

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

452.

### SEDUTA DI LUNEDÌ 19 APRILE 2004

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARIO CLEMENTE MASTELLA**

#### INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i> .....	III-VIII
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> .....	1-82

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	Presidente .....	7
<b>Petizioni</b> (Annunzio) .....	1	Mereu Antonio (UDC), <i>Relatore</i> .....	7
<b>Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 79 del 2004: Sicurezza di grandi dighe (A.C. 4863)</b> (Discussione) .....	2	Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i> .....	7
(Discussione sulle linee generali – A.C. 4863)	2	<b>Proposta di legge: Mandato d'arresto europeo (A.C. 4246) ed abbinata (A.C. 4431-4436)</b> (Discussione) .....	8
Presidente .....	2	(Discussione sulle linee generali – A.C. 4246)	8
Banti Egidio (MARGH-U) .....	4	Presidente .....	8
Mereu Antonio (UDC), <i>Relatore</i> .....	2	Bonito Francesco (DS-U) .....	18
Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i> .....	4	Bricolo Federico (LNFP) .....	27
(Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4863) .....	7	Pecorella Gaetano (FI), <i>Relatore per la maggioranza</i> .....	8

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari:** Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Alleanza Popolare-UDEUR: Misto-AP-UDEUR.

	PAG.		PAG.
Kessler Giovanni (DS-U), <i>Relatore di minoranza</i> .....	15	( <i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 141 ed abbinata</i> ) .....	54
Sinisi Giannicola (MARGH-U) .....	22	Presidente .....	54
Valentino Giuseppe, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	18	Lo Presti Antonino (AN), <i>Relatore</i> .....	54
( <i>Repliche dei relatori e del Governo – A.C. 4246</i> ) .....	30	Viespoli Pasquale, <i>Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali</i> .....	55
Presidente .....	30	<b>Disegno di legge: Velivoli a pilotaggio remoto delle Forze armate (A.C. 4414)</b> (Discussione) .....	55
Kessler Giovanni (DS-U), <i>Relatore di minoranza</i> .....	30	( <i>Discussione sulle linee generali – A.C. 4414</i> ) .....	56
Pecorella Gaetano (FI), <i>Relatore per la maggioranza</i> .....	30	Presidente .....	56
Valentino Giuseppe, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	30	Cicu Salvatore, <i>Sottosegretario per la difesa</i> .....	58
<b>Relazione della XIV Commissione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione delle comunità europee per il 2004, sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea per il 2004 e sul programma strategico pluriennale 2004-2006</b> (Discussione) .....	31	Deiana Elettra (RC) .....	61
( <i>Discussione</i> ) .....	31	Geraci Giuseppe (AN), <i>Relatore</i> .....	56
Presidente .....	31	Loddo Santino Adamo (MARGH-U) .....	60
Airaghi Marco (AN), <i>Relatore</i> .....	31, 46	Pinotti Roberta (DS-U) .....	58
Bova Domenico (DS-U) .....	34	( <i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 4414</i> ) .....	63
Cossa Michele (Misto-LdRN.PSI) .....	42	Presidente .....	63
Di Teodoro Andrea (FI) .....	38	<b>Proposte di legge: Introduzione articolo 613-bis del codice penale concernente il delitto di tortura (A.C. 1483-1518-1948)</b> (Discussione del testo unificato) .....	63
Sinisi Giannicola (MARGH-U) .....	43	( <i>Discussione sulle linee generali – A.C. 1483 ed abbinata</i> ) .....	63
Strano Nino (AN) .....	46	Presidente .....	63
Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i> .....	34, 46	Bonito Francesco (DS-U) .....	64
( <i>Annunzio di risoluzioni</i> ) .....	46	Mormino Nino (FI), <i>Relatore</i> .....	63
Presidente .....	46	Sinisi Giannicola (MARGH-U) .....	64
<b>Proposte di legge: Trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato (A.C. 141-228-266-287-1370-1398-1446-1449-1513-1569-1736-1789-1973)</b> (Discussione del testo unificato) .....	47	Ventucci Cosimo, <i>Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento</i> .....	64
( <i>Discussione sulle linee generali – A.C. 141 ed abbinata</i> ) .....	47	( <i>Repliche del relatore e del Governo – A.C. 1483 ed abbinata</i> ) .....	65
Presidente .....	47	Presidente .....	65
Innocenti Renzo (DS-U) .....	49	<b>Ordine del giorno della seduta di domani</b> .	65
Lo Presti Antonino (AN), <i>Relatore</i> .....	47	<b>Testo integrale della relazione del deputato Gaetano Pecorella A.C. 4246</b> .....	67
Pistone Gabriella (Misto-Com.it) .....	53	<b>Testo integrale della relazione del deputato Nino Mormino A.C. 1483-1518-1948</b> .....	78
Squeglia Pietro (MARGH-U) .....	50	<b>Organizzazione dei tempi di esame del disegno di legge n. 4302 e dei disegni di legge di ratifica nn. 4612, 4679 e 4714</b> .....	81
Viespoli Pasquale, <i>Sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali</i> .....	48		

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

## RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
MARIO CLEMENTE MASTELLA

**La seduta comincia alle 14,35.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta del 31 marzo 2004.*

### **Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quarantaquattro.

### **Annunzio di petizioni.**

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*, dà lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

### **Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 79 del 2004: Sicurezza di grandi dighe (4863).**

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONIO MEREU, *Relatore*, richiamati gli aspetti salienti del provvedimento d'urgenza in discussione, del quale auspica la sollecita conversione in legge, osserva che esso è volto a garantire la messa in sicurezza delle grandi dighe, anche nel caso in cui non siano più in esercizio; manifesta, altresì, apprezzamento per l'atteggiamento costruttivo assunto in Commissione dai gruppi parlamentari di op-

posizione, che ha consentito di apportare modificazioni, di carattere tecnico e sostanziale, migliorative del testo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, sottolineata l'opportunità di garantire la messa in sicurezza delle grandi dighe, anche al fine di prevenire pericolosi eventi di carattere calamitoso, auspica la sollecita conversione in legge del provvedimento d'urgenza in discussione.

EGIDIO BANTI, nel preannunciare che la sua parte politica non contrasterà la conversione in legge del provvedimento d'urgenza in discussione, auspica l'approvazione di emendamenti migliorativi del testo; in particolare, nel ritenere essenziale la semplificazione delle procedure previste dagli articoli 2 e 3, concernenti gli interventi per la messa in sicurezza delle dighe fuori esercizio, sottolinea l'opportunità di modificare l'articolo 4, nel senso di disporre verifiche della persistenza delle condizioni di sicurezza, nonché di sostenibilità tecnica, economica ed ambientale delle grandi dighe.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

### **Discussione della proposta di legge: Mandato d'arresto europeo (4246 ed abbinate).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la

discussione sulle linee generali è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GAETANO PECORELLA, *Relatore per la maggioranza*, illustra il contenuto della proposta di legge in discussione, volta a dare attuazione nell'ordinamento interno alla decisione quadro comunitaria relativa al mandato d'arresto europeo ed alle procedure di consegna tra gli Stati membri, che determinerà, tra l'altro, il superamento del sistema dell'estradizione; ricorda altresì che nel corso dell'*iter* in sede referente, la II Commissione, recependo anche le condizioni contenute nel parere espresso dalla I Commissione, ha modificato il testo originario del provvedimento al fine di evitare che la creazione di un'area comune europea del diritto si traduca in un'attenuazione delle garanzie costituzionali a salvaguardia della persona. Sottolinea, quindi, che si è ritenuto opportuno precisare che la predetta decisione quadro viene recepita nei limiti in cui le relative disposizioni non siano incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali.

GIOVANNI KESSLER, *Relatore di minoranza*, osservato che il recepimento nell'ordinamento interno della decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo rappresenta un obbligo giuridico, lamenta, al riguardo, l'inerzia del Governo, che rischia di ledere l'immagine dell'Italia e di determinare deleterie conseguenze per la cooperazione giudiziaria internazionale. Richiamati, quindi, gli aspetti salienti del testo alternativo da lui predisposto, ritiene che la proposta di legge in discussione — dalla quale ricorda di aver ritirato, unitamente agli altri firmatari, la propria sottoscrizione — sia stata inopinatamente modificata nel corso dell'*iter* in Commissione, con la conseguenza di apparire addirittura in contrasto con la decisione quadro adottata dal Consiglio dell'Unione europea; preannuncia pertanto che, se il

testo non sarà significativamente migliorato nel corso dell'esame in Assemblea, non potrà esprimere voto favorevole sul provvedimento.

GIUSEPPE VALENTINO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, osservato che la proposta di legge in discussione appare coerente con l'ordinamento interno e con i principi costituzionali che lo informano e che sono connessi alla tutela della libertà personale, auspica una sollecita attuazione della decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo.

FRANCESCO BONITO, evidenziato l'atteggiamento antieuropeista del Governo in materia di politica giudiziaria, osserva che il mandato di arresto europeo rappresenta la naturale evoluzione dell'istituto dell'estradizione nella prospettiva di una più efficace e compiuta cooperazione europea in materia giudiziaria e di sicurezza; giudicato grave ed inaccettabile, inoltre, il fatto che il Governo non abbia assunto iniziative legislative volte a conformare l'ordinamento italiano alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio dell'Unione europea, lamenta la miope logica antieuropeista sottesa al testo licenziato dalla Commissione, che ostacola la realizzazione di uno spazio giuridico europeo.

GIANNICOLA SINISI ritiene che la proposta di legge in discussione, nel testo della Commissione, non recepisca in modo corretto e compiuto la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio e si ponga in contrasto con una serie di iniziative assunte in sede europea volte alla costruzione di un sistema di cooperazione giudiziaria, costituendo un grave arretramento rispetto all'Europa dei diritti e rispetto agli strumenti di contrasto della grande criminalità internazionale e del terrorismo. Lamentato, quindi, che l'attuazione delle norme recate dal provvedimento ostacolerà i rapporti di diretta collaborazione fra autorità giudiziarie di diversi Paesi membri, manifesta netta contrarietà all'articolo 8, nel quale sono individuati i fatti che legittimano l'esecu-

zione del mandato d'arresto europeo, rilevando inoltre che l'evocata questione della doppia incriminabilità è stata da tempo superata in ambito europeo.

FEDERICO BRICOLO manifesta l'orientamento nettamente contrario dei deputati del gruppo della Lega nord federazione padana alla proposta di legge in discussione, che appare ispirata ad un egualitarismo dogmatico e ad un fondamentalismo laico da cui deriva la sua impostazione « forcaiola ». Paventa, quindi, le deleterie conseguenze che potrebbero derivare dall'attuazione delle disposizioni recate dal testo in esame, che denotano l'intendimento di perseguire coloro che manifestano dissenso rispetto al pensiero dominante ad alle logiche delle *lobby* egemoni.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che i relatori ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione della relazione della XIV Commissione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione delle comunità europee per il 2004, sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea per il 2004 e sul programma strategico pluriennale 2004-2006.**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione.

MARCO AIRAGHI, *Relatore*, osserva che l'esame del programma legislativo della Commissione delle comunità europee per il 2004 e del programma strategico per il periodo 2004-2006 consente una più compiuta partecipazione del Parlamento alla fase ascendente di formazione del diritto e delle politiche dell'Unione euro-

pea, che assume una particolare rilevanza anche in considerazione del processo di allargamento previsto a partire dal prossimo mese di maggio. Nel sottolineare altresì la necessità di pervenire con sollecitudine all'adozione del trattato costituzionale dell'Unione, auspica che al dibattito sulla relazione della XIV Commissione faccia seguito l'approvazione di atti di indirizzo condivisi.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, avverte che il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

DOMENICO BOVA, nell'invitare il Governo ad impegnarsi affinché si possa pervenire al perfezionamento del trattato costituzionale dell'Unione europea prima della scadenza elettorale del giugno prossimo, ritiene essenziale rilanciare la cooperazione euromediterranea, rilevando che in tale prospettiva l'Italia può svolgere un ruolo significativo; osserva inoltre che l'Unione europea dovrebbe configurarsi come soggetto politico protagonista del contesto multilaterale, contribuendo, tra l'altro, al miglioramento del sistema di sicurezza internazionale.

ANDREA DI TEODORO, osservato che i documenti in discussione favoriscono la piena partecipazione del Parlamento italiano alla fase ascendente del processo normativo e politico dell'Unione europea, sottolinea l'opportunità di adottare con sollecitudine il trattato costituzionale europeo, nel testo da ultimo proposto nel corso del semestre di presidenza italiana dell'Unione, anche alla luce delle attuali, drammatiche vicende internazionali; manifestato inoltre apprezzamento per le determinazioni assunte a seguito dei tragici attentati terroristici recentemente compiuti a Madrid, giudica unilaterale e sciagurata la decisione preannunciata dal nuovo governo spagnolo relativamente alla missione in Iraq. Nel ritenere altresì essenziale un'interpretazione accorta delle regole che contraddistinguono il patto europeo di stabilità, auspica la riqualifica-

zione dei fondi strutturali e la fissazione di nuovi criteri per la destinazione delle risorse ad essi assegnate.

MICHELE COSSA, espresso preliminarmente rammarico per il mancato recepimento, nella legge n. 90 del 2004, delle istanze rappresentate dalla popolazione residente in Sardegna, sottolinea la necessità di potenziare i collegamenti marittimi, segnatamente nel Mediterraneo; giudicato, inoltre, opportuno un migliore coordinamento tra le politiche economiche attuate dai paesi comunitari, ritiene essenziale che le regole del patto europeo di stabilità e crescita siano applicate in modo flessibile. Nel ringraziare, infine, il relatore per il proficuo lavoro svolto, auspica che il Governo fornisca tempestivamente indicazioni in ordine all'adozione del nuovo trattato costituzionale dell'Unione europea.

GIANNICOLA SINISI, nel sottolineare la rilevanza della discussione in corso quale momento di partecipazione del Parlamento alla fase ascendente della formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea, osserva che spesso alle condivisibili prospettive europeiste delineate non corrispondono azioni concrete da parte del Governo. Lamenta, in particolare, l'assenza di riferimenti a strategie ed impegni precisi in tema di pacificazione dei conflitti, di giustizia, di sicurezza e di politiche per l'immigrazione.

NINO STRANO, giudicate infondate le considerazioni critiche svolte dal deputato Sinisi, sottolinea l'efficacia dell'azione svolta in ambito europeo dal Governo.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Avverte altresì che sono state presentate le risoluzioni Airaghi n. 91 e Zanni n. 92 e 93.

Rinvia quindi il seguito del dibattito ad altra seduta.

### **Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato (141 ed abbinate).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANTONINO LO PRESTI, *Relatore*, illustra il contenuto del testo unificato in discussione, che rappresenta una prima, parziale risposta ad una sperequazione, più volte evidenziata e divenuta oggetto di controversie giurisdizionali, a danno di una parte del personale delle Ferrovie dello Stato. Rilevato altresì che il previsto fondo per il trattamento di quiescenza potrà in futuro essere rifinanziato, previa individuazione delle risorse a tal fine necessarie, auspica la sollecita approvazione del provvedimento.

PASQUALE VIESPOLI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*, sottolinea la necessità di individuare una soluzione definitiva dei problemi di carattere finanziario che hanno finora impedito una compiuta definizione della disciplina oggetto del testo unificato in discussione.

RENZO INNOCENTI, nel dare atto al relatore del proficuo lavoro svolto, manifesta l'orientamento sostanzialmente favorevole dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo al testo unificato in discussione, che giudica tuttavia parziale in considerazione dell'inadeguatezza delle risorse finanziarie stanziare a favore dei beneficiari delle previste misure perequative; auspica quindi che attraverso il reperimento di ulteriori risorse si possa individuare una soluzione più soddisfacente delle problematiche affrontate nel provvedimento.

PIETRO SQUEGLIA, pur richiamando l'opportunità di sanare una grave spere-

quazione verificatasi a danno di dipendenti delle Ferrovie dello Stato che sono stati collocati in quiescenza percependo solo una parte degli aumenti retributivi disposti dai contratti collettivi sottoscritti quando gli stessi dipendenti erano ancora in servizio, lamenta l'inadeguatezza delle risorse finanziarie a tal fine stanziato; manifesta tuttavia l'orientamento favorevole dei deputati del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo al testo unificato in discussione, auspicando altresì il reperimento di ulteriori risorse da destinare al perseguimento delle finalità perequative proprie del provvedimento.

GABRIELLA PISTONE giudica condivisibili le finalità del testo unificato in discussione, del quale sottolinea tuttavia il carattere parziale, in considerazione dell'inadeguatezza delle risorse finanziarie stanziato per la sua attuazione; auspica altresì che una soluzione analoga a quella prevista per il personale delle Ferrovie dello Stato possa essere individuata per i lavoratori posttelegrafonici.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

ANTONINO LO PRESTI, *Relatore*, osserva che la soluzione prospettata dal testo unificato in discussione è l'unica che consentirà di sanare la sperequazione registrata a danno di una parte del personale delle Ferrovie dello Stato; assicura comunque l'impegno a reperire ulteriori risorse finanziarie da destinare alla medesima finalità.

PRESIDENTE prende atto che il rappresentante del Governo rinuncia alla replica e rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Discussione del disegno di legge: Velivoli a pilotaggio remoto delle Forze armate (4414).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per il dibattito è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIUSEPPE GERACI, *Relatore*, illustra il contenuto del disegno di legge in discussione, del quale auspica la sollecita approvazione, volto a consentire l'impiego, da parte delle Forze armate italiane, di aeromobili pilotati da un equipaggio operante da una stazione remota di comando e controllo.

SALVATORE CICU, *Sottosegretario di Stato per la difesa*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

ROBERTA PINOTTI, nel manifestare l'orientamento favorevole del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo al disegno di legge in discussione, preannunzia la presentazione di emendamenti volti ad introdurre ulteriori vincoli nell'utilizzo di aeromobili a pilotaggio remoto, che — a suo avviso — dovrebbero essere prioritariamente destinati ad azioni di contrasto del terrorismo internazionale; ritiene, altresì, essenziale che l'Unione europea disponga della forza militare necessaria per il perseguimento di un'autonoma politica internazionale finalizzata alla soluzione pacifica delle controversie.

SANTINO ADAMO LODDO, pur preannunciando voto favorevole sul disegno di legge in discussione, auspica un ulteriore approfondimento della materia, con particolare riferimento alla necessità di introdurre in ambito europeo una specifica ed organica disciplina in tema di utilizzo di velivoli a pilotaggio remoto.

ELETTRA DEIANA manifesta l'orientamento contrario dei deputati del gruppo di Rifondazione comunista al disegno di legge in discussione, che giudica solo apparentemente di scarso impatto politico e di natura tecnica; auspica altresì una riflessione che investa, in particolare, le nuove strategie di difesa, nell'ambito delle quali anche l'utilizzo di velivoli a pilotaggio remoto si iscrive nel contesto di operazioni belliche di carattere preventivo.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Introduzione articolo 613-bis del codice penale concernente il delitto di tortura (1483-1518-1948).**

PRESIDENTE avverte che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione sulle linee generali è riprodotto in calce al calendario dei lavori dell'Assemblea.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

NINO MORMINO, *Relatore*, auspica la sollecita approvazione del testo unificato in discussione, che prevede opportunamente l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano del delitto di tortura, in attuazione di quanto previsto da una Convenzione dell'ONU del 1984.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

FRANCESCO BONITO, nel sottolineare la rilevanza del testo unificato in discus-

sione, ritiene pienamente condivisibile l'introduzione, nell'ordinamento penale italiano, del delitto di tortura.

GIANNICOLA SINISI manifesta l'orientamento favorevole dei deputati del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo al testo unificato in esame.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Rinvia pertanto il seguito del dibattito ad altra seduta.

Avverte altresì che la trattazione dei restanti punti iscritti all'ordine del giorno avrà luogo nella seduta di domani e che lo schema recante la ripartizione dei relativi tempi di esame sarà pubblicato in calce al resoconto della seduta odierna.

**Ordine del giorno della seduta di domani.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della seduta di domani:

Martedì 20 aprile 2004, alle 11,30.

(Vedi resoconto stenografico pag. 65).

**La seduta termina alle 20.**

## 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 stanziata 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 pleo-rici, 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 influente 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.

Viene fissato il massimo periodo di detenzione, in attesa della decisione sulla consegna, in 100 giorni; oggi in Italia si può arrivare a più di un anno e mezzo. Viene mantenuto l'obbligo dell'assistenza legale e dell'interprete, mentre sappiamo che non sempre ciò accade attualmente nei paesi dell'Unione europea. Voglio inoltre ricordare la possibilità per il cittadino di scontare comunque in patria sia la custodia cautelare prima della condanna, sia la condanna eventuale a pena detentiva, anche quando la condanna avvenga in territorio straniero.

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Kessler.

GIOVANNI KESSLER, *Relatore di minoranza*. Ancora un paio di minuti, per *par condicio*.

PRESIDENTE. Non si può applicare nessuna *par condicio*, ma solo la norma del regolamento. La *par condicio* la stabilisco io, in qualità di Presidente.

GIOVANNI KESSLER, *Relatore di minoranza*. La proposta di legge che proponiamo non estende la giurisdizione o le competenze per nessun giudice in nessun paese: non si occupa di questo. Con il mandato di arresto europeo, contrariamente a quello che si è ripetuto nella polemica politica, i giudici restano a casa propria. Non si tratta di uno strumento per allargare la competenza di alcun giudice europeo. Non sarà mai possibile, con un mandato di arresto europeo, che un giudice finlandese o portoghese chieda la consegna di un cittadino italiano per un comportamento che in Finlandia o in Portogallo è ritenuto reato e che, viceversa, un italiano ha compiuto in patria. Questo non sarà possibile e, anzi, vi sono clausole specifiche (le lettere *g* e *h*) dell'articolo 9 della proposta di legge da noi presentata) che lo escludono: è un caso di esclusione obbligatoria della consegna. Quindi, tanta polemica e tanti timori per niente.

