di un dovere.

La Commissione affari costituzionali ha altresì affrontato la questione della scusabilità dell'ignoranza della legge penale nel caso di deroga al principio di doppia incriminazione. Tale deroga comporta che la consegna potrebbe conseguire alla mera presunta commissione del fatto, e a nulla rilevarebbe qualsivoglia indagine in ordine alla consapevolezza del disvalore della propria azione da parte del soggetto destinatario del mandato d'arresto. La scusabilità dell'ignoranza sarebbe del tutto ininfluenza ai fini della rilevanza penale del fatto commesso. Si verificherebbe in tal modo una situazione assolutamente analoga a quella esistente nel nostro ordinamento prima della sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988, con la quale è stata sancita l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del codice penale, nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile, per contrasto, fra l'altro, con l'articolo 27 della Costituzione.

La Commissione giustizia ha posto rimedio a tale problema introducendo, al comma 3 dell'articolo 8, una disposizione secondo la quale, se il fatto non è previsto come reato dalla legge italiana, non si dà luogo alla consegna se risulta che la persona ricercata non era a conoscenza, senza propria colpa, della norma penale dello Stato membro di emissione, in base alla quale è stato emesso il mandato d'arresto.

PRESIDENTE. Onorevole Pecorella, la prego di concludere.

GAETANO PECORELLA, *Relatore per la maggioranza*. La relazione scritta prosegue nell'esame degli articoli successivi, in relazione ai quali il prosieguo del dibattito potrà mettere in luce gli aspetti relativi alla tutela dei diritti costituzionali, nonché delle norme transitorie.

Chiedo, signor Presidente, che sia autorizzata la pubblicazione del testo integrale di tale relazione in calce al resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza autorizza la pubblicazione sulla base dei consueti criteri.

Il relatore di minoranza, onorevole Kessler, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIOVANNI KESSLER, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci siamo determinati a presentare la proposta di legge di recepimento della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo in primo luogo poiché riteniamo che l'attuazione di tale decisione quadro — assunta dal Consiglio, come d'obbligo, all'unanimità, e dunque anche con il consenso dei rappresentanti del nostro Governo — costituisca per il nostro paese non soltanto un obbligo giuridico, ma anche un impegno politico di primaria importanza: *pacta sunt servanda*! La decisione quadro, ai sensi del Trattato sull'Unione europea, pur rivestendo carattere obbligatorio, rende necessario il successivo intervento legislativo da parte dei singoli Stati membri per la sua attuazione concreta negli ordinamenti nazionali.

La decisione quadro sul mandato d'arresto europeo è stata adottata il 13 giugno 2002 e contiene la previsione specifica, definita da alcuni una « clausola capestro », che gli Stati membri si dotino di tale strumento entro il 31 dicembre 2003. È stato dunque fissato il termine di un anno e mezzo per consentire agli Stati membri di adeguare la disciplina interna alla decisione quadro. Abbiamo atteso inutilmente per un anno un'iniziativa legisla-

tiva da parte del Governo o della maggioranza conseguente all'impegno assunto in sede europea. Di fronte a tale inerzia abbiamo presentato la proposta di legge n. 4246, che ha dato origine, seppure con profonde modificazioni, al testo in esame. Tale scelta è stata compiuta in primo luogo per ragioni di responsabilità istituzionale, ma anche per evitare un'ulteriore figura non commendevole del nostro paese sulla scena internazionale, in particolare europea, nonché per evitare concrete conseguenze negative nella cooperazione giudiziaria internazionale, oggi più che mai decisiva, dal momento che le maggiori sfide per la nostra sicurezza non provengono dalla criminalità interna, ma da quella internazionale, nelle sue varie forme.

La nostra iniziativa è stata dunque assunta per motivi istituzionali, per tutelare l'immagine del nostro paese ed anche per la nostra intima convinzione sull'importanza di tale strumento di cooperazione internazionale. La proposta di legge in esame è stata presentata il 30 luglio 2003 e nel settembre 2003, alla ripresa dei lavori parlamentari, è stata inserita nel calendario della Commissione giustizia per iniziativa del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, senza la quale non ci saremmo neppure trovati a discuterne. Tuttavia, è successivamente prevalsa nel Parlamento e, ancor di più, sui mezzi di informazione e nel dibattito politico generale, una discussione ideologica e « ad effetto » sul mandato d'arresto europeo del tutto svincolata dal contenuto dello stesso, il quale, salvo i presenti, ritengo sia da ben pochi conosciuto nel dettaglio. Di ciò è rimasto vittima il dibattito parlamentare, che si è sviluppato sulla base di timori e di posizioni di carattere ideologico e svincolati dal contenuto e che ha prodotto un testo completamente diverso da quello originariamente proposto, che è stato stravolto nei suoi elementi essenziali. Il testo licenziato dalla Commissione, infatti, non soltanto non attua la decisione quadro, ma impone addirittura oneri e condizioni per la consegna delle persone ricercate che non sono neppure richiesti nella proce-

dura ordinaria di estradizione. Ciò contrasta con l'impegno assunto in sede di adozione della decisione quadro.