Il mandato di arresto europeo, inoltre, non aumenta il potere dei giudici o dei

pubblici ministeri europei di sottoporre a privazione della libertà cittadini di altri paesi. Non è una decisione quadro. Non è una legislazione che si occupa dei poteri dei giudici di arrestare in modo diverso da quello attuale. Dunque, non è uno strumento che per questo motivo incide sulla libertà di qualcuno.

Per quanto riguarda il disegno di legge Pecorella — se posso chiamare così la proposta di legge nel testo della Commissione — voglio fare riferimento a quanto dicevo in precedenza rispetto ai limiti che vengono posti e che addirittura oggi non sono previsti per la normale procedura di estradizione. In sostanza, si contraddicono non solo le decisioni quadro, ma anche la tradizione italiana dal 1957 ad oggi, che si è svolta senza censure di costituzionalità. L'articolo 2 del testo approvato dalla Commissione prevede che l'Italia dia esecuzione al mandato d'arresto europeo soltanto nei confronti degli Stati che rispettino, fra l'altro, i principi e le disposizioni contenuti nella Costituzione (ci si riferisce, ovviamente, alla nostra Costituzione).

Innanzitutto, mi pare un caso di imperialismo dei nostri diritti. Dobbiamo imporre che i nostri principi costituzionali siano rispettati da tutti i paesi? In particolare, mi riferisco all'articolo 111 della Costituzione sul giusto processo, che è stato da poco riformato. Si tratta di principi costituzionali che affermano che le prove debbono essere raccolte nel contraddittorio tra le parti. Ciò è sacrosanto ed è un giustissimo principio costituzionale, ma non possiamo imporlo a qualsiasi paese, anche perché noi, fino al 1989, non lo rispettavamo. L'Austria — faccio l'esempio più vicino che mi viene in mente — non raccoglie le prove con il principio del contraddittorio.

PRESIDENTE. Onorevole Kessler, quando è troppo, è troppo...!

GIOVANNI KESSLER. Sì, ha ragione, signor Presidente: concludo.

Se un cittadino austriaco compie una rapina a Innsbruck e, percorrendo 30 chilometri, oltrepassa il confine del Bren-

nero (che non è più presidiato, come tutti sappiamo) ed entra in Italia, ai sensi dell'articolo 2 della proposta di legge Pecorella non sarà mai estradato, perché se andasse nel suo paese sarebbe processato senza il rispetto di alcuni principi importanti della nostra Costituzione. Mi sembra che questo sia uno dei motivi — e non è l'unico — per cui possiamo dire che questa proposta di legge approvata dalla Commissione non solo non rispetta le decisioni quadro e costituisce una regressione rispetto alla procedura dell'estradizione (che è pacificamente in vigore fino ad oggi e che continuerà ad esserlo con paesi ben più lontani di quelli europei), ma sarebbe una iattura per la cooperazione internazionale e per la lotta al crimine.

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

**GIUSEPPE VALENTINO, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Ho ascoltato con attenzione la relazione dell'onorevole Pecorella, relatore per la maggioranza, nonché quella dell'opposizione dell'onorevole Kessler, relatore di minoranza.

Devo rammentare l'atteggiamento del Governo rispetto all'esigenza di recepire nell'ordinamento italiano la decisione del Consiglio dell'Unione europea. Inizialmente vi fu un atteggiamento di ostilità (questo è bene ricordarlo). Vi fu l'esigenza di rappresentare quali fossero le garanzie che il nostro ordinamento intendeva tutelare ad ogni costo e come a volte queste esigenze confliggevano con le ipotesi formulate nella direttiva, finché nel dicembre 2001 l'impegno assunto dal Presidente del Consiglio modificò completamente l'atteggiamento del Governo rispetto alla situazione di cui oggi ci occupiamo.

Devo dire che il testo licenziato dalla Commissione è assolutamente coerente con tutta una serie di regole contenute nel nostro ordinamento, con i principi costituzionali, nonché con i principi fondamentali che debbono presiedere alle iniziative che incidono sulla libertà personale. Viene meno una struttura cardine del nostro ordinamento, una struttura cardine nel

rapporto con gli altri Stati: l'estradizione. L'estradizione è un momento di meditazione importante, di attenzione rispetto alla pretesa dello Stato richiedente e di coniugazione fra le esigenze rappresentate e le norme del nostro Stato. Ora tutto ciò viene accantonato, naturalmente sulla base dell'esigenza di europeizzazione — se mi si passa l'espressione — di talune iniziative.

Non vi è dubbio che così debba essere. Si modificano completamente gli assetti del nostro paese rispetto all'Europa. Anche elementi sensibili, come quelli che afferiscono alla libertà personale, debbono essere esaminati in questo contesto che si rinnova.

Devo dire che, dall'esame comparato dell'ipotesi proposta dall'onorevole Kessler e di quella che viene assegnata alla valutazione dell'Assemblea da parte della Commissione e che l'onorevole Kessler ha voluto chiamare « disegno Pecorella », colgo una maggiore sintonia con i principi proprio nella relazione del presidente Pecorella.

Comunque, l'auspicio del Governo, il cui atteggiamento — ripeto — è mutato radicalmente dopo l'impegno assunto dal Presidente del Consiglio nel dicembre del 2001, è che il dibattito possa realizzare quella sintesi che consentirà anche alla norma attuativa di realizzare una sintonia maggiore con il principio fondamentale che è alla base dell'esigenza europea. Quindi, l'auspicio è che in tempi brevi e celeri si possa finalmente dare attuazione ad un principio che ormai è universalmente avvertito.

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

**FRANCESCO BONITO.** Signor rappresentante del Governo, signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei prendere le mosse di questo mio intervento da una considerazione più politica che tecnica, giacché, dopo avere ascoltato la relazione del relatore nonché presidente della Commissione e l'intervento del sottosegretario, non posso che formulare una duplice considerazione di natura politica più che tecnica, appunto.

In primo luogo, mi pare che la vicenda del mandato d'arresto sia l'ennesima controprova di un atteggiamento antieuropeo di questa maggioranza, del Governo e, in particolare, del ministro della giustizia. È un antieuropeismo che si esprime e si manifesta nel campo delle politiche del diritto, in quello delle politiche sociali e in quello delle politiche economiche, com'è dimostrato, evidentemente, da questo biennio di politica internazionale del centrodestra.

Facevo riferimento alla materia dell'economia e ricordo che il Governo di centrodestra giustifica le proprie difficoltà di politica economica imputando ogni colpa all'euro. Facevo riferimento alle politiche nazionali e voglio ricordare lo scetticismo con il quale questo Governo sta aspettando la data del 1° maggio, che sarà una data storica perché avverrà l'allargamento dell'Unione europea. Per quanto riguarda l'antieuropeismo in materia di politiche giudiziarie, potremmo scrivere tantissimo: l'Europa è stata definita Forcolandia! Il massimo che abbiamo espresso fin qui in materia di politiche giudiziarie internazionali è stato il provvedimento sulle rogatorie. La settimana scorsa abbiamo dibattuto e discusso un provvedimento che disciplinava nell'ordinamento interno lo strumento dell'eurojust. Oggi ci occupiamo del mandato di arresto.

Ma non è solo l'antieuropeismo a caratterizzare politicamente l'atteggiamento di questa maggioranza sui temi giudiziari, come su altro. Quando, di qui a poco, lo storico dovrà scrivere la storia politica del centrodestra in questi anni, credo che non potrà non rilevare una connotazione specifica: questo è un Governo che, in tutti campi ed in ogni materia, torna indietro. Infatti, come ha sempre fatto nell'ambito delle politiche del diritto, sta tornando indietro anche oggi con il provvedimento al nostro esame, con il quale, peraltro, è stata radicalmente stravolta una nostra proposta di legge.

Ma, andiamo con ordine: perché si torna indietro con la disciplina proposta dalla maggioranza in materia di mandato

di arresto europeo? È stato ricordato che il mandato di arresto è un modo per superare un antico istituto, quello dell'extradizione, che, secondo l'interpretazione e la visione culturale e politica che ci viene dal Governo e, anche molto autorevolmente, da un operatore del diritto di grande importanza nel nostro paese, come il presidente Pecorella, sarebbe posto a tutela individuale.

Credo che non sia affatto così; penso, anzi, che la storia di questo istituto sia del tutto diversa. L'extradizione non è mai stato lo strumento di tutela individuale ma la « dogana » del diritto e il mezzo attraverso il quale gli Stati facevano sentire la forza dei propri confini. Non è un caso che l'evoluzione democratica dell'istituto sia progredita nel senso di veder affievolire le « dogane » del diritto. Siamo così arrivati a trattati di estradizione, come quello del 1983 con gli Stati Uniti d'America, in cui è stato superato anche l'antico feticcio, oggi riproposto con forza, della doppia incriminazione, se è vero che nel trattato di estradizione oggi in vigore con gli Stati Uniti d'America, ossia con il nostro maggiore alleato, non si prevede la doppia incriminazione, così come essa non è prevista nel trattato di estradizione del 2000 concluso con la Spagna.

Al di là di ciò, l'extradizione ha questa evoluzione: un suo affievolimento, indebolimento e — diciamolo pure — un suo superamento. Il mandato di arresto europeo è una forma assai attenuata di estradizione, una forma democratica, moderna e avanzata di cooperazione tra gli Stati dell'Unione in materia giudiziaria e di sicurezza. Questa è l'evoluzione dello strumento giuridico.

Allora, ripropongo il mio giudizio politico iniziale: rispetto a questa evoluzione, c'è una posizione del centrodestra e del Governo Berlusconi di assoluta chiusura, di ritorno indietro e di riscoperta di un valore democratico che sarebbe tutto insito nell'extradizione come « dogana » del diritto. Dobbiamo interrogarci sul senso che ha, oggi, nel 2004, nell'ambito della Comunità europea, in una Europa dove non ci sono più frontiere, l'istituto del-

l'estradizione. Che senso ha riconoscere ai cittadini dell'Unione la possibilità di circolare liberamente per l'Europa e di non poter portare con sé i diritti, perché essi hanno la dogana dell'estradizione? Possono circolare le persone, possono circolare le cose, ma non possono circolare i diritti! Se, però, possono circolare le persone, possono circolare i malintenzionati, gli imputati, i condannati ed anche delinquenti; questo è il senso di libertà dell'Unione? E, se possono circolare le cose, possano circolare le messi, i frutti del malaffare, i compendi del delitto; però, c'è la « dogana » che ha la circolazione delle prove e dei diritti!

Il mandato di arresto europeo intende superare tutte queste cose. D'altra parte, una classe politica attenta, una classe di Governo degna di un grande paese democratico quale il nostro non può ignorare che i processi di integrazione politica, quelli connessi ai fenomeni tante volte invocati della globalizzazione dei fenomeni economici, la circolazione delle idee, del pensiero e dell'immagine, attraverso strumenti sempre più rapidi, potenti e moderni, hanno messo in crisi le forme tradizionali di organizzazione sociale, la struttura della vita collettiva affidata all'entità degli Stati sovrani, il carattere assoluto della sovranità statale, soffocano l'economia, limitano lo sviluppo, frenano il benessere e, per quello che qui ci interessa, limitano il funzionamento delle istituzioni giudiziarie ed affievoliscono il tasso di sicurezza della collettività.

Non è un caso che l'articolo 11 della nostra Costituzione recita che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia. Vedete, queste parole, scritte nel 1948, sono state concepite subito dopo la guerra, a dimostrazione di quanto sia stato magico il momento della nostra Costituzione e di quanto grandi siano stati i costituenti, che, già allora, seppero prevedere le grandi dinamiche politiche della storia dei popoli e della storia europea ed il fatto che i limiti della sovranità statale, rispetto ai processi di

integrazione giuridica e politica, erano destinati a venir meno e la nostra Corte costituzionale doveva in qualche modo tenerne conto.

I grandi statisti, già da tempo, hanno indicato la necessità di costruire lo spazio giuridico europeo. Il primo a parlarne pubblicamente e formalmente nel 1977 fu il Capo di Stato francese Valéry Giscard d'Estaing, ma, da allora in poi, l'Europa è riuscita a fare grandi passi avanti. L'affermazione solenne della necessità di realizzare forme di collaborazione tra gli Stati aderenti all'Unione europea nel campo della giustizia fu espressa il 7 febbraio del 1992 nel trattato di Maastricht, con il quale fu indicato, tra gli obiettivi dell'Unione, quello di sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni e furono stabilite una serie di disposizioni destinate a disciplinare tale cooperazione, che sono venute a costituire il famoso terzo pilastro del sistema giuridico dell'Unione.

Il 2 ottobre del 1997, con il trattato di Amsterdam, si enunciò un programma volto alla progressiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale è compresa l'adozione di misure nel settore della cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale, volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione.

Si arriva infine — lo abbiamo più volte evocato la scorsa settimana con giusto orgoglio — al vertice di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, il primo in cui si parlava di politiche del diritto a livello internazionale alla presenza di Capi di Governo e di Capi di Stato. Nelle conclusioni della presidenza, fu detto che per godere della libertà è necessario uno spazio autentico di giustizia, in cui i cittadini possano rivolgersi ai tribunali e alle autorità di qualsiasi Stato membro con la stessa facilità che nel proprio; i criminali non devono poter sfruttare le differenze esistenti tra i sistemi giudiziari degli Stati membri; le sentenze e le decisioni dovrebbero essere rispettate ed eseguite in tutta

l'Unione, salvaguardando al tempo stesso la sicurezza giuridica di base per i cittadini in genere e per gli operatori economici; gli ordinamenti giuridici degli Stati membri dovranno diventare maggiormente compatibili e convergenti.

Noi scrivevamo queste cose, e quando dico « noi » intendo riferirmi ai governi di centrosinistra.

Quanta differenza — eppure sono passati soltanto cinque anni — tra quella apertura europeista e le attuali chiusure antieuropee! Che cos'è accaduto, viceversa, soltanto poco tempo fa?

Il 6 e il 7 dicembre del 2001, il Consiglio GAI ha dovuto limitarsi a constatare l'accordo di 14 delegazioni sulla proposta globale di compromesso, presentata dalla Presidenza in tema di mandato di arresto europeo. La delegazione mancante era, come è noto, quella italiana, l'unica ad opporsi in quel frangente. Tutto questo è a nostro avviso assolutamente grave ed inadeguato ad una avanzata politica europeista, nonché inaccettabile rispetto a moderne ed europee politiche giudiziarie e del diritto.

Ho ascoltato con estrema attenzione la relazione svolta dal presidente Pecorella a sostegno della proposta di legge che oggi viene sottoposta all'Assemblea. È grave, molto grave che in tema di mandato d'arresto ancora oggi manchi un'iniziativa politica del Governo. Siamo stati noi del centrosinistra (il collega Kessler, per la precisione), colmando in tal modo una gravissima lacuna politica, a presentare una proposta di legge per dare attuazione alla decisione quadro n. 584 del 13 giugno 2002 del Consiglio Europa, in modo che, in attuazione del terzo pilastro, si desse il contributo necessario alla formazione dello spazio giudiziario di libertà, sicurezza e giustizia, attraverso, appunto, il ridimensionamento dell'istituto dell'estradizione.

Quella nostra proposta di legge oggi giunge in questa sede radicalmente trasformata; questa è la ragione che ha indotto l'onorevole Kessler, chi vi parla e tutti coloro che hanno sottoscritto quel testo a ritirare le proprie firme. Il testo

licenziato dalla Commissione infatti, anziché dare attuazione al mandato d'arresto europeo, strumento fondamentale di cooperazione fra gli Stati dell'Unione, obbedisce ad una logica antieuropea, che si ispira a principi di assoluta mancanza di affidamento agli ordinamenti giuridici della Comunità europea. Questo testo, cioè, va contro la costruzione dello spazio giuridico nel nostro paese.

Né vale evocare ed invocare i principi fondamentali della nostra Costituzione, già richiamati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal trattato dell'Unione europea, strumenti di diritto internazionale che fanno parte della premessa operativa della decisione quadro che propone agli Stati membri lo strumento del mandato d'arresto europeo.

Non può invocarsi l'Europa dei diritti e l'Europa delle persone, attraverso la proposta che ci viene oggi sottoposta. Quella delineata non è l'Europa dei diritti, ma l'Europa della dogana dei diritti, l'Europa che tende a frenare lo spazio giuridico comune e le finalità che quest'ultimo intende perseguire: maggiore sicurezza, maggiori diritti, maggiori libertà.

È questa prospettiva che noi non possiamo assolutamente accettare. Il collega Kessler ha giustamente detto che attraverso la nuova disciplina, anziché perseguire l'evoluzione democratica dell'istituto dell'estradizione, ci si muove in una direzione esattamente opposta.

Non si chiamerà più estradizione, ma con il nostro mandato d'arresto europeo (quando dico « nostro » intendo riferirmi a quello disciplinato dalla proposta che stiamo discutendo) si avrà una super estradizione. Noi avremo formalità più semplici e semplificate nei rapporti con paesi al di fuori dell'Unione e assai più severe nei rapporti all'interno dell'Unione.

Voglio ricordare alcuni principi stabiliti dal giudice di legittimità in applicazione dei trattati internazionali che si rifacevano all'istituto tradizionale dell'estradizione: non è consentito — dicevano i giudici italiani di legittimità — accertare la conformità all'ordinamento processuale italiano o alla Costituzione delle norme di

carattere processuale applicate dal giudice straniero, poiché tale sindacato costituirebbe violazione inammissibile della sovranità dello Stato straniero.

Ebbene, noi ora facciamo tutto questo: poiché non potevamo farlo con l'estradizione tradizionale, lo facciamo con il mandato di arresto europeo, come disciplinato da noi. E ancora: ai fini della pronuncia di sentenza favorevole all'estradizione, la valutazione dei gravi indizi di colpevolezza a carico dell'estradando è richiesta soltanto se non esiste una convenzione di estradizione tra lo Stato italiano e lo Stato richiedente. La Convenzione europea sull'estradizione (perché questo è lo strumento internazionale oggi in vigore: una convenzione del 1956), a differenza dell'articolo 705 del codice di procedura penale, non richiede che per la pronuncia di una sentenza favorevole all'estradizione stessa debbano sussistere gravi indizi di colpevolezza, né che il mandato di cattura o qualsiasi altro atto avente la stessa efficacia sia motivato, limitandosi a stabilire, all'articolo 12, comma 2, lettera *a*), che a sostegno della richiesta sia prodotto l'originale o la copia autentica del provvedimento. In ipotesi di estradizione convenzionalmente regolata, la *probable cause* va infatti desunta dagli atti che la parte richiedente trasmette a corredo della domanda, senza che sugli stessi possa operare un qualsiasi sindacato con riferimento agli indizi di reità. Ancora: nel giudizio di delibazione sull'estradizione passiva compiuta dalla sezione istruttoria (oggi dalla Corte d'appello) nell'ipotesi in cui la richiesta di estradizione sia consentita da una convenzione internazionale, la sezione istruttoria (oggi la Corte d'appello) deve esaminare soltanto la regolarità formale degli atti prodotti a sostegno della richiesta stessa.

Tutto questo oggi non sarà più possibile col mandato d'arresto europeo, così come lo stiamo disciplinando nel foro interno.

Potrei richiamare altre pronunce: lo farò evidentemente nell'ambito della discussione che seguirà nei prossimi giorni; il concetto che comunque inten-

devo esprimere sul piano politico è che c'è, come sempre, un ritorno al passato, un passo indietro.

Non si va avanti seguendo l'evoluzione delle politiche giudiziarie internazionali, si torna indietro in una visione miope che viene contrabbandata per visione garantista.

Di garantista in tutto questo non c'è nulla; c'è, viceversa, una grande, inammissibile, inconcepibile miopia politica.

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

**GIANNICOLA SINISI.** Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, intervengo in una materia che mi è molto cara perché si lega ad una parte della mia vita nella quale ho potuto realizzare delle esperienze professionali molto importanti, ma anche delle amicizie e delle relazioni che ancora oggi stento a dimenticare.

È una parte della mia vita nella quale ho imparato a dialogare in materia di giustizia, non soltanto guardando al versante delle nostre cose interne, ma anche con la fiducia che bisogna avere nel momento in cui ci si affaccia su una scena internazionale, sapendo che la dimensione del crimine ormai non appartiene più all'angusto territorio del nostro paese, ma spazia in Europa ed anche oltre.

Provo a portare avanti un ragionamento pur sapendo che esistono delle barriere ideologiche e, probabilmente, anche delle « casacche » politiche che ci impediscono di affrontare la questione con la dovuta liberalità d'animo e la dovuta attenzione tecnica che occorre prestare alla materia. Quello che è desolante nel quadro in cui stiamo discutendo è che tutto ciò sarà uno sforzo assai tedioso per chi mi ascolterà e abbastanza inutile per chi è qui insieme a noi. Tuttavia, il lavoro che stiamo compiendo in quest'aula credo sia anche un debito di testimonianza nei confronti del nostro ruolo di rappresentanti del popolo italiano. Abbiamo quindi il dovere di portare in questa sede non soltanto pulsioni teoriche, ma anche quei

sentimenti e quelle passioni che ci hanno spinti ad arrivare sin qui ed a svolgere fino in fondo la nostra missione.

È inutile nasconderci ed è inutile nascondere dietro cavilli tecnici ciò che sta dietro la diversità che ci ha spinto a confrontarci in Commissione (in verità, per quanto mi riguarda, assai poco). Non si tratta di arzigogolare su supposte garanzie di cui si paventa il venire meno rispetto ad un imputato che si vedrebbe leso nei suoi diritti dinanzi ad una giustizia forcaiola e pericolosa, priva di ragionevolezza e di buon senso; qui si confrontano due visioni dell'Europa e della giustizia e anche due sentimenti, l'uno di fiducia e l'altro di sfiducia, rispetto ai quali non voglio stare qui a sindacare le ragioni degli altri. Purtroppo, io non posso non avere fiducia nel sistema giudiziario. Dico purtroppo anche se dovrei dire per fortuna, perché è assai fragile la condizione di chi è invece costretto a vivere nella diffidenza. Ho fiducia nel sistema giudiziario, ho fiducia nei rapporti che sono stati costruiti all'interno dell'Europa. Ho fiducia che questo sistema europeo possa un giorno concedere più libertà e più diritti a tutti i cittadini dell'Europa e che non possa essere usato come una clava per alimentare paure che nessuno di noi deve provare. Probabilmente, assai più pauroso è lo scenario degli Stati che al loro interno affermano la propria legge per difendere i propri interessi rispetto a quello di una Unione di Stati che cerca di costruire diritti e garanzie uguali per tutti.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, dicevo prima che esiste una diversità di fondo di natura ideologica, ma esiste anche una diversità di natura tecnica. Immaginare che un sistema della cooperazione internazionale sia basato su una verifica puntuale dei sistemi dei singoli Stati non è soltanto una cavillosa tecnica giuridica, appartenente a certe metodiche su cui ancora oggi nelle nostre università e nelle nostre aule di giustizia si indugia troppo, ma è un sistema attraverso il quale la cooperazione internazionale ha smesso di fare i conti da molti anni.

Questa proposta di legge, così come è stata licenziata dalla Commissione, non è soltanto contro la decisione quadro di cui abbiamo discusso, ma è anche contro l'azione comune del 1998 per la lotta alla criminalità organizzata ed al terrorismo, è contro l'aggiornamento della Convenzione di estradizione di Dublino del 26 settembre del 1996, la quale esclude il reato politico all'interno dei paesi europei, è contro una serie di atti, convenzioni, rapporti bilaterali siglati dal nostro paese, compresa la Convenzione di Schengen, che invoca una libera circolazione delle persone, costruendo un sistema dei diritti e non soltanto un sistema di controllo alle frontiere esterne.

Un sistema di cooperazione giudiziaria non può non fondarsi sulla fiducia dei rispettivi ordinamenti: questa è la base della cooperazione internazionale. Se noi dovessimo chiedere alla regina Elisabetta, come si afferma all'articolo 1, se il suo giudice sia indipendente e dovessimo avere una risposta negativa, non sarebbe in predicato la consegna dell'estradata o l'esecuzione del mandato di arresto, sarebbe in discussione la stessa partecipazione del Regno Unito all'Unione europea. Questa è la questione sulla quale dobbiamo discutere. Ciò che voi chiedete di verificare oggi, al di là di quello che ha ricordato molto bene il collega Bonito, non appartiene più neanche ai rapporti di estradizione fra gli Stati, ma rappresenta un notevole arretramento rispetto all'Europa dei diritti e rispetto agli strumenti di contrasto del grande crimine internazionale.

Ho stilato un elenco degli elementi che vengono richiesti per poter procedere all'esecuzione di un mandato di arresto europeo. Io ne ho contato 38 e di tutti sarà richiesta documentazione, perché vi sarà un obbligo a tale riguardo. Per ogni richiesta di mandato di arresto europeo sono 38 le richieste (vecchie e nuove) che dovranno essere formulate. Un *incipit* burocratico gettato come un ostacolo in mezzo ai piedi della giustizia per impedire che essa emerga e trionfi in Europa.

Chiediamo all'Europa di funzionare, contestiamo la burocrazia dei sistemi, invociamo le garanzie, ed il mandato di arresto europeo diventa irricevibile se non viene scritto il numero di fax dell'autorità giudiziaria che lo ha richiesto.

Venendo alle questioni tecniche (alcune di queste, me ne rendo conto, non riescono ad appassionare alcuno, se non chi ha una grande passione per questi argomenti), voglio sottolineare come la doppia incriminabilità sia stata superata da tempo nell'ambito del sistema europeo attraverso le azioni comuni. Vorrei ricordare come la Francia, pur non prevedendo il delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso, ci concesse l'estradizione di Michele Zaza: essa fu possibile perché si ritenne che i sistemi penali non dovessero soltanto collaborare per quelle finalità che sono state così bene richiamate nell'articolo 11 della Costituzione, ma che dovessero anche apprezzare il disvalore dei comportamenti e non il banale richiamo alla pedissequa corrispondenza delle fattispecie penali.

Si introducono delle regole che hanno veramente un sapore «singolare». L'articolo 2, ad esempio, invoca un giudizio sugli Stati: il giudice che dovrà verificare la natura e la qualità del provvedimento giudiziario dovrà elaborare un giudizio sui paesi, non dovrà verificare se il provvedimento sia equo e rispetti i diritti fondamentali; dovrà invece verificare se lo Stato rispetti i diritti costituzionali e quelli previsti dal diritto comunitario e internazionali. Non si può chiedere al Presidente francese se abbia rispettato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo in materia di processo equo o in materia di libertà fondamentali (addirittura, il comma 2 prevede il caso di gravi e reiterate violazioni da parte di uno Stato europeo di queste norme), perché se uno Stato non la rispettasse non potrebbe stare in Europa!

Il nostro Governo, altra questione singolare, non ha posto alcuna riserva legislativa rispetto alla decisione quadro, della quale potremmo anche discutere giuridicamente se sia già in vigore oppure no.

Oggi, introducendo un surruttizio articolo 3, si cerca di bloccarne in qualche modo le modifiche successive e attraverso una legge assai strumentale si cerca di impedirne il corretto e pieno recepimento, come maliziosamente si dice all'articolo 1.

Anche questa norma, che introduce addirittura *quorum* parlamentari per l'approvazione delle modifiche successive, da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti, non prevede la cosa più normale, cioè che, secondo il diritto internazionale, se non si vuole ampliare il novero dei reati per cui è esclusa la valutazione della doppia incriminabilità, basta che ci si alzi nella sede intergovernativa propria e si dica, come hanno fatto, per esempio, altri Stati, che non si è d'accordo e che, al limite, ci si riserva di far valutare la questione al proprio Parlamento. Ciò è previsto: è una procedura prevista dal diritto internazionale e dal nostro diritto interno!

Non starò qui a discutere dell'Autorità centrale. Sono onorato di avere lavorato come magistrato e con spirito di indipendenza al servizio dello Stato con un ministro della giustizia di cui avevo, ho e continuerò ad avere grande stima per le qualità ed il coraggio. Quindi, non ho nulla contro il ministro della giustizia come autorità centrale; però, qui si esclude addirittura o si palesa l'esclusione della possibilità di dialogo tra le autorità giudiziarie. Sarebbe come dire che il mandato di arresto europeo non consente, non prevede ciò che tutte le convenzioni internazionali prevedono (ciò che anche la Convenzione europea già prevede) in materia di estradizione, cioè che le autorità giudiziarie possano, quanto meno in caso di urgenza, dialogare direttamente. Questo non c'è da nessuna parte. C'è un richiamo nel testo che sembrerebbe far balenare un'ipotesi di questo genere ma è un arretramento rispetto, addirittura, alla condizioni peggiori che esistono nel sistema di diritto internazionale.

È inutile andare a verificare puntualmente le questioni che sono state qui indicate. Vi ho detto che i documenti necessari saranno più di 38 (i quali do-

vranno dimostrare il rispetto di quelli che io reputo solo cavilli e non certamente garanzie), che possono servire solo ad impedire il corretto svolgimento del processo e non già a renderlo effettivo nel rispetto dei diritti dell'individuo. Quelle garanzie che servono, appunto, a negare quel diritto fondamentale rappresentato dal processo.

Poi arriviamo anche alla questione della doppia incriminabilità. Si introduce un meccanismo di verifica comparativa degli elementi costitutivi della fattispecie penale. Un tentativo di « innocuizzare » il sistema stesso della decisione quadro, che è quello di facilitare il rapporto tra gli Stati. Noi, ovviamente, abbiamo presentato un emendamento ma in questa sede vorrei soltanto ribadire al relatore, che si è occupato di questo, quanta insidia c'è dietro un tentativo di tipizzazione di 32 fattispecie di reato che, di fatto, riqualificano la normativa penale nel nostro paese con riferimento a tutte queste ipotesi.

Quante dimenticanze ci potranno essere, quanti casi nuovi si potranno verificare e che, certamente, non potranno essere verificati oggi anticipatamente? Ne potrei citare moltissimi ma, giusto per fare un esempio, mi è sembrato che, nell'ipotesi di razzismo e di discriminazione che si è voluta citare, manca la discriminazione razzista per ragioni di natura sessuale. Faccio questo esempio ma potrei farne molti altri di questa natura. Ancora, sottolineo il tentativo di qualificare le lesioni gravi o gravissime così come sono qualificate nel nostro ordinamento, citando l'articolo 583 del codice penale. Potrei fare decine di esempi, compresa la scusabilità dell'ignoranza della legge penale.

Sono stato allievo del professor dell'Andro, il quale insegnava filosofia del diritto e fu il mirabile estensore di una sentenza sull'articolo 5 del codice penale che tentò di introdurre nel nostro paese una sottilissima deroga al principio della inescusabilità dell'ignoranza della legge penale (ma questo, mi sembra, invero, assai eccessivo).

Come andremo a spiegare il caso della scusabilità da parte di uno straniero delle

norme sul nostro territorio nazionale (non sul territorio nazionale altrui)? Si introduce un principio per cui tutti gli stranieri d'Italia (non voglio assolutamente solleticare in questo momento gli umori della Lega) avranno, in ragione della loro evidente situazione di non capacità di conoscenza del nostro sistema giuridico interno, la possibilità di eccepire, rafforzando la propria posizione, il fatto di non avere conosciuto, senza colpa, il nostro sistema e il nostro diritto interno.

Posso andare avanti ancora a lungo. Si introducono, infatti, dei requisiti per l'esecuzione del mandato di arresto europeo che non sono previsti oggi né per l'estradizione né per l'arresto provvisorio a fini estradizionali, fino a prevedere esigenze cautelari che, invece, nel comma precedente si escludono.

Oggi, per l'esecuzione provvisoria dell'arresto a fini estradizionali è necessaria la verifica del solo pericolo di fuga e il comma 4 dell'articolo 9 prevede proprio questo. Poi, si richiamano gli articoli 273 e 280, reintroducendo, di fatto, la possibilità di tenere conto di tutte le esigenze cautelari.

Ripeto: potrei aggiungere un'infinità di cose e molte saranno approfondite nel corso della discussione che porteremo avanti sui singoli provvedimenti. Si introducono meccanismi come il richiamo ai gravi indizi, che non esiste nell'ordinamento attuale, posto che i gravi indizi sono quelli che devono essere valutati dall'autorità giudiziaria emittente e non da quella ricevente, a cui viene chiesta l'esecuzione.

Si introduce, a pena di irricevibilità, l'elemento dell'indicazione del telefax ed anche dell'indirizzo di posta elettronica dell'autorità giudiziaria emittente. In tal caso, noi dovremmo rigettare, addirittura non ricevere, la richiesta di mandato di arresto (pensate se venisse trovato Bin Laden in Francia e ci si dimenticasse di indicare il telefax o l'indirizzo di posta elettronica e l'autorità francese dovesse dichiarare irricevibile il mandato di arresto europeo perché mancano, appunto, questi dati).

Si prevedono i termini massimi di custodia preventiva nelle singole fasi, come se in tutt'Europa ci fossero la fase delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare e così via, secondo una visione « italo-centrica » che non appartiene al sistema del diritto internazionale.

Mi chiedo come discuteremo, come dialogheremo con sistemi che conoscono l'esecuzione provvisoria della sentenza di primo grado: violano essi il principio costituzionale della non colpevolezza? Per esempio, al Regno Unito, non daremo mai un mandato di arresto europeo? Questo principio, chiaramente, non solo non sarà rispettato ma non sarà rispettabile (ma le garanzie — mi hanno insegnato — si dovranno andare a cercare all'interno del sistema)!

Si reintroduce il reato politico dopo che, come ho già accennato, a Dublino, il 26 settembre 1996, si è escluso che si possa eccepire in Europa tale tipo di reato. Ho ricordato che la questione del reato politico sta alla base del rapporto di fiducia tra gli Stati. Se noi dovessimo rifiutare un'extradizione per reato politico alla Germania, dovremmo ritenere che quel paese non è un paese democratico.

Non dovremmo ritenere che quel paese ha preso uno svarione giudiziario: dovremmo semplicemente affermare che quel paese non ha i requisiti per stare dentro un sistema democratico.

Infine, vi è un po' di malizia nell'introdurre, oltre alle immunità, anche gli specifici privilegi processuali che, come è noto, oltre alle immunità, per effetto della sentenza della Corte costituzionale italiana, non ci sono più nel nostro ordinamento, ed altre eventuali.

Faccio presente a coloro che hanno anche a cuore il tema dell'effettività della pena, che aboliamo l'ergastolo anche negli altri paesi. All'articolo 19, lettera *b*), si richiede non soltanto che l'ergastolo, eventualmente, non venga comminato ma che, qualora ciò dovesse avvenire, debbano essere previste misure di clemenza.

Allo stesso modo si prevede che, in caso di *absentia* o di contumacia (mi ricordo quante volte hanno respinto tale situa-

zione giuridica, perché soprattutto i paesi spagnoli non conoscono il processo in *absentia* e in contumacia), non si debba accertare se, in concreto, c'era la conoscibilità del procedimento, come dovrebbe essere normale e come, peraltro, è previsto dal nostro codice di procedura penale (così com'è stato novellato in maniera sempre molto unilaterale negli ultimi anni, tutto dalla parte dell'imputato e nulla da quella del cittadino), ma si debba garantire che si possa rifare il processo (una garanzia che noi, certamente, non potremo dare a nessuno paese, se ci venisse richiesta, perché i casi di revisione del processo sono tassativi)!

Queste garanzie, che non sono richieste né praticabili in alcun ordinamento internazionale, diventano regola nel nostro ordinamento interno.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono rammaricato poiché il nostro paese, dopo essere stato per tanti anni in prima linea nella difesa dell'uropeismo più avanzato, dai tempi di Altiero Spinelli e dei padri fondatori dell'Europa ai giorni nostri, dopo aver portato la bandiera, in Europa, della lotta alla criminalità organizzata, ritenendo che si potesse e si dovesse essere più avanti della criminalità organizzata e che nessun paese potesse costituire un rifugio per nessuno, grazie alle barriere e agli ostacoli giuridici frapposti da ciascun paese in virtù delle proprie legislazioni nazionali e unilaterali, oggi si trova a discutere un provvedimento di legge stando sulla difensiva. Dal relatore per la maggioranza Pecorella sono stati citati i casi della Germania, della Francia e della Gran Bretagna. In tutti quei casi — ne sono certo — non ci può essere una elencazione così cavillosa e pedissequa di ipotesi che non hanno alcun senso, se non quello di rendere faticoso il dialogo collaborativo e la cooperazione, e che nulla hanno a che fare con le garanzie per l'individuo, sulle quali anche noi, nel nostro paese, dovremmo interrogarci. Lo ribadisco: delle garanzie individuali che neghino la prima garanzia, costituita dal processo, nessuno, neanche il colpevole, sa più cosa farsene.

Si dimentica che il nostro paese, nella sua versione repubblicana e costituzionale, è nato con una apertura che certamente gli altri paesi non avevano. L'articolo 10 della Costituzione prevede che le norme di diritto internazionale abbiano un valore assai superiore rispetto alle norme di diritto interno, riconoscendo loro un rango costituzionale, secondo soltanto a quei principi fondamentali che già sono stati enucleati e dei quali non è necessario un plurimo richiamo nell'ordinamento, che poi diventa semplicemente un documento burocratico offerto da un governo amico, membro dell'Unione Europea. Con l'articolo 11 della Costituzione si è voluto che l'Italia fosse la sentinella avanzata della pace e della solidarietà, della giustizia e della sicurezza di una nuova Europa. Con il provvedimento in esame si compiono tanti passi all'indietro.

Mi auguro che le mie segnalazioni e il mio accorato appello ad un dialogo su ideali di Europa e di giustizia condivisi e più ampi, con confini più allargati rispetto a quelli angusti che sono qui descritti, sortiscano un esito positivo e possano consentire un dialogo nei prossimi giorni. Questo dialogo dovrà essere utile a ciascuno di noi, ma non per vincere una battaglia politica e legislativa o per poter vantare una primazia nell'affermazione di un principio riconosciuto dall'ordinamento o di una norma voluta da qualche ideologo della dottrina del nostro tempo troppo attento ai diritti dell'individuo a scapito dei diritti fondamentali veri, che sono i diritti di tutti e non di una sola persona.

Rispetto a questo, mi auguro che maturi un dialogo proficuo. Abbiamo presentato una serie di emendamenti e speriamo che siano valutati con attenzione. Di questo sono assolutamente certo, ma non rinunceremo ad un dialogo puntuale e certamente non rinunceremo a denunciare il fatto che noi guardiamo ad un'altra Europa e ci ispiriamo ad un'altra giustizia.

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

**FEDERICO BRICOLO.** Sul provvedimento in esame il gruppo della Lega Nord

Federazione Padana ha sempre mantenuto una posizione di netta e decisa contrarietà che oggi, in sede di discussione generale in Assemblea, intende senz'altro ribadire.

Ormai da tempo la Lega ha aperto una forte polemica sul tipo di Europa che si sta delineando, polemica che non c'entra per nulla con il fatto di essere più o meno europeisti, come gran parte della stampa o dei partiti presenti in Parlamento hanno strumentalmente affermato. Il punto in questione è: come essere europeisti? Noi ci chiediamo in che tipo di Europa vogliamo vivere, quali decisioni per migliorare la vita dei cittadini possa assumere l'Europa.

Di allarmi ne abbiamo ormai lanciati moltissimi. Anche se inizialmente all'opinione pubblica erano stati descritti come semplici attacchi alla nuova Europa che stava per nascere — la quale avrebbe aiutato a vivere meglio —, ora i fatti ci danno ragione e anche l'opinione pubblica, finalmente, ha capito la truffa confezionata, in particolare, dal centrosinistra di Prodi, D'Alema e Rutelli. Pensiamo all'euro, la moneta unica: sono riusciti a far pagare quasi con gioia la tassa sull'Europa ai cittadini italiani, affermando che la moneta unica sicuramente avrebbe aiutato le nostre imprese, la nostra economia e gli stessi cittadini. Abbiamo visto, invece, quanto l'euro sia riuscito a penalizzare chi vive nel nostro paese; abbiamo anche constatato che le economie dei paesi in cui la moneta unica non è stata introdotta non ne hanno affatto risentito, anzi. Invece, il potere d'acquisto dell'euro, in Italia, è risultato dimezzato rispetto a quello della lira, mantenendosi invariati i salari. Di fatto, a seguito di questa scelta effettuata da Prodi — e da chi per lui —, gli italiani hanno visto quali fossero i loro disegni e, soprattutto, l'inganno che sono riusciti a portare avanti, anche grazie a certa stampa — bisogna dirlo — e a certa televisione.

Tuttavia, non soltanto sul problema dell'euro ma anche su molti altri, la Lega ha lanciato l'allarme. Pensiamo alle difficoltà della nostra economia, che si sta contrapponendo sempre più a quella della

Cina e dell'Oriente. Le nostre imprese stanno « morendo » di Cina e, nello stesso tempo, l'Unione europea non fa nulla per contrastare le vere e proprie truffe attuate anche con il ricorso a marchi contraffatti, con i quali si introducono sui nostri mercati prodotti che presentano un minor prezzo e, magari, una minore qualità ma, comunque, diventano assolutamente competitivi e penalizzano le nostre imprese. Su questo, l'Europa non ha fatto nulla. Gli Stati Uniti, che da sempre hanno portato avanti le idee sul liberalismo economico, già hanno iniziato ad introdurre dazi sia sulle materie prime, sia sui prodotti finiti. Prodi, che potrebbe fare qualcosa al riguardo, non ha fatto nulla. Anche in questo caso noi subiamo l'impotenza di chi ha deciso di vendersi agli interessi delle grandi multinazionali, come chi sta gestendo l'Europa in questo momento.

Lo stesso vale riguardo alla truffa dei vini, recentemente attuata. Vi saranno imprese extracomunitarie, in Australia, in California, in Sudafrica e in Sudamerica, che potranno produrre vini etichettandoli con i nomi dei vini tipici del nostro paese, quali il Brunello di Montalcino, l'Amarone, il Valpolicella, il Recioto, e così via. Quei vini potranno essere imbottigliati ed etichettati con i nomi dei nostri prodotti tipici, che hanno consentito il benessere di tante imprese e della nostra economia. Soprattutto, queste denominazioni, che sono riuscite a imporre nel mondo una qualità e un marchio che sono garanzia di radici, tradizione e cultura rappresentative della nostra terra, ci sono state scippate, sono state svendute e tutti potranno adoperarle. Anche questo, grazie a Prodi.

L'Unione europea, guidata in questo modo anche dal punto di vista della politica di difesa comune e della politica estera, non è riuscita ad essere in alcun modo un *partner* in grado di intervenire nelle crisi internazionali, soprattutto nella lotta al terrorismo islamico, che in questo momento è condotta individualmente dai singoli Stati. Prodi non è riuscito ad aggregare, attorno alla sua figura di presidente della Commissione europea, un interlocutore capace di parlare a nome di

tutti gli Stati che compongono l'Unione e di diventare, in un certo modo, un elemento di contrapposizione agli Stati Uniti, che da sempre condizionano la politica internazionale. Anche questo è un gravissimo insuccesso, che si può constatare, purtroppo, ogni giorno attraverso le notizie riportate dai giornali relative alla crisi che tutti stiamo vivendo, in Europa.

Di esempi ce ne sono tantissimi — devo dire che si sono concretizzati — e comunque continuano a penalizzare le nostre comunità, i nostri popoli e la nostra gente.

Penso che anche su questo provvedimento sia giusto fare una riflessione di opportunità. Cosa c'è dietro questo provvedimento? Scelte politiche ed economiche sbagliate, ma c'è anche un'Europa diversa, che vuole imporre un'ideologia che va contro gli interessi della gente e contro l'identità degli Stati che la compongono. Questo forse è l'aspetto peggiore di questa Europa, che viene nascosto dai mezzi di comunicazione e che non viene evidenziato, ma che invece si sta concretizzando sempre di più. Un'Europa assolutamente antidentitaria, contraria alle tradizioni, che vuole imporre ai singoli Stati il multiculturalismo e la multireligiosità.