Per tale motivo, signor Presidente, abbiamo presentato in questa sede un testo alternativo a quello licenziato dalla Commissione o, più correttamente, al « testo Pecorella », dal nome del relatore di maggioranza nonché presentatore di gran parte degli emendamenti approvati in Commissione, che hanno profondamente modificato il testo originario. Abbiamo presentato, ripeto, un testo alternativo, di cui tra poco illustrerò sommariamente i contenuti e, in data odierna, sia io che gli altri firmatari abbiamo ritirato le nostre firme dalla proposta di legge n. 4246. Da ora in poi, quindi, non si potrà più parlare di « testo Kessler » per riferirsi al provvedimento in discussione, perché in realtà quel testo è stato riformulato a tal punto che non siamo disposti a riconoscerlo. Anzi, se esso non verrà in qualche modo migliorato o modificato, come noi auspichiamo, nel corso dell'esame parlamentare, non potremo esprimere un voto positivo. Conseguentemente, la nostra coerenza ci ha portato al ritiro delle firme.

Il nostro progetto di legge alternativo ricalca in gran parte il testo originario, con delle modifiche e delle aggiunte che hanno tenuto conto sia del dibattito parlamentare (depurato della parte polemica e ideologica, volta ad alimentare solo le paure dei cittadini), sia di quello dottrinale. Abbiamo reso espliciti alcuni ulteriori casi in merito al diniego di eseguibilità della richiesta di consegna su mandato di arresto europeo, che originariamente ritenevamo, come giustamente ha rilevato l'onorevole Pecorella, scontati perché già contenuti nella decisione quadro, peraltro obbligatoria. Abbiamo ritenuto invece opportuno elencarli, facendo dei passi in avanti rispetto alla proposta di legge originaria, per facilitare un accordo condiviso sul testo oggi in esame. Vi sono elementi in base ai quali riteniamo che vi sia un obbligo per il nostro paese di dare attuazione alla decisione quadro, ma anche motivi per cui consideriamo il mandato di arresto europeo uno strumento

importantissimo per il miglioramento della cooperazione internazionale nella lotta contro il crimine ed anche nella tutela dei diritti delle persone.

Si presuppone, infatti, innanzitutto una più rapida consegna delle persone ricercate per motivi di giustizia all'interno dell'Unione europea. Si persegue la rapidità della consegna — attualmente faticosa, lenta, con tempi lunghissimi, se richiesta con la procedura internazionale — dando delle scadenze fisse, certe, con tempi massimi cui le parti non possono derogare.

La grande e vera novità introdotta con il mandato di arresto europeo rispetto alla procedura tradizionale di estradizione è la rimozione della discrezionalità politica, connaturata invece all'istituto attualmente in vigore: in base al criterio politico, si può concedere o meno l'estradizione ad un paese terzo per motivi estranei a valutazioni giuridiche. Ricordiamo il caso Battisti, ora di attualità, in cui un governo amico ed alleato, per valutazioni squisitamente politiche e legate a promesse fatte precedentemente, nega (o almeno così pare, perché non si è ancora giunti alla decisione definitiva) e ha negato più volte in passato all'Italia la consegna di persone condannate nel nostro paese, legittimamente e nel pieno rispetto della legalità. In questo caso si limita il diritto italiano, la nostra sovranità nazionale, sulla base di valutazioni politiche fatte da un Governo diverso dal nostro.

Consideriamo la rimozione della discrezionalità politica una grande modifica, assolutamente giusta e doverosa tra paesi alleati. Teniamo presente che non possono valere ragioni di discrezionalità politica, perché non sempre si sono risolte a favore di persone ricercate. Il filtro politico si aggiunge a quello della magistratura, ma in alcuni casi è stato utilizzato per aggirare la procedura dell'estradizione nell'ipotesi che l'iter giudiziario potesse negarla. Si è quindi proceduto a casi di espulsione mascherata, andando effettivamente contro gli interessi dell'imputato. Noi vogliamo che le garanzie del ricercato siano maggiormente tutelate, come previsto nella legislazione che noi proponiamo.