Basti pensare alla stesura della Convenzione europea e alla negazione del riferimento alle radici cristiane dell'Europa. Questo fatto di per sé è importante, ma ha anche qualcosa di ideologicamente non evidenziato. Perché si vuole negare l'evidenza? Il fatto di fare cenno nella costituzione europea all'origine cristiana dell'Europa significa scrivere la verità, in quanto non esiste una piazza, dalle grandi città ai più piccoli paesi in Europa che non abbia al centro una chiesa. È chiaro che l'Europa è stata cristiana ed inserire questo riferimento non comporta nessuna conseguenza per il futuro, ma vuol dire semplicemente prendere atto di ciò che è stato. Evidentemente quindi c'è una linea di pensiero che vuole imporre un'Europa diversa, distaccata dalle proprie radici. Basti pensare a chi vuole far entrare nell'Unione europea un paese come la Turchia, con 60 milioni di islamici, con un

territorio che per il 90 per cento si trova in un'area geografica orientale. È chiaro che la costituzione europea non può quindi avere al proprio interno uno o più principi che possano determinare uno scontro a livello religioso tra i vari popoli che faranno parte dell'Unione europea.

Il mandato d'arresto europeo ha questa finalità: chi ostacola i disegni di questa nuova globalizzazione, che è riuscita a comprare Prodi, tutta la Commissione europea e molti plutocrati che la gestiscono e la governano, chiunque ostacoli questi disegni deve essere contrastato attraverso il mandato di cattura europeo.

Vorrei leggere un interessante studio fatto da un magistrato, il professor Carlo Alberto Agnoli, presidente del tribunale di Trento, intitolato « Prospettiva gulag » sul mandato d'arresto europeo. Lo studio è molto interessante perché è scritto da un magistrato. Cito testualmente: « Hai mai immaginato di poter essere deportato in Bulgaria per un fatto da te compiuto in Italia e non previsto come reato dalla legge italiana, ma considerato come tale dalla legge bulgara? Hai mai pensato di doverti difendere in un paese in cui non conosci la lingua, dimenticato da un'opinione pubblica che neppure sa della tua esistenza? Le prospettive che si aprono con il mandato d'arresto europeo sono queste ed ancor peggiori. In seno all'Unione europea si sta approvando un impressionante meccanismo repressivo dei reati di opinione, con lo scopo di allontanare il deportando dai propri luoghi di appartenenza, di deprenderlo di ogni bene nel caso in cui abbia i mezzi per approntare una difesa all'estero, di silenziarlo in ogni senso (...). L'Unione europea rompe così sistematicamente i vari ed elementari principi di civiltà giuridica. In primo luogo viene minato il principio di certezza del diritto, in quanto l'individuazione dei reati di opinione contemplati dalla normativa europea, con espressioni giuridicamente fumose e di larghissima portata, consente in astratto di criminalizzare chiunque. È chiaro quale sia lo scopo coperto dietro il pretesto di uno spazio di sicurezza europeo: reprimere ogni dissenso ideale, for-

nendo alle *lobby* egemoni la possibilità di incidere profondamente nel tessuto ideale e sociale, amputando a piacere le parti non gradite. La legge dei sospetti, alla base dell'epoca del terrore rivoluzionario giacobino, e l'articolo 58 del codice penale sovietico, fondamento della repressione staliniana, hanno impressionanti somiglianze con il mandato d'arresto europeo... ». Questo lo dice un magistrato, ma io mi sento di avallare in pieno queste considerazioni.

Il mandato di cattura europeo diventa di fatto lo strumento delle dittature. Si è parlato di « forcolandia »: si vuole abolire l'istituto dell'estradizione, si vuole abolire la competenza territoriale dei magistrati; nasceranno procure globali pronte a colpire chi dissente dal pensiero unico. All'interno dei trentadue reati sono stati inseriti il reato di razzismo e xenofobia, che però non sono stati codificati. Chiunque porterà avanti delle tesi che possono discriminare altri, in nome di un egualitarismo ormai dogmatico, potrà essere perseguito.

Xenofobia vuol dire aver paura degli altri. Noi come Lega spesso siamo stati accusati di essere xenofobi, ma mi sento di escluderlo anche perché non abbiamo paura di nessuno, ma quante persone in questo momento nel nostro paese escono di casa nei loro quartieri, che una volta erano vissuti da persone conosciute, e ora incontrano invece persone straniere, che parlano lingue che non conoscono, vedono negozi multietnici che non rappresentano sicuramente la reale identità del nostro paese? Queste sono persone che vivono in quartieri dove la criminalità è molto forte e che quando escono di casa hanno paura di chi non conoscono perché spesso si può trattare di persone potenzialmente pericolose.

Quando queste persone fanno alcune affermazioni che possono essere discriminatorie nei confronti degli stranieri, esse rischiano di essere perseguite penalmente. Ogni magistrato potrà interpretare il concetto di razzismo e xenofobia in maniera libera, utilizzando strumenti interpretativi diversi da quelli italiani. Chi compirà un

reato nel nostro paese, anche se non è contemplato dal nostro codice penale, potrà essere arrestato — non c'è più l'estradizione — e dovrà difendersi in un paese straniero.

Su questo siamo assolutamente contrari. Come diceva Saint-Just, braccio destro di Robespierre, è interessante vedere l'impostazione ideologica, « nessuna libertà ai nemici della libertà ». A questo servirà il mandato di cattura europeo: chi non rispetterà le regole imposte sarà perseguito.

Questo noi lo rifiutiamo nel modo più assoluto. Si tratta di un mandato di arresto di fatto vendicativo con chi rifiuta l'ideologia dominante e di ispirazione illuminista portata avanti dalla massoneria, dai poteri forti, contro i popoli, le loro tradizioni e le loro identità, in nome di un egualitarismo dogmatico e di un fondamentalismo laico che noi contestiamo nel modo più assoluto.

Ora, sicuramente il testo è stato modificato. La stesura iniziale, portata avanti dagli ex amici dell'Unione sovietica, i diesini, con un'impostazione forcaiola, anche grazie anche alla battaglia della Lega su questo tema, che ha fatto cambiare opinione alla Casa delle libertà, ha subito delle modifiche. Gli stessi Fini e Follini hanno sostenuto il loro parere favorevole su questo provvedimento, cambiando poi opinione, e la Commissione è riuscita ad eliminare molte delle parti di ispirazione sovietica inserite nel provvedimento. Il nostro voto sarà comunque contrario, perché siamo contrari alla filosofia che ispira il mandato di cattura europeo. Voteremo contro in modo convinto.

Vogliamo un'Europa diversa. Pensiamo ad un'Europa che rispetti l'identità e la libertà di tutti i popoli che la compongono e non certo un'Europa come questa, che diventa pericolosa e per molti cittadini un incubo, come già è dal punto di vista economico; un'Europa che è stata definita una terra promessa da Prodi, che potrebbe esserlo se fosse diversa, ma che così oggi non è, che sta diventando un fardello che opprime la nostra gente.

Ora, con questo mandato di arresto europeo, che si può senz'altro definire forcaiolo e che va contro la libertà di pensiero e contro i principi di civiltà giuridica propri della nostra società, si favoriscono i disegni di chi vuole attentare alla sacrosanta libertà di scelta e di pensiero.

A quest'Europa di Prodi, giacobina, figlia della rivoluzione francese e di quella bolscevica, io, cari massoni, non mi sento assolutamente vicino: quest'Europa non solo non mi appartiene, ma, secondo me, dev'essere combattuta. Perciò, in nome di quella libertà di pensiero e di opinione che vogliamo difendere in tutti i modi, voteremo contro le proposte di legge in esame. Grazie (*Applausi del deputato Strano*).

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

**(Repliche dei relatori e del Governo  
— A.C. 4246)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Kessler.

GIOVANNI KESSLER, *Relatore di minoranza*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Sta bene.  
Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Pecorella.

GAETANO PECORELLA, *Relatore per la maggioranza*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

GIUSEPPE VALENTINO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

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

**Discussione della Relazione della XIV Commissione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione delle comunità europee per l'anno 2004, sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea per l'anno 2004 e sul programma strategico pluriennale 2004-2006 (ore 17,00).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della Relazione della XIV Commissione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione delle comunità europee per l'anno 2004, sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea per l'anno 2004 e sul programma strategico pluriennale 2004-2006.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

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

MARCO AIRAGHI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in linea con quanto stabilito dal Consiglio europeo di Siviglia, quest'anno, per la prima volta, la XIV Commissione ha svolto l'esame del programma legislativo della Commissione delle Comunità europee per il 2004 e del programma operativo del Consiglio dell'Unione europea per il 2004 congiuntamente al programma pluriennale strategico per gli anni 2004-2006.

Siamo in un momento storico importante poiché è prossimo l'ingresso, nell'Unione europea, di dieci nuovi Stati membri: il 1° maggio 2004 le frontiere dell'Unione europea si estenderanno, infatti, fino ai confini con l'Ucraina, con un significativo ampliamento anche della popolazione europea. L'ingresso dei nuovi Stati membri coinciderà con il rinnovo

della legislatura del Parlamento europeo; sempre dal 1° maggio 2004 la Commissione europea vedrà, quindi, la sua nuova composizione allargata a dieci nuovi commissari, in rappresentanza dei nuovi paesi membri, e verrà rinnovata integralmente dal 1° novembre 2004.

I documenti esaminati dalla XIV Commissione delineano le future priorità dell'UE, assicurando ai Parlamenti nazionali uno strumento essenziale di comprensione del cammino dell'Unione nell'anno in corso e legittimando i medesimi ad intervenire con tempestività ed efficacia nella fase preliminare, anche attraverso l'espressione di osservazioni e di indirizzi al Governo.

La procedura di esame dei documenti comunitari ormai consolidata nella prassi parlamentare ha previsto l'esame da parte di tutte le Commissioni permanenti, nonché un esame generale anche attraverso l'audizione degli europarlamentari italiani da parte della XIV Commissione.

Inoltre, un ulteriore ed importante contributo è stato dato, per la prima volta, dall'esame da parte del Comitato per la legislazione. Infatti, il Presidente della Camera, rispondendo in tal senso ad una richiesta del presidente del predetto Comitato concernente l'opportunità di prevedere l'assegnazione anche al Comitato medesimo del programma legislativo dell'Unione europea per il 2004, ha ribadito la rilevanza dell'impegno della Camera dei deputati verso il miglioramento della qualità della legislazione e verso lo sviluppo di una sempre più efficace metodologia legislativa che, nell'ottica di una proficua collaborazione tra le istituzioni nazionali e quelle europee, si ponga gli obiettivi della semplificazione e del riordino della normativa vigente anche in direzione di un quanto mai auspicabile rafforzamento del coordinamento tra le politiche legislative interne e quelle comunitarie. Il coinvolgimento del Comitato per la legislazione nell'esame del programma legislativo dell'Unione europea, in particolare per quanto concerne le parti specificamente dedicate all'illustrazione delle tecniche di produzione normativa, va visto quale stru-

mento ulteriore per una più piena partecipazione del Parlamento italiano alla cosiddetta « fase ascendente » del diritto comunitario.

L'esame di tali documenti comunitari continua a rappresentare, quindi, una delle principali strade per consentire la piena partecipazione parlamentare alla « fase ascendente » di formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. Il ruolo dei parlamenti nazionali viene, in tal modo, significativamente rafforzato proprio nell'imminenza dell'ingresso di dieci nuovi Parlamenti.

Per quanto riguarda i documenti comunitari in esame, la Commissione europea ha approvato, nell'ottobre 2003, il programma legislativo e di lavoro per il 2004, che individua le priorità politiche per tale anno, gli obiettivi, le principali iniziative e le relative risorse. Il programma legislativo tiene conto del fatto che il mandato della Commissione scadrà il 31 ottobre del 2004. Al documento sono stati allegati, quindi, gli elenchi delle proposte che la Commissione inserisce tra le sue priorità: le proposte legislative e le misure non legislative (come comunicazioni, Libro bianchi o Libri verdi) corrispondenti alle priorità politiche per il 2004; le proposte che saranno oggetto di un'analisi di impatto approfondita prima di essere adottate; la valutazione dei progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi strategici 2000-2005 della Commissione europea; le proposte già adottate dalla Commissione ed alle quali l'autorità legislativa dovrà dare seguito nel corso del 2004; infine, una valutazione sulle attività intraprese in materia di codificazione e semplificazione della normativa comunitaria.

Il programma operativo annuale del Consiglio per il 2004, invece, è stato presentato dalle Presidenze coinvolte (Irlanda e Paesi Bassi) il 19 dicembre 2003, dopo essere stato discusso dal Consiglio dell'Unione l'8 dicembre dello stesso anno. Tale programma definisce ed organizza i lavori del Consiglio per il 2004 individuando le principali questioni da affrontare nel corso dell'anno di riferimento.

Sempre nel quadro del nuovo metodo di programmazione, l'8 dicembre 2003 è stato presentato, quindi, dalle Presidenze interessate (Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo, Regno Unito, Austria e Finlandia), il programma strategico pluriennale del Consiglio 2004-2006, adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles nella seduta del 12 dicembre 2003.

Questi atti comunitari risultano di interesse ancora maggiore rispetto agli anni passati, considerato che quello in corso sarà un anno di fondamentali cambiamenti per l'Unione europea. Essi mantengono ferma la fiducia e l'ottimismo per la rapida approvazione di un trattato costituzionale europeo che definisca la cornice normativa e le modalità di funzionamento di un'Europa più vasta territorialmente ma, al tempo stesso, più vicina e « comprensibile » per tutti i suoi cittadini. Nell'adesione dei nuovi Stati membri, nella stabilità e nella crescita sostenibile sono state individuate, quindi, le tre aree di priorità per il 2004.

La relazione da me svolta, approvata dalla Commissione politiche dell'Unione, rappresenta, innanzitutto, il risultato finale di un ampio ed intenso dibattito in Commissione ed affronta, tenendo conto delle indicazioni emerse nel corso dell'esame nelle Commissioni di merito e nell'ambito dell'audizione di rappresentanti italiani al Parlamento europeo, i seguenti punti: le prospettive dell'allargamento dell'Unione europea, anche in vista di una prossima ed auspicata approvazione della Carta costituzionale europea; le prospettive economiche e finanziarie conseguenti al prossimo allargamento dell'Unione europea ai dieci nuovi Stati membri; i problemi della sicurezza e della difesa europea, soprattutto in conseguenza dei numerosi eventi terroristici che hanno colpito il mondo e, da ultimo, alcuni paesi europei; le politiche di settore come l'ambiente, i trasporti, il commercio con l'estero, la sicurezza alimentare e l'agricoltura; infine, la politica in materia di ricerca spaziale, ritenuta di rilevanza strategica per lo sviluppo dell'Unione.

La relazione intende valorizzare la funzione parlamentare di indirizzo in relazione alla futura attività dell'Unione europea e concorrere, in un rapporto sinergico con l'esecutivo, alla definizione delle priorità per l'ormai imminente allargamento dell'Unione europea a 25 Stati. Vi è, innanzitutto, il riconoscimento del valore fondante del ruolo dei Parlamenti nazionali. È da evitare, invece, il rischio di arrivare al prossimo appuntamento elettorale del 12 e 13 giugno 2004 con un'assoluta mancanza di chiarezza sul futuro dell'Europa, da cui scaturisce, appunto, la necessità che i Parlamenti nazionali facciano valere il proprio ruolo sullo stato dei negoziati.

Questo tipo di intervento parlamentare è, d'altro canto, di estrema importanza, in quanto, se pienamente e correttamente utilizzato, costituisce il principale strumento di incisione sulla « fase ascendente » del ciclo decisionale europeo. Al di là, poi, dei rilievi che possono essere mossi con riferimento al metodo della riunione di Berlino della cosiddetta troika (Gran Bretagna, Francia e Germania), talune delle proposte adottate in tale occasione meritano attenta considerazione. Penso, in particolare, alla proposta di affidare ad un Vicepresidente della Commissione europea, appositamente insediato, l'incarico di promuovere le riforme economiche, coordinando i lavori dei commissari più direttamente coinvolti nelle varie iniziative. Interessante appare, inoltre, il riferimento alla necessità di una revisione del quadro degli aiuti di Stato, in modo che gli indirizzi su tali aiuti e sul capitale di rischio prendano in considerazione le principali carenze del mercato che frenano l'iniziativa.

Si sta facendo strada, a livello europeo, la consapevolezza del ridimensionamento di una politica esasperata della concorrenza e del libero mercato, anche a fronte delle contraddizioni che tale approccio manifesta in una cornice di competizione globale (si pensi, ad esempio, a quanto incida, sull'economia del nostro continente, l'importante ruolo della Cina).

È maturo anche un ripensamento della nozione di servizio pubblico, nella sua dimensione di servizio sociale a carattere universale e di veicolo di coesione sociale: si tratta di una nozione fortemente penalizzata in anni passati, nei quali è prevalsa la logica delle privatizzazioni indiscriminate. Vi sono, quindi, nel dibattito corrente sui temi dell'Europa, anche a livello di Governi, le premesse per una ripresa di iniziativa sociale.

Per quanto attiene alle relazioni esterne dell'Unione europea, pare essenziale, nell'ottica dell'integrazione, il rilancio della cooperazione euromediterranea, ed in tale prospettiva l'Italia può svolgere un ruolo essenziale nel riequilibrio verso il sud di un'Europa a 25 che oggi appare troppo sbilanciata verso le aree centro-settentrionali.

Tra le priorità della politica estera europea, ci deve essere quella di fare dell'Unione un protagonista autorevole sul piano dei rapporti internazionali. Come rilevato dalla Presidenza irlandese, un sostanziale multilateralismo, senza pregiudicare un forte legame transatlantico, è infatti il mezzo migliore per potenziare la sicurezza mondiale e per estendere i vantaggi della pace, dello sviluppo e del rispetto dei diritti dell'uomo. A tal fine, i Governi degli Stati membri si devono impegnare a far sì che l'Unione contribuisca al miglioramento del sistema di sicurezza internazionale basato sulle Nazioni Unite, soprattutto per quanto riguarda le operazioni di mantenimento della pace e di gestione delle crisi.

La necessità di un'adeguata attenzione alle questioni fiscali e, in particolare, all'avanzamento della armonizzazione fiscale, mi induce a voler evidenziare uno speciale richiamo su tali temi. Dopo l'introduzione della moneta unica, i progressi dell'armonizzazione appaiono infatti indispensabili al fine di prevenire fenomeni di concorrenza fiscale dannosa, i quali finiscono per colpire i fattori meno mobili della produzione e, quindi, i redditi da lavoro dipendente; l'Italia, in particolare, avrebbe tutto l'interesse a favorire tale processo.

È opportuno promuovere, altresì, gli interventi necessari a rafforzare il livello di sicurezza comunitaria nel settore dei trasporti, come previsto nel secondo e terzo « pacchetto ferroviario », al fine di pervenire alla creazione di uno spazio ferroviario integrato mediante l'armonizzazione delle norme tecniche e di sicurezza. Sarebbe necessario, d'altro canto, favorire una politica comune nel settore del trasporto aereo, volta ad assicurare, nel quadro del « cielo unico europeo », *standard* uniformi e rigorosi di sicurezza. È importante, a questo punto, considerare anche problemi fondamentali come le cosiddette « autostrade del mare » per il trasporto marittimo. Uno degli obiettivi della politica europea dovrà necessariamente essere, poi, il completamento della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di favorire una maggiore apertura dei mercati nazionali.

Si ritiene opportuno, infine, adottare le necessarie politiche legislative nazionali, volte a favorire e promuovere l'industria e la ricerca spaziale a livello europeo. Come sottolinea la Commissione europea, infatti, emergeranno i preziosi contributi delle tecnologie e delle applicazioni spaziali nei campi della crescita economica, della creazione di posti di lavoro e della competitività industriale. Il successo dell'ampliamento dell'Unione europea ed il perseguimento di uno sviluppo sostenibile, accompagnato da una migliore sicurezza e dalla difesa per tutti, rappresentano infatti i vantaggi che lo sviluppo del settore spaziale potrebbe permettere di raggiungere.

Appare indispensabile, inoltre, una solidarietà continentale nell'affrontare le problematiche relative alle politiche dell'immigrazione. Si tratta di un problema per il quale la nostra penisola, per conformazione e per collocazione, si configura come vero e proprio avamposto di frontiera, che tuttavia deve essere sorretto, nelle proprie azioni di contrasto e di governo del fenomeno dell'immigrazione clandestina, da tutti i paesi europei, i quali, volenti o nolenti, sono comunque il

terminale ultimo dell'esodo dei disperati dai paesi poveri del mondo verso il nostro ricco continente.

Mi permetto, da ultimo, di fare un richiamo particolare alla necessità di una forte compattezza dell'Unione europea nelle questioni relative al contrasto del terrorismo internazionale. Tale compattezza è indispensabile per confidare nella sconfitta di queste trame di morte, che già hanno causato un pesante tributo di sangue ad alcune nazioni del nostro continente.

Concludo, signor Presidente, auspicando che il dibattito sulla mia relazione, approvata dalla XIV Commissione, sia ampio e fruttuoso, e consenta all'Assemblea di approvare, in modo fortemente condiviso, significative risoluzioni che impegnino il nostro Governo ad adottare concrete iniziative per la costruzione di un futuro di pace, di libertà e di benessere per il nostro continente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

DOMENICO BOVA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la riflessione cui oggi è chiamato il nostro Parlamento riguarda i tre documenti programmatici, alla base della relazione svolta dal collega onorevole Airaghi nei quali sono compendiate gli indirizzi politici e le scelte operative di fondo ai quali la Commissione europea ed i paesi incaricati della Presidenza di turno dell'Unione europea intendono improntare la loro azione. L'orizzonte temporale preso in considerazione parte dal 2004 fino a coprire il prossimo triennio.

La riflessione sugli indirizzi programmatici e politici dell'Unione europea viene a coincidere con un passaggio cruciale per il futuro dell'Europa, vale a dire all'indo-

mani della battuta d'arresto registratasi al Consiglio europeo di Bruxelles sul versante del trattato costituzionale ed in prossimità di quel 1° maggio a decorrere dal quale si passerà ad un'Unione a 25 Stati membri.

Tutto ciò avviene mentre si approssimano le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo e nell'imminenza del rinnovo complessivo della Commissione europea, che avrà luogo il 1° novembre del corrente anno. Si corre così il rischio di arrivare all'appuntamento elettorale del 12 e 13 giugno con un'assoluta mancanza di chiarezza sul futuro dell'Europa: da qui nasce la necessità che i Parlamenti nazionali facciano sentire la propria voce sullo stato dei negoziati.

L'esame del programma legislativo della Commissione e del programma operativo del Consiglio costituisce, dunque, anche per questi motivi, un momento fondamentale dell'intervento parlamentare sulla formazione degli atti normativi comunitari. Si tratta, infatti, di valutare le priorità politiche e legislative definite dalle istituzioni europee per l'anno in corso, indicando gli indirizzi, sia generali sia specifici, ai quali il Governo dovrà attenersi.

Sarebbe prioritario a tal proposito, anche se mi rendo conto delle difficoltà esistenti, porre in essere ogni sforzo per assicurare il perfezionamento del Trattato costituzionale dell'Unione possibilmente prima della data di svolgimento delle elezioni europee. A fronte di un'evidente stallo nei negoziati sull'architettura istituzionale dell'Europa, infatti, si è assistito negli ultimi tempi ad una serie di iniziative sul piano dei contatti intergovernativi; vorrei segnalare, in particolare, l'incontro di Berlino, che alcuni ascrivono ad una logica volta a costituire un « direttorio » anglo-franco-tedesco.

Al di là dei rilievi che possono essere ascritti al metodo della riunione di Berlino, talune delle proposte adottate in tale occasione meritano, a mio avviso, un'attenta considerazione. Penso, in particolare, alla proposta di affidare ad un Vicepresidente della Commissione europea, appositamente insediato, l'incarico di promuove

vere le riforme economiche, facendo avanzare l'Agenda di Lisbona e coordinando i lavori dei commissari più direttamente coinvolti nella varie iniziative, come è stato già rilevato anche dal relatore.

Interessante appare, inoltre, il riferimento alla necessità di una revisione del quadro degli aiuti di Stato, in modo che gli indirizzi su tali aiuti e sul capitale di rischio prendano in considerazione le principali carenze del mercato che frenano l'iniziativa privata. Ritengo, onorevoli colleghi, di non sbagliare affermando che si sta facendo strada la consapevolezza dei limiti dell'esaltazione *tout court* della concorrenza e del libero mercato, anche a fronte delle contraddizioni che tale approccio manifesta in una cornice di competizione globale.

A mio avviso, è ormai maturo un ripensamento sulla nozione di servizio pubblico, nella sua dimensione di servizio sociale a carattere universale e di veicolo di coesione sociale, nozione fortemente penalizzata negli anni recenti, nei quali è prevalsa invece la logica delle privatizzazioni indiscriminate. Penso di non sbagliare affermando che nel nostro continente vi sono, nonostante tutto, nel dibattito corrente sui temi dell'Europa, le premesse per una ripresa di iniziativa sociale.

Per quanto riguarda il programma adottato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2003, esso fa seguito all'adozione da parte della Commissione della strategia politica annuale per il 2004, che ha individuato tre aree di priorità: l'adesione dei nuovi Stati membri; la stabilità; la crescita sostenibile.

Nel confermare tale impostazione, il programma definisce le linee di azione per ciascuno dei tre grandi obiettivi. In particolare, viene considerato l'obiettivo del completamento del processo di adesione per i nuovi dieci Stati membri che entreranno a far parte dell'Unione europea il primo maggio 2004.

Ciò implica, sia per gli Stati dell'Unione sia per i nuovi Stati membri, degli obblighi (specialmente nei confronti dell'*acquis* comunitario), che saranno efficaci sin dal primo giorno della adesione.

Passando agli altri documenti programmatici, vorrei ricordare che la Presidenza irlandese, in quanto presidenza di turno dell'Unione europea nel primo semestre del 2004 ha, come di consueto, presentato il proprio programma operativo, enunciando le priorità programmatiche che intende perseguire in questi mesi. Per ciò che attiene all'obbligo del raggiungimento di un accordo sul progetto di trattato costituzionale, essa seguirà un approccio in tre fasi: una prima fase, quella delle consultazioni, è già iniziata nel mese di gennaio dopo aver ricevuto dalla Presidenza italiana un resoconto sul tema; una seconda fase sarà quella della valutazione; infine, la terza fase prevede una relazione ai *partner* sullo stato di avanzamento dei lavori.

L'intendimento della Presidenza irlandese è di fare in modo che l'adesione di dieci nuovi Stati membri il 1° maggio 2004 avvenga nelle migliori condizioni, dopo avere espletato con successo le ultime pratiche legislative, tecniche e amministrative richieste.

I negoziati con la Bulgaria e la Romania proseguiranno nel primo semestre del 2004, in modo tale da arrivare preparati alla fine dell'anno. Anche il proseguimento dei lavori per l'applicazione del concetto di « Europa allargata » e degli impegni assunti al vertice di Salonicco nei confronti dei paesi dei Balcani occidentali figura in un posto di rilievo tra le diverse priorità in materia di relazioni esterne. È anche prevista una più intensa cooperazione con la Russia. Un quarto impegno è la prosecuzione del processo di Lisbona per la crescita e la competitività attraverso iniziative e misure concrete. La Presidenza irlandese si prefigge di rilanciare la strategia di Lisbona per fare dell'Europa l'economia più competitiva entro il 2010.

Vi è poi un richiamo all'esigenza del rafforzamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tema sul quale il mese di maggio 2004 coinciderà con un importante momento di verifica.

Onorevole Presidente, colleghi, passo ora a formulare qualche riflessione di

merito su alcune questioni oggetto dei documenti programmatici al nostro esame.

Per quanto attiene alle relazioni esterne dell'Unione, mi pare essenziale, nell'ottica dell'integrazione, il rilancio della cooperazione euromediterranea, ed in tale prospettiva l'Italia può svolgere un ruolo essenziale nel riequilibrio verso sud di un'Europa a venticinque che oggi appare troppo sbilanciata verso le aree centro-settentrionali.

Si tratta di adoperarsi per un rilancio del processo di Barcellona e per la concreta attuazione degli impegni da esso scaturiti, instaurando un dialogo più assiduo con l'Assemblea parlamentare euromediterranea e con le comunità regionali e locali, promuovendo un loro più diretto coinvolgimento.

Tra le priorità della politica estera europea deve rientrare quella di fare dell'Unione europea una protagonista autorevole sul piano dei rapporti internazionali. Come rilevato dalla Presidenza irlandese, un approccio multilaterale, che non pregiudichi un forte legame transatlantico, è il mezzo migliore per potenziare la sicurezza mondiale e per estendere i vantaggi della pace, dello sviluppo e del rispetto dei diritti dell'uomo. A tal fine, i governi degli Stati membri si devono impegnare a far sì che l'Unione contribuisca al miglioramento del sistema di sicurezza internazionale basato sulle Nazioni Unite, soprattutto per quanto riguarda le operazioni di mantenimento della pace e di gestione delle crisi. Un'Europa allargata rende difatti urgente una Europa politicamente forte, dotata di solide istituzioni di governo.

L'Europa dell'allargamento, se non vuole ridursi ad una semplice zona di libero scambio, deve approfondire in modo deciso la sua dimensione comunitaria ed assumere un ruolo da protagonista nella lotta al terrorismo internazionale e definire un più efficace approccio sia alla crisi irachena che alla situazione medio-orientale.

In riferimento, poi, alle esigenze relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, considero necessario dare celere

approvazione al progetto di legge all'esame del Parlamento sul mandato di arresto europeo, che a mio avviso è uno strumento indispensabile anche nella lotta al nuovo terrorismo globale.

Passando alle questioni socioculturali, vorrei sottolineare come l'adozione della formula della « civiltà della conoscenza » possa diventare una astratta enunciazione se da essa non si traggono le necessarie conseguenze in termini di mobilitazione delle risorse finanziarie ed umane. Si tratta di attrezzarsi alla sfida rappresentata da una società europea nella quale la quota dei giovani infradiciottenni che frequenta le scuole superiori è destinata a salire dall'attuale 75-80 per cento fino al 90 per cento, con corrispondente effetto di trascinamento in termini di frequenza di corsi di livello universitario. Tutto ciò postula radicali cambiamenti anche nel metodo e nel modello organizzativo del sistema scolastico e universitario, ad esempio sotto il profilo della mobilità di docenti e ricercatori all'interno di un spazio culturale europeo sempre più integrato. Diventa a tale proposito necessario un rilancio della strategia di Lisbona e un coordinamento delle politiche macroeconomiche degli Stati membri, orientati alla crescita e alla sostenibilità sociale e ambientale.

Passando alle questioni fiscali, vorrei segnalare la mancanza di attenzione dedicata a queste ultime dai documenti programmatici al nostro esame. Mi riferisco, in particolare, all'avanzamento della armonizzazione fiscale in Europa (come è stato fortemente rilevato dalla stessa Commissione finanze della Camera). Dopo l'introduzione della moneta unica, i progressi dell'armonizzazione appaiono indispensabili al fine di prevenire fenomeni di concorrenza fiscale dannosa, i quali finiscono per colpire i fattori meno mobili (lavoro) della produzione e, quindi, i redditi da lavoro dipendente. L'Italia, in particolare, avrebbe tutto l'interesse a favorire questo processo, anche se, purtroppo, dalle dichiarazioni e dall'atteggiamento del Governo si evince una volontà orientata a non favorire questo percorso.

È altresì opportuno promuovere gli interventi necessari a rafforzare il livello di sicurezza comunitaria nel settore dei trasporti, come previsto nel secondo e terzo pacchetto ferroviario, al fine di pervenire alla creazione di uno spazio ferroviario integrato, mediante l'armonizzazione delle norme tecniche e di sicurezza. Sarebbe inoltre opportuno promuovere una politica comune nel settore del trasporto aereo volta ad assicurare, nel quadro del cielo unico europeo, standard uniformi e rigorosi di sicurezza.

In un'Europa a venticinque si fa più urgente l'esigenza di sviluppare reti transeuropee e forme integrate di trasporto. Nel pieno rispetto dell'ambiente e della sicurezza, occorre dedicare grande attenzione alla questione dei valichi e dei corridoi, per garantire all'Italia una piena integrazione nel sistema dei trasporti continentali e per offrire all'Unione un ponte verso i settori strategici dell'area mediterranea. Mi riferisco, in particolare, al corridoio 5 e al corridoio 8, la cui importanza risiede nella possibilità di orientare lungo l'asse adriatico la strategia dell'Unione europea verso i Balcani e il Mediterraneo.

Uno degli obiettivi della politica europea dovrà anche essere il completamento della liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di favorire una maggiore apertura dei mercati nazionali. È opportuno, in vista dell'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Est, predisporre appropriati interventi correttivi rispetto al sistema di assegnazione dei fondi strutturali; difatti, alla stregua degli attuali criteri di assegnazione degli stessi, si determinerà tra qualche settimana una ingente perdita di risorse finanziarie per l'Italia.

Per quanto riguarda la politica agricola comune, nell'ambito della prevista riforma, ritengo opportuno prevedere alcune misure di valorizzazione dell'agricoltura mediterranea e dello sviluppo rurale, promuovendo un'agricoltura multifunzionale e di qualità rispondente alle esigenze dei consumatori, per compensare la maggiore attenzione che, in sede di riforma,

verrà data alle produzioni agricole continentali, preponderanti nei dieci nuovi Stati.

Ritengo, infine, che il nostro Governo debba impegnarsi a dare priorità assoluta all'approvazione del Trattato costituzionale dell'Unione, predisposto dalla Convenzione, entro l'anno corrente o, se possibile, entro la data di svolgimento delle prossime elezioni per il Parlamento europeo. Si tratta di dare all'Unione allargata una struttura istituzionale più solida e — allo stesso tempo — più agile, che le consenta di decidere ed agire con celerità ed efficacia.

Signor Presidente, sono queste le considerazioni che, a nome del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, ho voluto sviluppare sui documenti in esame e sulla relazione svolta dal collega Airaghi.

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

**ANDREA DI TEODORO.** Signor Presidente, vorrei soffermarmi solo su alcune delle questioni trattate dall'onorevole Airaghi nella sua relazione all'Assemblea sul complesso degli importanti documenti in esame.

Intendo anzitutto fare riferimento all'importanza intrinseca dell'atto che oggi stiamo compiendo. L'esame del programma legislativo della Commissione e del programma operativo del Consiglio per il 2004, nonché del programma strategico pluriennale del Consiglio per il 2004-2006, segna un'evidente implementazione della cosiddetta fase ascendente, ossia della possibilità per il nostro Parlamento nazionale di offrire indirizzi efficaci ed incisivi al Governo sulla condotta che lo stesso dovrà tenere in sede comunitaria in merito ad un'agenda definita di priorità.

Tale rafforzamento della fase ascendente, che vede — per la prima volta — il nostro Parlamento esaminare anche il programma strategico pluriennale (da quando ciò è stato deciso, nel consiglio di Siviglia), è in linea con le modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla legge La Pergola (ora all'esame del Sena-

to), che rafforzano grandemente il ruolo del Parlamento, rispetto alla definizione del diritto comunitario.

Nel testo di modifica della legge La Pergola si prevede, infatti, uno specifico obbligo di rendicontazione del Governo al Parlamento circa le posizioni da assumere in sede comunitaria e si introduce l'istituto della riserva di esame parlamentare, ossia la possibilità per il Governo di sospendere la propria posizione in merito a questioni giudicate rilevanti per l'interesse nazionale in sede comunitaria, in modo tale da portare tali questioni all'attenzione del Parlamento nazionale e lasciare che lo stesso si esprima, formulando l'indirizzo base sul quale, successivamente, il Governo tornerà a far sentire la propria voce in sede comunitaria.

Richiamo anche, per quanto riguarda l'importanza del ruolo della fase ascendente, le conclusioni del gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali, costituito in seno alla Convenzione, in cui si auspica un continuo e persistente scambio di flussi informativi tra i due livelli istituzionali (comunitario e nazionale), attraverso la valorizzazione del momento di indirizzo dei Parlamenti nazionali ai rispettivi governi. Si tratta di un indirizzo da dare, specificamente, sui documenti programmatici comunitari presentati dalla Commissione e dal Consiglio.

Richiamo, infine, le conclusioni del gruppo di lavoro sulla sussidiarietà, in cui si prefigura la possibilità di un esame prelegislativo del programma della Commissione, ai fini di un monitoraggio del rispetto del principio di sussidiarietà, nelle proposte avanzate dalla Commissione medesima. Si tratta del meccanismo dell'allerta precoce, che consentirebbe ai Parlamenti nazionali di verificare che le proposte legislative avanzate dalla Commissione siano in linea col principio di sussidiarietà sancito dal nuovo Trattato costituzionale, che vedrebbe una precisa ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati nazionali, per quanto riguarda l'esercizio della sovranità.

L'atto che compiamo oggi, alla luce di tutto ciò che ho evidenziato, credo non sia

meramente burocratico: non dovrebbe impegnare quest'Assemblea come fosse una sorta di adempimento formale da evadere il più presto possibile, per passare poi ad argomenti più importanti.

Onorevoli colleghi, credo sia inutile riempirsi la bocca di retorica europeista fuori dall'aula parlamentare e non dedicare, all'interno della stessa, un'adeguata attenzione ad un momento fondamentale di raccordo tra il lavoro del nostro Parlamento e quello delle istituzioni dell'Unione europea. Vi sono, infatti, un documento prodotto dalla Commissione ed uno prodotto dal Consiglio, ossia un documento di matrice comunitaria ed uno di matrice intergovernativa. Sono rappresentati entrambi i momenti, entrambe le anime dell'istituzione europea.

Credo che l'incidenza di ciò che il Parlamento decide, attraverso atti di indirizzo al Governo, sulla condotta che lo stesso Governo seguirà in Europa, relativamente alle priorità enunciate in questi documenti, deve essere considerata nel suo pieno valore.

Passo ora all'esame di alcune questioni di merito. La prima riguarda la politica estera e, in parte, il processo costituzionale europeo.

Onorevoli colleghi, viviamo in un momento che, da una parte, è storico e, dall'altra, terribile. Vi sarà infatti, tra pochi giorni, l'ingresso di dieci nuovi Stati membri nell'Unione europea. Si verificherà, dunque, il famoso *big bang* dell'Europa a 25 membri, con la conseguente modifica della Commissione e l'elezione di un inedito Parlamento europeo, in cui rappresentanti di paesi che una volta si trovavano oltre la cortina di ferro siederanno a fianco dei rappresentanti espressi da paesi che rappresentano il mondo libero.

Vi è, inoltre, uno scenario in cui si sta misurando, forse, la più terribile guerra che sia mai stata combattuta nella storia dell'occidente, tra il mondo libero, la democrazia, la civiltà del diritto ed il terrorismo globale. Tale momento — che ho definito storico e terribile — credo s'incroci con il processo di approvazione del

Trattato costituzionale europeo. I documenti al nostro esame (che, come dicevo prima, sono, per la prima volta, tre) delineano sinotticamente il quadro delle decisioni impellenti che saranno sospese sulla testa della nuova Europa in tale mutato scenario mondiale.

L'orizzonte comprensivo di tali questioni è il processo costituzionale europeo. In tal senso, il processo costituzionale europeo s'incrocia profondamente con la politica estera e con la posizione dell'Europa nel nuovo scenario globale di lotta al terrorismo. La Presidenza irlandese ha scelto — lo ricordava il relatore, illustrando le tre fasi delineate nel programma della stessa Presidenza irlandese — un'inevitabile condotta di *understatement*, ossia una condotta estremamente prudentiale.

Ritengo che, di fronte a tale condotta, sia un preciso impegno del nostro paese (in tal senso condivido il ragionamento dell'onorevole Bova) arrivare ad una rapida approvazione del Trattato elaborato nel « conclave » di Napoli. Si tratta dell'approvazione dell'ultima versione proposta dalla Presidenza italiana, che credo possa rappresentare la sintesi ed il punto di equilibrio ultimo, rispetto al quale chiudere, con un successo che sarebbe splendido — se pur non possibile prima delle elezioni del nuovo Parlamento europeo — la Conferenza intergovernativa, apertasi con così grandi speranze.

È particolarmente importante conseguire il pieno successo della Conferenza intergovernativa e dunque del processo costituzionale europeo, a fronte di uno scenario dominato dalla contrapposizione fra libertà e terrorismo, in quanto nel processo costituzionale europeo è in gioco il « che fare ? » della nostra Europa, che è l'Europa di domani (anzi, l'Europa di oggi, perché ormai mancano pochi giorni al 1° maggio 2004). Un'Europa che si allarga a dieci nuovi paesi, fino a pochi anni fa membri del Patto di Varsavia, che sta negoziando l'ingresso di altri due paesi, la Bulgaria e la Romania, provenienti dall'esperienza tragica del totalitarismo comunista, che medita di aprirsi anche alla

Turchia e che intende rafforzare sempre di più i propri legami con la Federazione russa.

Il processo costituzionale europeo deve definire le modalità con le quali l'Europa può vivere ed essere autosufficiente senza ridursi ad una pura e semplice lega delle nazioni o ad una pura e semplice area di scambio economico, e senza d'altra parte dover degenerare in un mostruoso e burocratico super-Stato continentale. Il processo costituzionale deve coniugare in modo equilibrato il metodo intergovernativo e il metodo comunitario, come ritengo abbiano fatto la Convenzione e la Presidenza italiana, con la proposta adottata a Napoli, e deve portare avanti l'idea di una federazione di Stati-nazione, che ha guidato il lavoro della Convenzione, ovvero l'idea di una volontaria e libera messa in comunione e in compartecipazione di quote di sovranità da parte degli Stati nazionali, che su alcune materie decidono di decidere insieme o di non decidere affatto. Al riguardo, può prendersi ad esempio la proposta italiana, che prevedeva l'adozione non più all'unanimità, bensì a maggioranza, delle decisioni in materia di politica estera.

Ritengo che il Governo debba perseguire fermamente tale risultato, senza indebite accelerazioni ma anche senza compromessi al ribasso, tentando di raggiungere, anche attraverso il perfezionamento del processo costituzionale, l'obiettivo di assumere posizioni unitarie sulla politica estera, soprattutto in uno scenario che vede il terrorismo insinuarsi minaccioso nelle divisioni tra le democrazie occidentali. Non posso esimermi, a titolo personale ma esprimendo a mio avviso anche la posizione di numerosi colleghi della maggioranza, dallo stigmatizzare quale unilaterale e sciagurata la decisione del nuovo Governo socialista spagnolo di ritirare le truppe dall'Iraq, che non va certamente nella direzione del rafforzamento della politica estera comunitaria: mi sarebbe piaciuto ascoltare coloro che condannavano l'unilateralismo di altri paesi europei in altre occasioni, levare alta la voce in

questa occasione e rispetto al Governo spagnolo per denunciare lo stesso unilateralismo.

I documenti in esame contengono riferimenti alle cooperazioni strutturate nel settore della difesa quali vero nucleo di una difesa comune fondata non sulle velleità e sulle aspirazioni, ma sulle *capabilities*, ovvero sulle effettive capacità operative: la difesa comune, purtroppo, si realizza anche con le armi, non soltanto con le affermazioni di principio. Ritengo, pertanto, che il Parlamento debba impegnare il Governo a mantenere la linea dell'affermazione della necessità di un'integrazione forte tra la difesa comune europea, il cui nucleo fondante è costituito dalle cooperazioni strutturate, e lo scenario operativo della NATO, che non deve rappresentare un'alternativa rispetto alla difesa comune, bensì un braccio operativo dell'Unione europea. Quest'ultima deve essere in primo luogo un'unione di Stati liberi che intendono difendere la libertà nel mondo e che a tal fine devono mantenere, attraverso la NATO, il forte legame con la più grande ed antica democrazia del mondo, gli Stati Uniti d'America.

Non posso che compiacermi delle recenti decisioni assunte, durante la Presidenza irlandese, dopo i tragici fatti di Madrid, sulla lotta comune al terrorismo, poiché esse configurano un'accelerazione del processo di Tampere. Ritengo peraltro importante l'affermazione, da parte del nostro Governo, della necessità della gestione comune delle frontiere esterne dell'Unione, secondo quanto previsto dal Consiglio europeo di Bruxelles, che ha concluso la Presidenza italiana, e riaffermato nel programma della Commissione e, soprattutto, nel programma del Consiglio.

Concludo accennando alle questioni relative allo sviluppo economico. Il 10 febbraio 2004, la Commissione ha presentato la comunicazione «Un'Europa prospera: calendario politico e risorse di bilancio per un'Unione allargata (2007-2013)», nella quale si orientano le politiche di coesione allo sviluppo, alla competitività d'impresa e all'innovazione. In tale documento emerge sempre di più l'esigenza di concii-

liare l'obiettivo della stabilità dei bilanci dei paesi membri con l'esigenza di rafforzamento delle prospettive di sviluppo.

Nella relazione è stata sottolineata la necessità di privilegiare il sostegno alla competitività delle imprese e di far passare l'orientamento delle politiche di coesione allo sviluppo e alla competitività d'impresa dalla carta dei documenti alla « carne » dell'azione politica, anche attraverso una revisione o un'interpretazione intelligente delle regole del patto di stabilità e crescita. Nella relazione si fa infatti riferimento alla necessità di promuovere investimenti sulle grandi reti infrastrutturali europee, proprio ai fini di un'applicazione intelligente e flessibile delle regole del patto stesso.

Sono rimasto particolarmente colpito, nel corso del convegno della Confindustria svoltosi a Milano alcune settimane fa, dalla citazione dei chilometri quadrati che verrebbero occupati dalle pagine delle migliaia di direttive e regolamenti comunitari sugli argomenti più disparati. Tale situazione è vissuta dalle imprese europee quale un inutile vincolo, un inutile aggravio dei costi e un inutile appesantimento della loro attività.

Il rafforzamento delle politiche di sostegno allo sviluppo e alla competitività d'impresa, e dunque l'accelerazione del raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, dovrebbero essere perseguiti in primo luogo attraverso la rimozione di ciò che esiste in eccesso, prima ancora che mediante la realizzazione di nuove riforme. Occorre dunque eliminare le normative, i vincoli e la burocrazia superflui, facendo in modo che l'Unione europea si pronunci in misura minore su materie minute e intervenga su questioni importanti con maggiore chiarezza e qualità della regolazione normativa, limitando i numerosi vincoli burocratici nei confronti dei cittadini e delle imprese degli Stati membri.

Credo che, dal punto di vista del conseguimento degli obiettivi di Lisbona, si debba poi — come fatto nella relazione predisposta dalla Commissione per le politiche dell'Unione europea e dalla Commissione lavoro, per la parte di sua competenza — citare la necessità, ancora una

volta ribadita nei documenti al nostro esame, che gli stati membri dell'Unione europea attuino le riforme dello Stato sociale. Occorre allungare la vita lavorativa e rendere sostenibile nel tempo il sistema di *welfare*, coniugando l'equità generazionale e la giustizia sociale. Occorre anche aumentare la flessibilità nel mercato del lavoro per generare maggiori opportunità di impiego, come in Italia è stato fatto con la legge Biagi e presto (così auspichiamo) con il disegno di legge-delega sulle pensioni.

Per quanto riguarda i fondi strutturali e le politiche di solidarietà, vorrei richiamare quanto affermato dagli europarlamentari italiani in sede di audizione circa la scarsa incidenza, fino ad oggi, che hanno gli stessi fondi sull'innalzamento del livello di benessere nelle aree-obiettivo. Vi è la necessità, credo condivisa anche dal collega relatore, di identificare nuovi criteri per l'assegnazione dei fondi, ma soprattutto di riqualificarli in modo completamente diverso. Citerei, ad esempio, la riforma della PAC, la politica agricola comune, dove si passa, da incentivi erogati a pioggia, ad una premiazione ed incentivazione della qualità e dell'innovazione. Il disaccoppiamento operato con la riforma Fischler consiste proprio in questo: l'agricoltura viene considerata sotto il profilo della qualità e del recupero del territorio rurale e non come sostegno alla produzione fine a sé stesso, retaggio di tempi in cui l'Europa vagheggiava l'auto-sufficienza agraria ed alimentare.

Citerei, come elemento di riflessione con cui concludere questo intervento, il fatto che i rappresentanti dei paesi candidati ad entrare tra pochi giorni dall'Unione europea (da ultimo, la Slovenia, come da noi riscontrato in occasione della missione della Commissione politiche dell'Unione europea) chiedono un bilancio comunitario più restrittivo rispetto alle richieste avanzate da altri grandi paesi europei, appartenenti al nucleo storico dei paesi fondatori. I nuovi paesi approvano l'ipotesi di abbassare il massimale del contributo al bilancio dell'Unione dall'1,24 all'1 per cento.

Vi sono quindi paesi che entrano in Europa con lo spirito giusto, di chi non vuole solo ricevere assistenza e sfruttare le risorse comunitarie come una sorta di cornucopia a cui attingere a piene mani per colmare un *gap* di sviluppo, ma che invece vedono nell'Unione un grande mercato, pieno di possibilità e opportunità, dove investire la propria voglia di mettersi al pari con tassi di sviluppo e di crescita paragonabili a quelli dei paesi più sviluppati. Credo che tale atteggiamento sia di esempio ad alcuni membri storici dell'Unione, che invece hanno perso lo spirito pionieristico delle origini e spesso mascherano, dietro alla retorica europeista, il proprio meschino ed egoistico interesse nazionale.

Vi sarebbero molte altre questioni da affrontare, ma voglio fermarmi qui e mi auguro che in questa occasione, alla vigilia di un momento così importante per l'Unione europea, ci sia un dibattito autentico senza che tutto si concluda con la rituale approvazione di atti di indirizzo ecumenici e generici. Credo che invece si debbano selezionare le questioni da segnalare al Governo, affinché le faccia proprie in sede comunitaria, per avere la certezza di aver fatto il nostro dovere in un'Europa retta da cittadini consapevolmente responsabili.

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

**MICHELE COSSA.** I documenti in esame, come già sottolineato dal relatore e dai colleghi che mi hanno preceduto, giungono in un momento particolarmente delicato per l'Unione europea. Alla vigilia dell'ingresso storico di nuovi Stati membri, a partire dal 1° maggio prossimo, l'Europa si trova ad affrontare la grave situazione esistente in questo momento in Iraq. Dopo la liberazione del paese dalla dittatura di Saddam Hussein, l'Italia, in particolare, attraversa oggi il drammatico itinerario per la liberazione degli ostaggi catturati dai terroristi, proprio mentre il Parlamento nazionale affronta in questa sede le priorità definite dalla Commissione europea e dal Consiglio per il 2004.

Vorrei sottolineare anch'io l'importanza del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in questa fase di programmazione degli obiettivi europei. La procedura finora seguita da questo ramo del Parlamento rappresenta, d'altra parte, lo strumento essenziale per coinvolgere i livelli locali e nazionali nella complessa e articolata definizione della politica europea attuale, pur senza voler scendere in particolarismi. Questa sede mi sembra, peraltro, particolarmente opportuna per sottolineare che, probabilmente, una maggiore sensibilità verso la legittimazione ad esprimere i propri candidati al Parlamento europeo, da parte di un'area geografica quale la Sardegna, le cui peculiarità sono note ed evidenti e non comparabili con nessun'altra regione italiana, avrebbe assicurato al processo di unificazione europea una maggiore coerenza e un più elevato grado di solidità. Mi rammarica, quindi, che la legge n. 90 del 2004, recante norme sulle compatibilità tra Parlamenti europei ed altri incarichi, di recente approvata dal Parlamento, non abbia assecondato la naturale istanza europeista di una parte così importante del territorio nazionale, qual è, appunto, la Sardegna.

Sul merito degli atti in esame, come ampiamente e dettagliatamente evidenziato dal collega Airaghi nella relazione da lui predisposta ed approvata dalla XIV Commissione attraverso un lavoro completo ed esaustivo, mi preme soprattutto evidenziare l'importanza che potrà assumere nel prossimo futuro per l'Unione europea il potenziamento dei collegamenti marittimi, con particolare riferimento alla valorizzazione del Mediterraneo, quale essenziale via di comunicazione tra Europa, Asia ed Africa. È auspicabile, in tal senso, che, a livello europeo, il progetto della creazione delle cosiddette « autostrade del mare », da tempo in cantiere, possa trovare il necessario sostegno, valorizzando in particolare i porti come Cagliari, posizionati al centro dell'area mediterranea. A questo si aggiunge la necessaria opera di completamento degli interventi infrastrutturali sul territorio, sia in riferimento alla creazione dei nodi intermo-

dali, con il rafforzamento di forme di trasporto sostenibili, in grado di coniugare l'efficienza e rispetto dell'ambiente.

Considero, d'altra parte, essenziale giungere in tempi brevi anche al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei diversi Stati membri, affinché vi sia un'applicazione intelligente e flessibile delle regole del Patto di stabilità e di crescita. A ciò si aggiunge la preoccupazione di consentire la tutela di alcune regioni, come la Sardegna e la Basilicata, che attualmente accedono alle risorse erogate dai fondi strutturali e che si troveranno invece, per effetto dell'allargamento ai dieci nuovi Stati membri, in una posizione svantaggiata rispetto a quella attuale. Si tratta di individuare, cioè, un insieme più articolato di indicatori. Penso, in particolare, a quelli relativi all'occupazione, in modo che tali indici rappresentino in maniera adeguata le condizioni economiche e sociali che caratterizzano le diverse aree dell'unione, oltre a quelle inerenti agli *handicap* geografici, quali l'insularità, grave fattore di svantaggio strutturale.

È apprezzabile quindi che anche nella risoluzione predisposta dei gruppi di opposizione, come in quella da me sottoscritta insieme a tutti i colleghi rappresentanti dei gruppi di maggioranza, vi sia il riconoscimento dell'importanza dell'indagine conoscitiva, deliberata dalle Commissioni bilancio e politiche dell'Unione europea, sull'efficacia delle politiche di coesione, in relazione all'utilizzo dei fondi strutturali per approfondire la valutazione delle politiche regionali e dell'uso dei fondi strutturali per semplificarne le procedure di accesso e di controllo e di aumentarne l'efficacia.

PRESIDENTE. Onorevole Cossa, la prego di concludere.

MICHELE COSSA. Concludo, ribadendo un sincero ringraziamento al relatore per il lavoro svolto ed auspicando che il Governo, come ha preannunciato il ministro Frattini nel corso dell'audizione presso le Commissioni riunite politiche

dell'Unione europea ed esteri di Camera e Senato, svolta il 1° aprile 2004, possa fornire tempestivamente al Parlamento l'indicazione dei tempi per l'approvazione del nuovo trattato costituzionale dell'Unione europea.

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

GIANNICOLA SINISI. La relazione in esame è importante nel dibattito parlamentare per l'innovazione che porta nell'*iter* stesso. Essa partecipa per la prima volta di quel metodo ascendente che vede coinvolto il Parlamento italiano e i Parlamenti degli altri Stati nazionali nella definizione delle strategie legislative ed operative dell'Unione europea, sia della Commissione sia del Consiglio, per i prossimi tre anni.

La relazione non è discutibile nei suoi contenuti astratti. Essa rappresenta certamente una prospettiva europeista condivisibile e peraltro è stata arricchita dai pareri delle Commissioni e da tutti gli interventi che ci sono stati. Sono stati registrati anche aspetti positivi nel dibattito che si è svolto con l'opposizione al Senato.

Tutto ciò, quindi, non può essere oggetto di una doglianza da parte dell'opposizione che, anzi, condivide lo spirito così prospettato. Ciò che lascia interdetti e ci induce a denunciare il nostro disagio e la nostra difficoltà è che a questi comportamenti teorici nella relazione non corrispondono comportamenti pratici rispetto all'attuazione dei principi di fiducia verso la prospettiva europeista ed, anzi, emergono sfiducia e diffidenza.

Abbiamo girato pagina da poco, signor Presidente, onorevoli colleghi. Abbiamo parlato poco fa e abbiamo sentito l'intervento in quest'Aula a proposito della prospettiva europeista, così come viene ideologicamente rappresentata da taluni, come Eurabia, ossia un misto tra Europa e Arabia, lamentata come la trasgressione del principio, invece ancora oggi consolidato, del nazionalismo più spinto, fino al localismo. Queste posizioni, purtroppo, esistono ancora anche nei comportamenti,

se — come abbiamo visto — l'Italia è per molti aspetti in ritardo.

Questa è l'anomalia che denunciavamo: questa è l'Europa fatta a modo nostro, un po' addomesticata, che si può annunciare grandiosa nei principi e poi si può tradire nei comportamenti concreti.

Allora, parliamo di questo, signor Presidente. L'Italia sta sfuggendo ai canoni della stabilità interna dell'Unione europea attraverso l'andamento dei conti pubblici. Quello che ci preoccupa non è solamente l'andamento dei conti pubblici ma l'atteggiamento che è stato assunto dal Governo nei confronti delle istituzioni europee. La fiducia in queste ultime è il primo fondamento della convivenza europea, è il primo patto fondativo, anche se non scritto, che vincola coloro che partecipano all'Unione europea.

C'è un patto di stabilità sulla crescita e la stabilità dei prezzi, ma c'è un patto di stabilità che è scritto proprio nell'atteggiamento culturale di ciascuno di noi nel riconoscere le istituzioni comunitarie, nel rispettarle e nel difenderle. Credo che sia abbastanza contraddittorio — e ciò costituisce il secondo elemento di valutazione — l'atteggiamento che c'è tra questo declassamento e le prospettive di investimento che, invece, dall'altra parte vengono lanciate.

In realtà, questi non sono investimenti che potrebbero rendere effettivamente competitiva l'Europa e che passano attraverso la nostra capacità di innovazione e la ricerca. Di questo non vi è alcun accenno. C'è semplicemente questa insistenza sul ponte sullo Stretto, che, peraltro, è censurato dal Consiglio europeo.

Oggi questa viene riproposta come un'iniziativa strategica ma, com'è noto ed evidente, si tratta di un'iniziativa strategica tutta nazionale, che non guarda alle prospettive del legame tra l'Italia e l'Europa attraverso i corridoi (il corridoio 5, il corridoio 8), che invece ne risulteranno gravemente penalizzati.

Ci sono altri temi che riguardano l'Europa e che vedono il nostro paese ai margini. Non c'è soltanto l'Europa dell'allargamento ai dieci paesi che entreranno a

far parte dell'Unione il prossimo 1° maggio, ma c'è anche quel *ring of friends*, quella cornice di paesi amici, che dovranno rendere quest'Europa ancora più sicura e più larga al di là dell'ingresso o meno all'interno del sistema europeo. Qual è l'impegno dell'Italia in questa direzione? Non c'è o, almeno, non è nemmeno rappresentato l'impegno che avrebbe dovuto assumere l'Italia in questo senso. Ciò non sarà soltanto di pregiudizio per la nostra partecipazione da protagonisti dell'Europa, ma sarà di pregiudizio anche per il Mezzogiorno.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, se ci ostiniamo a costruire delle barriere fra l'Europa e il Mediterraneo anziché costruire dei ponti, renderemo sempre più difficile la condizione del nostro Mezzogiorno. A questo proposito, non vi è traccia di un intervento finalizzato ad individuare una soluzione per il fatto che tra qualche anno (nel 2006) tutte le regioni meridionali usciranno dall'obiettivo 1. Qual è la strategia dell'Italia per recuperare questa che sarà una difficile realtà per il nostro Mezzogiorno, che certamente non si ritroverà più ricco ma semplicemente meno povero degli altri? Qual è la politica agricola comune? Si affacciano idee intorno a queste nuove politiche agricole, ma non c'è una politica agricola del Mediterraneo: continua ad esservi una politica dell'agricoltura europea, del nord e del centro-Europa. I prodotti agricoli del Mediterraneo vanno difesi non soltanto dal punto di vista della qualità, ma anche della tipicità, perché senza questa il nostro Mezzogiorno è certamente destinato a rimanere ai confini dell'economia europea e internazionale.

Onorevoli colleghi, non vi è traccia dell'unico elemento di distinzione rispetto ad una competizione impossibile con gli Stati Uniti d'America, la costruzione di un *welfare* europeo. Su questo aspetto, che potrebbe essere davvero un principio di difesa dei valori europei in termini di solidarietà, non si accenna ad una prospettiva che sia anche orgogliosa.

Dopo l'immagine di questa Italia protesa verso il liberismo più sfrenato, tarda

a nascere l'orgoglio di un'Italia orientata verso le sue tradizioni solidaristiche. In direzione di questa Europa del *welfare* non c'è oggi nessuna indicazione e nessun indirizzo, così come non c'è un indirizzo verso l'Europa dell'ambiente. Qual è la posizione dell'Italia rispetto a questa stagnazione del Protocollo di Kyoto?

Vi è poi, signor Presidente, la questione relativa alla Costituzione europea. Questa grandissima ambizione dei padri costituenti dell'Europa, che oggi comincia a tradursi in un atto formale, rischia di vedere il nostro paese, per una sorta di vendetta per quanto non è accaduto nel semestre di Presidenza italiana, come un ostacolo rispetto alla possibilità di chiudere la vicenda della Costituzione europea.

Denunciare — come ha fatto il Presidente del Consiglio — che non si accettano formule al ribasso, peraltro dimenticando che gli oppositori sono stati la Spagna e la Polonia, proprio quei paesi vincolati dal patto con gli Stati Uniti, che avrebbe dovuto rendere assai più formidabile la posizione del nostro paese secondo le prospettive del Presidente del Consiglio, oggi rischia di costituire un ostacolo alla conclusione del percorso verso la Costituzione europea.

A questo punto, non potremmo dolerci della nascita delle formule direttoriali, quelle formule che oggi hanno visto insieme l'asse franco-tedesco-inglese orientato a far camminare comunque l'Europa nonostante questi ostacoli.

Signor Presidente, per l'impegno verso le questioni internazionali, è ormai stata accantonata la costruzione del corpo civile di pace europeo. Avremmo voluto parlare, tenuto conto della situazione terribile in cui versa il nostro pianeta, di *peace-making*, di *peace-keeping* e di *peace-building*, e avremmo voluto che tutto ciò accadesse attraverso la costruzione di forme organizzate che non fossero soltanto quelle dell'organizzazione militare, ma anche quelle dell'organizzazione civile per la pace e per la prevenzione dei conflitti. Anche di questo non vi è traccia negli impegni per il prossimo triennio.

Infine, signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei ricordare le questioni del terzo pilastro, che oggi sono diventate del primo pilastro, che riguardano la giustizia, la sicurezza e l'immigrazione: abbiamo appena finito di discutere del mandato di arresto europeo, nel quale sono risolti i confini territoriali come baluardo di una concezione medievale della giustizia sul nostro pianeta, dimenticando che l'articolo 42 della Costituzione europea prevede una clausola di solidarietà tra i paesi, e, anzi, introducendo richieste che dovranno verificare la qualità della partecipazione dei singoli paesi all'Europa secondo un atto di sfiducia generalizzata nei confronti dell'Unione.

Questo rende il nostro paese così fragile, quando nascono le istituzioni europee: l'ipotesi di un ministro della sicurezza dell'antiterrorismo, per il quale è stato indicato un olandese; un'accademia europea di polizia, per la quale è stato indicato una finlandese; nel settore della giustizia e della sicurezza, siamo sempre stati all'avanguardia, ma in Europa la nostra presenza è così gravemente trascurata ed il nostro Governo non spiega fino in fondo quali siano il nostro ruolo o la capacità della nostra classe dirigente. Oppure, è il ruolo che abbiamo scelto, quello di stare in retroguardia sui temi della giustizia e della sicurezza, che fa sì che oggi siano sempre un olandese, un belga, un francese, un tedesco o un finlandese ad assumere cariche di responsabilità in questo settore?

Gran parte delle misure annunciate dopo l'11 settembre sono rimaste inattuata in Europa. C'è una grande contraddizione tra quello che si dice, di voler partecipare della difesa internazionale contro il terrorismo e per la sicurezza, e l'arresto delle iniziative legislative sul tema della sicurezza della giustizia in Europa.

Il mancato recepimento, ancora oggi, del mandato di arresto europeo, la visione assai limitante e provinciale di questa proposta che viene annunciata, la mancata nascita di Eurojust — la quale peraltro sta nascendo con quelle forme improprie e assolutamente localistiche di cui abbiamo discusso la settimana scorsa — le politiche

dell'immigrazione, che servono in maniera miope a costruire muri nel Mediterraneo e non quei ponti e quel dialogo che potrebbero dare ricchezza al Mezzogiorno d'Italia, sono la visione miope di un'Europa che viene proclamata nelle relazioni, enunciata nei convegni, conclamata nelle occasioni elettorali e poi tradita, quando bisogna fare delle scelte.

È per tali ragioni, signor Presidente, che, pur annunciando come una lieta novella la nascita di questo metodo nuovo di compartecipazione, dobbiamo dolerci per l'assenza reale dell'Europa dai temi che riguardano la vita del nostro Governo e la sua capacità di promuovere una Europa più grande, migliore e politicamente più mite e più coesa.

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

NINO STRANO. Intervengo brevemente per manifestare la mia sorpresa, in quanto pare che il collega che mi ha preceduto, a differenza degli altri, non abbia assolutamente letto i documenti che il relatore Airaghi ha proposto all'aula né il risultato del lavoro della Commissione. Evidentemente non ha avuto il tempo, altrimenti non avrebbe riferito inesattezze politiche e nel merito. Ha disegnato un'Europa nella quale sembra che il Governo italiano non si occupi di ambiente o di politica euro-mediterranea, che è stato invece uno degli elementi di riferimento del semestre europeo del presidente Berlusconi. Sembra però dimenticare che da parte del centro-sinistra in Europa c'è stato il « no » di un deputato, peraltro siciliano, accompagnato dall'ex ministro dell'interno del Governo Amato, che ha votato contro il ponte dello stretto di Messina.

Quindi, rifiutiamo aprioristicamente, come maggioranza e come gruppo di Alleanza nazionale, una critica infondata, soltanto politica e speciosa, che non affonda le sue ragioni nelle cose della politica, nel Governo dell'Europa, al quale il Governo Berlusconi ha dato nel semestre un grande impulso, pur non riuscendo a realizzare il disegno di Costituzione europea; ciò perché

il Governo Berlusconi non ha voluto accelerare sulle divisioni ma ha cercato il collante che non è riuscito a trovare, non certo per cause o problemi inerenti alla politica del Governo stesso, ma per problemi esterni che, oggi, fra l'altro, si manifestano in maniera più clamorosa.

Quindi rigettiamo completamente questo tipo di impostazione, ribadendo la nostra fiducia ad un Governo che dell'Europa, non solo dell'euro, ha fatto il suo convincimento, forti tra l'altro, come Alleanza nazionale, di una tradizione ancorata all'Europa dei popoli e all'Europa delle nazioni e non ad un'Europa mercantile, che è il solo vanto del Governo Prodi, il quale non ha mai parlato di una Europa delle nazioni, delle tradizioni e delle civiltà dei costumi, ma solo del grande successo mercantile monetario dell'euro, che si è rivelato un successo forse frettoloso, non voglio dire inutile, ma sicuramente frettoloso, creando molti problemi all'economia dei paesi continentali.

Concludo, signor Presidente, ringraziandola per l'opportunità che mi ha concesso e mi riservo di approfondire alcune tematiche europee nel corso del dibattito che si svolgerà domani.

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

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Airaghi.

MARCO AIRAGHI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

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

### *(Annunzio di risoluzioni)*

PRESIDENTE. Avverto che sono state presentate le risoluzioni Airaghi ed altri

n. 6-00091, Zani ed altri n. 6-00092 e Zani ed altri n. 6-00093 (*vedi l'allegato A — Risoluzioni — sezione 1*).

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Battaglia ed altri; Piscitello; Molinari; Massidda; Di Giandomenico ed altri; Bocchino e Angela Napoli; Mazzuca; Cento; Innocenti ed altri; Lo Presti; Alfonso Gianni ed altri; Luigi Pepe; Dario Galli: Disposizioni concernenti il trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato (141-228-266-287-1370- 1398-1446-1449-1513-1569-1736-1789-1973).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Battaglia; Piscitello; Molinari; Massidda; Di Giandomenico ed altri; Bocchino e Angela Napoli; Mazzuca; Cento; Innocenti ed altri; Lo Presti; Alfonso Gianni ed altri; Luigi Pepe; Dario Galli: Disposizioni concernenti il trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato.

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

**(Discussione sulle linee generali — A.C. 141 ed abbinata)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Lo Presti.

ANTONINO LO PRESTI, *Relatore*. Cercherò di essere telegrafico, anche perché queste proposte di legge sono state talmente dibattute in Commissione che credo che la copiosa messe di atti raccolti in quattro anni di discussione sia più che sufficiente per dimostrare con quanta laboriosità ed impegno la Commissione la-

voro ha operato per arrivare ad un risultato che oggi è sotto gli occhi di tutti.

Si tratta del testo unificato di varie proposte di legge presentate da tutti i gruppi politici che eredita un *iter* che si è svolto, anche con grande intensità, nella scorsa legislatura. Esso si occupa del trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato che, negli anni, ha subito quelle che tutti i gruppi politici hanno ritenuto essere delle vere e proprie ingiustizie. È quindi una parziale risposta ad una sperequazione che è stata più volte rilevata ed è divenuta oggetto di diverse controversie giudiziarie che, molto spesso, si sono risolte a favore dei lavoratori ma, altre volte, con giudizi negativi.

L'intento del testo unificato è di disciplinare quelle fattispecie che riguardano i ferrovieri che sono andati in pensione percependo soltanto una parte degli aumenti di stipendio previsti dai contratti collettivi sottoscritti quando erano ancora in servizio. Il testo che presentiamo all'Assemblea mira sostanzialmente a riconoscere agli interessati l'intero importo degli aumenti contrattuali, con conseguente adeguamento del trattamento pensionistico in godimento, adeguando la normativa in materia a quella vigente per il personale del comparto Ministeri.

Il problema che si affronta è relativo al mancato computo, ai fini del trattamento di quiescenza, spettante al personale delle Ferrovie dello Stato di quei miglioramenti contrattuali corrisposti al personale di servizio durante gli anni dal 1981 al 1985, per la parte corrispondente agli aumenti di stipendio dilazionati nel tempo e quindi attribuiti, dopo la data di collocamento a riposo, sebbene riferiti a contratti stipulati quando ancora il personale in questione era in servizio.

Si viene così a stabilire che il lavoratore ha diritto a percepire tutti i benefici economici maturati nel triennio di vigenza del contratto che era in vigore nel periodo in cui era andato in pensione.

Saniamo, pertanto, una sperequazione riconosciuta da tutti come ingiusta, che i contratti collettivi succedutisi a partire dal 1981 non erano riusciti a risolvere,

creando, a causa di difficoltà interpretative, una serie di decisioni giurisprudenziali contrastanti. In effetti, fino al 1981, i benefici economici concessi al personale delle ferrovie andato in pensione erano estesi a quella quota di dipendenti che andavano in pensione nel periodo di vigenza dell'accordo, mentre a partire da questa data il personale veniva escluso da tali benefici.

La proposta prevede che questi aumenti contrattuali, con decorrenza 2004, si sommino a quelli perequativi delle pensioni nel frattempo concesse e, quindi, non vengano né annullati né compensati. Voglio chiarire in questa sede l'errore, causato da un refuso, incorso nella stesura della relazione che accompagna il testo unificato dei progetti di legge. Nella proposta di legge non è previsto assolutamente che questi aumenti riguardino l'indennità di fine rapporto. Preciso, a scanso di equivoci, che la proposta riguarda essenzialmente la corresponsione di quei benefici che i lavoratori avevano maturato nel periodo di vigenza dei contratti, che incidono esclusivamente sul trattamento di quiescenza. Allo stesso modo, restano esclusi gli arretrati; in particolare non è previsto, anche perché non vi era la possibilità di una copertura finanziaria adeguata, che si possa dar luogo al pagamento di arretrati, in quanto la legge lo esclude espressamente. Abbiamo agito nello spirito di riconoscere un diritto che, in qualche modo, era stato pretermesso da una serie di equivoci contrattuali, ma non potevamo certo riconoscere arretrati risalendo indietro nel tempo.

A proposito della copertura finanziaria, dopo una serie di tribolazioni dovute al fatto che ogni anno venivano appostate in finanziaria le somme necessarie al varo di questo progetto di legge che poi, puntualmente, venivano in qualche modo destinate a coprire le spese previste da altri provvedimenti in corso di esame nei due rami del Parlamento, in Commissione lavoro abbiamo previsto un meccanismo che consente di raccogliere le risorse destinate a coprire le spese previste per questa legge in un fondo specifico che servirà per

garantire gli adeguamenti del trattamento di quiescenza di questi lavoratori. Nel fondo confluiranno, già con la prossima finanziaria, le somme sufficienti a garantire la copertura del provvedimento. In via provvisoria abbiamo dotato questo fondo di una copertura minima, prendendo in prestito dal fondo per l'occupazione 8 milioni di euro per ciascun anno. Sono somme che servono per impegnare il fondo, che non potranno essere spese materialmente, perché la legge entrerà in vigore non prima della fine dell'anno, dovendo passare ancora all'esame del Senato. In questo fondo confluiranno poi, non più in tabella A, ma in tabella C, le somme che il Governo si è impegnato a reperire per la copertura totale del provvedimento. Voglio rassicurare i colleghi dell'opposizione, ai quali va il mio personale ringraziamento in quanto tutti abbiamo collaborato con la stessa intensità e passione, che questo è l'impegno assunto dal Governo. È vero che era stata prevista la copertura totale del provvedimento già al momento della discussione in Assemblea; purtroppo ciò non è stato possibile, ma il percorso è stato stabilito e la prossima finanziaria provvederà a reperire le somme necessarie.

Con questo auspicio, concludo il mio intervento, augurandomi che già a partire da questa settimana si possano compiere passi notevoli per giungere all'approvazione di questa legge in questo ramo del Parlamento.

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

**PASQUALE VIESPOLI,** *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali.* Intervengo per evidenziare che si tratta di un provvedimento di iniziativa parlamentare ampia, perché ha coinvolto parlamentari espressione di diversi gruppi, fino a giungere alla stesura di un testo unificato. Le riflessioni del relatore, in particolare in relazione alla copertura finanziaria, ossia all'esigenza di individuare un dimensionamento finanziario più congruo rispetto agli impegni previsti, individuando allo stesso

tempo una fonte di copertura, ci inducono ad avere un atteggiamento di conformità sull'impostazione, con una sottolineatura: la riflessione sul tema delle risorse a partire dal 2005 dovrà trovare una soluzione, anche nuova, che collochi diversamente la copertura, venendo allo stesso tempo incontro alle esigenze poste in luce dal relatore.

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Alfonso Gianni, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Innocenti.

**RENZO INNOCENTI.** Il gruppo dei Democratici di sinistra dà atto al relatore di avere compiuto un lavoro egregio, che risponde per larga parte alle diverse richieste che, come veniva ricordato poc'anzi anche dal sottosegretario Viespoli, provengono da quasi tutti i gruppi rappresentati in Parlamento.

Non solo in questa legislatura ma anche in quelle precedenti avevamo cominciato a lavorare per cercare di sanare quello che, giustamente, il relatore ha definito una sperequazione che si era formata nel tempo a seguito di un'interpretazione normativa legata, appunto, al computo degli aumenti contrattuali sul trattamento di quiescenza e non sull'indennità di rapporto di lavoro (cosa che ha fatto bene a precisare). Quindi su questo anche noi, come gruppo, abbiamo lavorato quando eravamo alla maggioranza, nella passata legislatura, non portando tuttavia a compimento il lavoro. Mi sembra che al relatore, in questa circostanza, debba essere dato atto proprio della capacità di mettere insieme le proposte di iniziativa parlamentare che, fin dall'inizio di questa legislatura, erano state presentate.

Nel dire questo, vorrei anche sottolineare il fatto che il nostro gruppo è d'accordo sul progetto che è stato delineato in questo testo unificato proprio per cercare di dare una risposta anche se parziale; ci sono infatti alcuni elementi, come è stato poc'anzi ricordato (è il caso della questione degli arretrati, del pro-

blema, per esempio rispetto alla reversibilità, della mancanza dei trattamenti pensionistici, dei benefici di questo provvedimento e via dicendo), che ci portano a dire che siamo di fronte ad una risposta positiva, ancorché parziale.

Ritengo, comunque, che questa sia la strada che abbiamo di fronte. Dal punto di vista del testo in esame, accennerò in seguito ad alcuni elementi su cui manteniamo una riserva, come ad esempio sulla questione, che qui veniva ricordata, della copertura.

Tuttavia, rispetto al provvedimento non ci sono riserve: è questa la strada e ritengo che vi sia l'interpretazione giusta delle volontà (tra cui la nostra che, come gruppo dei Democratici di sinistra, abbiamo indicato nella proposta di legge che abbiamo presentato e che porta le firme di diversi appartenenti al gruppo).

Nel dire tutto ciò, ci accorgiamo però di un'altra cosa. Questa parzialità crea dei problemi per l'insufficienza delle risorse messe a disposizione.

C'è poi un problema ulteriore relativo all'origine di queste risorse, si tratta cioè di capire da dove questi fondi vengano reperiti (utilizzo questi termini in modo da farmi capire da tutti, anche da coloro che non siedono in Parlamento). Il sottosegretario Viespoli, poco fa, ci ricordava anche che è auspicabile che si possano trovare altre fonti di finanziamento a partire dal 2005, quando interverrebbero, secondo la proposta che è al nostro esame, i capitoli di bilancio del Ministero del lavoro. Sappiamo tutti come stanno le cose. Ci sono, infatti, difficoltà ad erogare gli stessi trattamenti di cassa integrazione, a stipulare accordi in alcune situazioni; quindi, signor sottosegretario, non è una questione di polemica: è una constatazione su alcune vicende in corso. Purtroppo questa è la situazione: ci sono difficoltà nel reperimento delle risorse, che sono insufficienti rispetto ai bisogni!

Mi sembrava che l'auspicio fosse motivato dall'insufficienza di risorse a disposizione rispetto al bisogno e dall'esigenza di sanare giustamente alcune situazioni di crisi e di difficoltà dal punto di vista

occupazionale nonché di sostegno al reddito (altrimenti, se così non fosse, ci sarebbero soldi per tutti e non andrebbe così la storia).

Pertanto, posto che per quanto riguarda il provvedimento siamo d'accordo, come gruppo abbiamo presentato alcuni emendamenti che riguardano le questioni legate all'entità delle risorse e alle fonti di prelievo e che suggeriscono di reperire tali risorse in altri capitoli di bilancio.

Come sempre, siamo disponibili (lo abbiamo dimostrato anche in Commissione) a trovare delle soluzioni insieme, visto che questo è un problema nei confronti del quale bisogna rispondere unitariamente, a fronte di un'esigenza riconosciuta da tutti (su cui nessuno vuole marcare il « bollino del più uno », né fare proposte demagogiche).

Tuttavia, con senso di realismo, visto che ci sono queste preoccupazioni per quanto riguarda il reperimento delle risorse negli anni futuri, è possibile avere fin da adesso una certezza per quanto riguarda anche il 2005 e il 2006 ?

Noi facciamo alcune proposte, poi giudicheremo insieme. Saranno giuste o meno: valutiamole! Noi riteniamo (per questo le abbiamo presentate) che siano fondate. Mi riferisco agli emendamenti volti ad aumentare il fondo in dotazione, cioè questi 8 milioni di euro che non solo noi (visto che vengono riconosciuti tali anche nella relazione presentata all'Assemblea dallo stesso relatore) giudichiamo insufficienti e che tuttavia mettono in moto il meccanismo. Si tratta di evitare che si ripeta quanto già è accaduto per due anni, cioè che uno stanziamento iniziale nella legge finanziaria, dopo pochi mesi, in mancanza dell'approvazione della legge, venga destinato ad altro.

Un'operazione senz'altro legittima, però questa volta permettetemi di rivolgervi una critica, perché noi eravamo ormai pronti a varare questo progetto di legge in Commissione già nel mese di febbraio. Lo stanziamento presente in finanziaria di 44 milioni di euro nel triennio era definito e si trattava soltanto di aspettare qualche

giorno o qualche settimana, mentre poi è stato dirottato dalla maggioranza su un altro provvedimento.

Capisco le esigenze, ma quando la coperta è corta si applica il criterio delle priorità: questa è una priorità che, secondo noi, andava salvaguardata. Da qui discendono le nostre critiche verso i comportamenti tenuti.

Tuttavia, le nostre proposte emendative sono all'attenzione di tutti i colleghi e tendono, esclusivamente per la parte « copertura finanziaria e dotazione del fondo » ad individuare cifre superiori rispetto a quelle indicate nella proposta di legge.

Mi auguro che ci sia la possibilità e la volontà di trovare un accordo all'interno dell'Assemblea per rispondere positivamente a questa giusta e legittima esigenza qui riconosciuta da tutti. Mi riferisco all'attesa, quasi pluridecennale, di questi ex-lavoratori delle Ferrovie che, giustamente, vogliono che nel loro trattamento di pensione si tenga conto degli aumenti che sono stati attribuiti, anche se in ritardo rispetto alla firma degli accordi, ma con una competenza che era quella degli anni dei periodi precedenti alla loro uscita dal rapporto di lavoro e dal mondo del lavoro; aumenti che sono quindi legittimi, al pari di quanto è accaduto per altri lavoratori che, in quell'epoca, hanno potuto godere di questa soluzione.

Pertanto, la nostra non è un'azione di contrasto rispetto a queste esigenze. Sollecitiamo anzi tutti a far sì che quanto auspicato possa accadere in questa settimana.

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

**PIETRO SQUEGLIA.** Così com'è già stato evidenziato dai colleghi che mi hanno preceduto, il provvedimento di cui discutiamo affronta un'annosa questione che ci portiamo dietro da diversi anni e che già nella precedente legislatura aveva assiduamente impegnato i lavori della Commissione lavoro.

Non essendo riusciti a venirne a capo in passato, il gruppo della Margherita, così

come altri gruppi parlamentari, ha ripresentato in questa legislatura le proprie proposte di legge nel rispetto di un impegno preso dall'allora presidente dei popolari, l'onorevole Castagnetti e dall'allora presidente dei democratici, l'onorevole Monaco, con le organizzazioni di categoria.

Il nostro intento è quello di risolvere il problema di quei lavoratori delle Ferrovie dello Stato ai quali, al momento in cui sono stati collocati a riposo, durante la vigenza del contratto triennale, è stato riconosciuto uno stipendio e, di conseguenza, una pensione calcolata solo sui dati in essere fino al giorno della messa in quiescenza, con la esclusione degli aumenti retributivi dilazionati e concessi dopo la data del pensionamento.

Al riguardo, devono essere ricordate, per il loro costante impegno, l'Associazione nazionale lavoratori anziani ferrovieri e il Coordinamento associazioni sindacali del cittadino europeo, che da anni si sono battuti e si battono per il riconoscimento di quanto dovuto al personale andato in quiescenza tra gli anni 1981 e 1995. Tale riconoscimento — come è stato detto — è di natura trasversale tra le diverse forze politiche. Ne è dimostrazione il fatto che il testo in discussione nasce dall'unificazione di ben 13 proposte di legge. In sostanza, tutti i gruppi parlamentari hanno presentato una loro proposta. Queste proposte, molto simili tra loro, sono tutte volte a sanare una grave spequazione verificatasi in danno del personale già dipendente dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato. Ciò, in virtù di una legislazione sul pubblico impiego che ha optato per comparti separati, riconoscendo a fatica quanto dovuto in base alle leggi quadro di settore ed alle sentenze dei massimi organi giurisprudenziali.

Anche al fine di comprendere i motivi di un così forte ritardo nel riconoscimento di un giusto diritto dei lavoratori, credo sia opportuno ricordare che, per risolvere tali contrasti, sono dovute intervenire ripetutamente la magistratura ordinaria e quella amministrativa, mentre la Corte di

Cassazione, con sentenza n. 2249 del 1977, ha stabilito che le parti contraenti degli accordi triennali per il personale del pubblico impiego non hanno la disponibilità di escludere dai miglioramenti i soggetti in servizio alla data iniziale di vigenza dell'accordo e collocati in quiescenza nel triennio di validità. Successivamente, in armonia con quanto dettato dalla Corte di Cassazione, il tribunale amministrativo regionale del Lazio, con la sentenza n. 622 del 1985, disponeva che i destinatari degli accordi sono tutti i lavoratori in servizio alla data di inizio della validità dei contratti, sia che rimangano in servizio per l'intero triennio, sia che siano collocati in quiescenza. L'eventuale scaglionamento nel tempo del pagamento dei benefici riguarda solo gli effetti e la decorrenza degli stessi.

Dopo un lungo contendere, su proposta e richiesta degli interessati, anche la contrattazione ha recepito tali principi. Ne sono testimonianza e prova il decreto del Presidente della Repubblica n. 209 del 1987, per il comparto della scuola, il decreto del Presidente della Repubblica n. 266 del 1987, per il personale dipendente dai ministeri, e il decreto del Presidente della Repubblica n. 269 del 1987, riguardante il personale dipendente dalle aziende e dalle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo. Di seguito, con l'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 399 del 1988, relativo al contratto 1988-1990, talune disposizioni del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 209 del 1987 venivano modificate, disponendosi che, in ottemperanza al disposto dell'articolo 13 della legge-quadro n. 93 del 29 marzo 1983, i benefici economici risultanti dall'applicazione del decreto fossero corrisposti integralmente, alle scadenze previste dall'articolo 2 e nelle percentuali di cui all'articolo 4, al personale comunque cessato dal servizio con diritto a pensione nel periodo di vigenza contrattuale. Tale clausola, successivamente, è stata recepita nei rinnovi contrattuali di tutti i comparti, e anche per i ferrovieri, nel contratto collettivo nazionale del periodo 1990-1992.

Purtroppo, l'esultanza dei lavoratori per i risultati positivi conseguiti dopo lunghi anni di lotte, sia giudiziarie sia politiche, ha cominciato a smorzarsi quando il Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato, con i suoi provvedimenti autonomi diramati con circolari, di fatto ha annullato tali conquiste o, per lo meno, le ha rese inefficaci. Infatti, con circolare n. 72 del febbraio 1987, diramata a tutte le amministrazioni dello Stato e alla direzione provinciale del Tesoro, è stato stabilito che, ai fini della corretta applicazione dei provvedimenti riguardanti il personale statale collocato a riposo nel periodo di vigenza contrattuale del triennio 1985-1987 ed avente titolo al trattamento di quiescenza (importi pensione decorrenti dal 1° gennaio 1987 e dal 1° gennaio 1988 in quanto commisurati a nuove e più elevate basi pensionabili), dovranno essere attribuiti, in sostituzione, importi pensione in godimento, rispettivamente, al 31 dicembre 1986 e al 31 dicembre 1987, comprensivi degli aumenti perequativi nel frattempo concessi, che resteranno pertanto assorbiti. Tale disposizione è stata applicata subito a tutti i pubblici comparti, compreso quello dei ferrovieri, per i quali l'articolo 21 della legge n. 210 del 1985 stabilisce che il trattamento di previdenza continua ad essere regolamentato dalle norme in vigore fino a che non si addiverrà alla riforma pensionistica.

È manifesto, quindi, che gli effetti di una norma approvata allo scopo di riconoscere un diritto patrimoniale al lavoratore posto in quiescenza nell'arco del contratto triennale sono stati inspiegabilmente modificati da una circolare che, di fatto, ha annullato le finalità della norma stessa, o tutto il contratto o la perequazione — come è stato detto —, senza alcuna motivazione. Invece, noi crediamo che il lavoratore abbia diritto all'uno e all'altro beneficio in quanto — come è stato affermato in numerose sentenze — la dilazione degli aumenti nell'arco dei tre anni nasce da una pura esigenza di cassa. Quindi, giuridicamente gli aumenti sono da considerare come se fossero stati corrisposti tutti

nel primo giorno di inizio del contratto e, pertanto, suscettibili degli aumenti per perequazioni verificatisi nel corso del triennio.

Non solo. I suddetti provvedimenti legislativi hanno subito un'ulteriore interpretazione limitativa da parte del Ministero del tesoro, con pesanti riflessi sia sulla funzione sia sull'efficacia nei rapporti con l'indennità di buonuscita. Infatti, sempre con circolare del medesimo ministero, si è autonomamente stabilito che la unicità dei contratti nell'arco del triennio doveva intendersi limitata ai soli fini pensionistici e non anche ai fini della buonuscita. Si tratta di una affermazione subito contestata giudiziariamente. Infatti, a tutt'oggi ammontano a diverse decine, se non a centinaia, le sentenze favorevoli ai lavoratori ai quali già è stato riconosciuto il diritto al ricalcolo della buonuscita, comprensiva degli aumenti contrattuali triennali.

Pertanto, possiamo affermare che lo scopo del testo che stiamo discutendo è quello di dirimere dubbi ed interpretazioni difformi dallo spirito delle disposizioni enunciate e risolvere un problema come quello della necessariamente univoca interpretazione della vigenza triennale dei contratti collettivi nazionali di lavoro, che è fonte di disagio e di sperequazione tra lavoratori dei diversi settori e tra lavoratori in servizio e pensionati. Noi riteniamo che il testo in esame renda un dovuto atto di giustizia ai pensionati ferrovieri che sono in attesa del riconoscimento di un loro giusto e sacrosanto diritto.

Inoltre, il provvedimento in esame consente anche di perseguire una importante finalità economica. La sua approvazione, infatti, annullerebbe la massa di pendenze giudiziarie — si tratta di 35 mila procedimenti — che hanno un costo per le casse dello Stato di rilevanza non trascurabile.

Il gruppo della Margherita ha partecipato attivamente affinché si rimuovesse una ingiustificata sperequazione di trattamento tra gli ex ferrovieri e il personale di altri comparti del pubblico impiego. Ne è testimonianza l'impegno assunto nella

scorsa legislatura con l'Associazione degli ex ferrovieri, concretizzatosi nella presentazione di due proposte di legge sul tema, una a firma dell'onorevole Molinari e l'altra a firma dell'onorevole Piscitello.

Ciononostante, dobbiamo sottolineare alcune perplessità sul testo oggi in esame, che affronta il problema con mezzi finanziari che riteniamo del tutto insufficienti. A tale proposito, è bene ricordare che, rispetto ad una precedente stesura, il testo in discussione presenta una forte riduzione delle risorse stanziati a copertura del provvedimento e che parte di tali risorse per gli anni 2005-2006 è stata messa a carico degli accantonamenti relativi al Ministero del lavoro destinati al fondo per l'occupazione. La riduzione delle risorse è estremamente rilevante. Se si osserva il primo testo, varato dalla Commissione lavoro, si nota che gli stanziamenti erano pari a 41,4 milioni di euro per il 2004 e a 40,7 milioni di euro per il 2005 e per il 2006, ossia in media erano superiori di almeno cinque volte rispetto agli stanziamenti attuali.

È chiaro che tali forti riduzioni compromettono l'efficacia del provvedimento e alimentano il dubbio che la maggioranza, a ridosso delle elezioni, stia cavalcando questo provvedimento per ragioni puramente consensuali, piuttosto che per rimuovere effettivamente una ingiustificata sperequazione di trattamento.

Consapevole di questo rischio, il gruppo della Margherita, attraverso l'onorevole Delbono, ha dichiarato in Commissione, e riconferma in questa sede, la propria disponibilità ad accelerare l'iter del provvedimento, sottolineando tuttavia la necessità di reperire ulteriori risorse, tenendo anche conto che l'estinzione di oltre 35 mila contenziosi prodotti ad oggi, a cui si vuole porre rimedio, compenserà in parte le spese per la copertura finanziaria del testo unificato in discussione.

Concludo sottolineando l'importanza del provvedimento in esame. Si tratta di un provvedimento giusto, doveroso, che serve a sanare una iniquità che il gruppo della Margherita ritiene assolutamente inaccettabile. Per quanto ci riguarda, l'im-

portanza di tale provvedimento nasce dall'avvertita esigenza di voler assicurare quella ricomposizione tra equità e sviluppo che contraddistingue la rotta dell'agire della nostra formazione politica.

**PRESIDENTE.** È iscritta parlare l'onorevole Pistone. Ne ha facoltà.

**GABRIELLA PISTONE.** Signor Presidente, intervengo brevemente su questo provvedimento, che vede un impegno costante da parte dei gruppi dell'opposizione e — lo notiamo con grande interesse — anche da parte della maggioranza e dello stesso Governo.

Diamo atto al relatore, onorevole Lo Presti, di aver ben operato in Commissione lavoro al fine di giungere ad un testo unificato delle proposte di legge presentate dai gruppi sia della maggioranza sia dell'opposizione, che riguarda la definizione delle disposizioni concernenti il trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato.

Credo che il testo unificato in esame sia corretto dal punto di vista progettuale, perché traccia un percorso che condividiamo quanto alle finalità. Di questo prendiamo atto. Vogliamo anche noi che venga sanata una sperequazione che si è creata nel corso degli anni a causa di una difformità di calcolo, ai danni di lavoratori che hanno prestato lavoro in determinati anni. Certamente la risposta fornita è parziale, in quanto si lasciano aperti alcuni grandi interrogativi, ma ritengo che il percorso delineato sia giusto. Abbiamo comunque delle riserve, che ci debbono far riflettere e che ci devono far dire la verità fino in fondo.

Una di tali riserve riguarda la copertura finanziaria, che incide sulle annualità 2005 e 2006 del fondo per l'occupazione, che viene creato con questo provvedimento, e che è assolutamente insufficiente rispetto alle esigenze prospettate. Come ha già rilevato il collega Squeglia, si osserva una certa accelerazione a sfondo elettorale, che ci rende perplessi non sulla bontà del provvedimento (che ci auguriamo venga approvato in tempi brevi anche

dall'altro ramo del Parlamento), ma sulla necessità di una maggiore certezza sia relativamente alle risorse sia in ordine alla copertura. Non è infatti accettabile che si intacchi il fondo per l'occupazione, decurtandolo per gli anni 2005 e 2006. Le quantificazioni sono state fatte non da noi ma dallo stesso ministero. Si sa benissimo che per il periodo 2004-2006 servono circa 120 milioni di euro, e non i 24 milioni previsti dal provvedimento in esame. Vi è una sicura sproporzione; vi è un tentativo di andare verso la strada giusta, ma vi è anche la necessità di affermare, nella solennità delle aule sia della Camera sia del Senato, che occorre sanare una profonda ingiustizia. Diamo quindi atto al relatore e al Governo di aver fatto un passo nella direzione giusta.

Vorrei inoltre sottolineare che analoga questione si pone per i lavoratori postelegrafonici che hanno cessato il servizio tra il 1° ottobre 1994 al 1° ottobre 1995, che sono numericamente pochi e per i quali la sanatoria non richiederebbe un impegno economico enorme. Chiedo al relatore e al Governo se sia possibile costituire un fondo analogo per questi lavoratori, inserendolo nel provvedimento in esame. Questa misura per i lavoratori postelegrafonici costerebbe un quinto di quella relativa ai ferrovieri.

Quindi, si è sempre detto — il ragionamento ...

PRESIDENTE. Onorevole Pistone...

GABRIELLA PISTONE. ... è stato proposto anche in occasione delle precedenti discussioni —, nel senso che il problema non potesse essere risolto se non risolvendo, insieme, anche l'altro.

Insomma, ci è stato sempre obiettato che la soluzione del problema riguardante i postelegrafonici non potesse essere disgiunta dalla contestuale soluzione del problema dei ferrovieri; e, poiché la soluzione di quest'ultimo problema comporta una spesa molto alta, non è mai stato fatto nulla. Adesso che stiamo risolvendo il problema dei ferrovieri, stiamo comunque accantonando quello dei postelegrafonici,

la cui soluzione costa pochissimo e che, nonostante ciò, rimarrà sostanzialmente inevaso!

Allora, poiché non possiamo dimenticarci di lavoratori che sono in una situazione analoga a quella al nostro esame, che sono in numero inferiore e che, di conseguenza, hanno un problema la cui soluzione richiede una spesa inferiore, io chiedo sensibilità: se introducessimo in questo provvedimento una norma od un comma che disponesse la costituzione di un fondo anche per questi lavoratori, avremmo fatto un'operazione di giustizia, un passo in avanti per arrivare ad una soluzione che — lo ripeto — non sarà quella ideale, ma consentirà di fare un grande passo in avanti a favore di lavoratori che sono in quiescenza ormai da tanti anni.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 141 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Lo Presti.

ANTONINO LO PRESTI, *Relatore*. Signor Presidente, anche se potremo approfondire ulteriormente qualche aspetto del provvedimento in seguito, desidero ribadire alcuni concetti importanti.

Poiché tutti abbiamo condiviso il provvedimento in esame, non ho fatto alcun tipo di propaganda *pro domo mea* o a favore del mio schieramento politico. Pertanto, non raccolgo la stoccata polemica che utilizza l'argomento delle elezioni. Avrei potuto dire che si tratta di un'iniziativa del centrodestra, che è questo Governo che la sta portando avanti con il contributo di Alleanza nazionale, di Forza Italia, dell'UDC, della Lega Nord Federazione Padana; invece, non ho detto nulla di tutto ciò, ma ho parlato di «tutti».

Un concetto fondamentale dev'essere chiaro, cari colleghi: come ho già detto

nella relazione, non vi sono alternative al modo di procedere che abbiamo individuato! Si tratta di un modo di procedere che offre la certezza matematica che il provvedimento diventerà legge e che questa sperequazione, da tutti rilevata, sarà sanata. Si tratta — ed apprezzo moltissimo l'affermazione del sottosegretario in tal senso — di un *modus procedendi* che ci siamo letteralmente inventati per evitare il trito e ritrito balletto che si è verificato sia nella scorsa legislatura sia in questa: vi erano somme che comparivano e scomparivano! Ha poca importanza stabilire per responsabilità di chi avvenisse ciò, anche se posso affermare che esponenti anche illustri del centrosinistra, al Senato, hanno sottratto somme originariamente destinate allo specifico scopo per stornarle a copertura di altri provvedimenti (approvati, appunto, con l'avallo del centrosinistra). Quindi, non attribuiamo responsabilità ad alcuno: questo è l'unico modo per riuscire ad ottenere certezze!

Ho chiaramente detto che la copertura — ma si tratta degli anni 2005 e 2006 — è stata oggetto di discussione. Anch'io sono convinto che si poteva trovare un altro sistema; tuttavia, occorre considerare che si tratta soltanto di una sorta di prenotazione e, in definitiva, di un modo per far sì che questo fondo viva, esista e sia previsto da una legge: sarà un salvadanaio che dovremo riempire! Comunque — e potremo farlo fin dalla prossima finanziaria — da esso toglieremo, in relazione agli anni 2005 e 2006, quelle coperture che vanno ad intaccare il Fondo per l'occupazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, perché non intendiamo sottrarre una lira a questo ministero!

PRESIDENTE. Onorevole Lo Presti...

ANTONINO LO PRESTI, *Relatore*. Togliere questo tipo di copertura per sostituirla con quella che sarà appositamente prevista dalla prossima legge finanziaria. Questo impegno il Governo lo ha mantenuto per ben due finanziarie: non vedo perché non debba mantenerlo per la prossima! Con questa replica desideravo

tranquillizzare un po' tutti, signor Presidente.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Lo Presti.

GABRIELLA PISTONE. E i postelegrafonici?

ANTONINO LO PRESTI, *Relatore*. Condivido l'appello della collega Pistone relativo al problema dei postelegrafonici: si tratta di un'altra sperequazione, che dovremo sanare tutti assieme, ma mediante un diverso provvedimento. In questo è impossibile occuparsi anche di quest'ultimo problema: non solo sarebbe stravolta la natura del provvedimento al nostro esame, ma cominceremmo un percorso che ci porterebbe molto lontano dall'approvazione. Grazie.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

PASQUALE VIESPOLI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali*. Rinuncio alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Sta bene.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Disposizioni in materia di velivoli a pilotaggio remoto delle Forze armate (Articolo 79, comma 15) (4414) (ore 19,05).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Disposizioni in materia di velivoli a pilotaggio remoto delle Forze armate, che la Commissione difesa ha approvato ai sensi dell'articolo 79, comma 15, del regolamento.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato nel vigente calendario dei lavori dell'Assemblea (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 4414)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Geraci.

GIUSEPPE GERACI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, con il provvedimento in esame, che ha per oggetto « Disposizioni in materia di velivoli a pilotaggio remoto delle Forze armate », il Governo recepisce nell'ordinamento di settore (codice della navigazione e regolamento della navigazione aerea) un nuovo tipo di macchina volante, definita, appunto, a pilotaggio remoto, su cui da molti anni è focalizzata la ricerca nel campo dell'aeronautica militare.

Questo tipo di velivolo è maggiormente noto con la sigla UAV, acronimo inglese che sta per la locuzione *unmanned aerial vehicles*. Si tratta di velivoli privi di equipaggio a bordo, pilotati da una stazione remota di comando e controllo. Il sistema è così costituito: vi è un segmento aereo, rappresentato dal velivolo, dalle sue apparecchiature e dai sistemi di controllo (sensori, radar, telecamere) idonei per il tipo di missione operativa da compiere; vi è, poi, un segmento terrestre costituito da una stazione ubicata a terra od a bordo di una nave o di un velivolo pilotato. Dalla stazione di terra (*ground station*) si pianifica e si segue la missione, si coordina il volo con il sistema di controllo del traffico aereo e con la possibilità di effettuare modifiche alla missione anche durante il volo. Inoltre, dalla stazione si procede all'elaborazione dei dati e delle immagini e, in seguito, anche alla loro selezione. Vi è, infine, una componente di supporto comprendente gli elementi logistici: personale, materiale e quant'altro necessario per il trasporto, la manutenzione e la gestione del sistema.

I velivoli a pilotaggio remoto possono essere impiegati in circostanze diverse: in situazioni di pace, di alta conflittualità e di gestione delle crisi; inoltre, vengono im-

piegati per prevenire le crisi, per controllare il disarmo e la proliferazione delle armi; per il controllo dell'applicazione dei trattati internazionali; per il controllo delle migrazioni di massa; per la partecipazione agli sforzi di aiuto umanitario; per la prevenzione e la valutazione di disastri causati da catastrofi. Inoltre, essi possono essere utilizzati anche in funzione complementare ad altri tipi di velivoli, che possono essere pilotati e non pilotati, e possono operare ad alta, media, bassa e bassissima quota.

L'adozione di questo tipo di velivoli si basa su dati di convenienza che si possono così individuare: contenimento dei costi; conseguente riduzione e contrazione degli apparati militari; necessità di evitare perdite umane (perché non vi sono piloti a bordo). Inoltre, vi è una ricerca costante di nuove tecnologie che consentiranno significativi incrementi nelle prestazioni di tali sistemi.

Come hanno dimostrato le operazioni in atto nell'ex Jugoslavia, in Kosovo ed anche in Afghanistan, i velivoli in parola possono allargare l'area geografica da sorvegliare, possono sostenere operazioni in ambienti ad alto rischio, possono operare in condizioni meteorologiche avverse e possono consentire di disporre, in tempo reale, di dati, immagini e bersagli.

A livello europeo alcuni Stati già impiegano tali velivoli (si tratta di Francia e Germania), mentre altri paesi (Gran Bretagna, Norvegia, Olanda, Turchia, Svezia e Svizzera) hanno in corso attività di studio per l'acquisizione di questo sistema nel breve, medio e lungo termine.

In ambito NATO opera un gruppo di lavoro con funzioni di coordinamento nei confronti dei paesi membri per la definizione dei requisiti di impiego, ai fini di un progetto comune per l'adozione di sistemi non pilotati; nel marzo 2002, inoltre, un gruppo di lavoro della NATO ha avviato uno studio circa la possibilità di utilizzare tali velivoli anche con funzioni di combattimento.

Sono gli Stati Uniti il paese dove il sistema di pilotaggio remoto è largamente diffuso in campo militare: infatti al si-

stema *Hunter*, in uso ormai da molti anni, si affianca dal 1994 il sistema *Predator*. Quest'ultimo è stato ampiamente utilizzato durante le operazioni nei Balcani e in Afghanistan, mentre il sistema *Global hawk*, in fase di sviluppo (si tratta di un sistema a reazione), sarà operativo ad alta quota e completamente automatico, ma non verrà utilizzato a breve termine a causa del suo costo elevato.

Quanto all'Italia, anche se da tempo è avvertita l'esigenza di svolgere attività di raccolta e di distribuire informazioni in tempo reale per condurre operazioni di prevenzione e gestione delle crisi, soprattutto al fine di limitare i danni connessi al rischio di perdite umane, siamo ancora agli inizi nell'attività di ricerca, sperimentazione e sviluppo nel settore dei velivoli a pilotaggio remoto.

La sola esperienza finora maturata dalle nostre Forze armate, infatti, ha riguardato l'esercito, con l'acquisizione di due sistemi di ricognizione tattica, il *Mirak 26* ed il *Mirak 150*, ciascuno di 8 esemplari, impiegati solamente per fini addestrativi. Tuttavia, per dotare le nostre Forze armate di un sistema a pilotaggio remoto, è stato finanziato un programma di acquisizione di detti velivoli per un importo di 47.983.205 dollari USA, a valere sull'esercizio finanziario 2001, con i fondi relativi al capitolo 7177/11 del bilancio ordinario del Ministero della difesa. Il tipo di velivolo acquisito è il *Predator*, che rientra tra quelli, in uso ormai negli Stati Uniti, più noti e sperimentati, prodotto dalla ditta General Atomics Aeronautical System Inc.

L'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame definisce la tipologia di veicolo a pilotaggio remoto. Come abbiamo già detto, si tratta di un velivolo, o per meglio dire di un aeromobile, così come prevede una proposta emendativa già presentata dal Governo. Infatti, si vuole adoperare la terminologia ormai in uso sia nel codice della navigazione, sia nel regolamento della navigazione aerea del 1925: pertanto, nel testo del provvedimento il termine « velivolo » sarà sostituito da quello di « aeromobile ».

Il comma 1 dell'articolo 2 definisce il fine che si prefigge il disegno di legge in esame. Infatti, non esiste a livello né nazionale, né internazionale una normativa in grado di regolamentare l'uso di tali velivoli a pilotaggio remoto. Pertanto, anche le norme del codice della navigazione del 1942 e quelle contenute nel regolamento della navigazione aerea del 1925 risultano inadeguate a regolare l'impiego di tali sistemi, per cui essi non possono essere utilizzati nello spazio aereo nazionale.

A tale scopo interviene il disegno di legge in esame, il quale, all'articolo 2, autorizza le Forze armate italiane ad impiegare velivoli a pilotaggio remoto in dotazione in attività operative ed addestrative finalizzate alla difesa ed alla sicurezza nazionale, in attesa che venga varata una normativa che disciplini l'impiego di tali velivoli nel sistema del traffico aereo generale.

Il comma 2 dell'articolo 2 prescrive, inoltre, che tali velivoli siano impiegati in spazi aerei determinati con apposite limitazioni; pertanto, gli spazi aerei verranno circoscritti, e tali limitazioni verranno stabilite da un documento tecnico-operativo adottato dall'Aeronautica militare, sentita la forza armata che impiega questi velivoli, e dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), di concerto con l'Ente nazionale per l'assistenza al volo Spa (ENAV).

Il comma 3 dell'articolo 2 stabilisce che le limitazioni poste dal comma 2 sono stabilite nel rispetto dei principi della sicurezza del volo. Il comma 4 prescrive, invece, che tali limitazioni non hanno valore nel caso in cui si verificano situazioni di crisi o di conflitto armato relative al territorio nazionale o all'estero.

L'articolo 3 del disegno di legge in esame stabilisce che tali velivoli sono identificati dal contrassegno di nazionalità e da un codice assegnato dalla direzione generale degli armamenti aeronautici del Ministero della difesa. Il comma 2, infine, definisce i velivoli a pilotaggio remoto in dotazione alle Forze armate come aeromobili militari.

Naturalmente, esprimo un giudizio favorevole sul disegno di legge in esame ed auspico che l'Assemblea dia il suo assenso allo stesso.

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

**SALVATORE CICU, Sottosegretario di Stato per la difesa.** Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Pinotti. Ne ha facoltà.

**ROBERTA PINOTTI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi permetto di dividere il mio breve intervento in due parti, una più tecnica ed una più politica, per motivare l'orientamento favorevole del nostro gruppo sul provvedimento in esame.

Come ha sostenuto il relatore, occorre l'intervento legislativo poiché stiamo trattando di velivoli (o aeromobili) a pilotaggio remoto riguardo ai quali, nonostante siano stati ormai adottati da numerosi paesi, non esiste una normativa specifica, né nazionale né europea, in grado di disciplinare l'utilizzo di tali sistemi. La regolamentazione nazionale dovrà discendere dalla regolamentazione aeronautica internazionale; nell'attesa di tale regolamentazione, tuttavia, il provvedimento in esame stabilisce entro quali limiti possa essere disciplinata l'aeronavigabilità e l'impiego di velivoli a pilotaggio remoto nell'ambito del traffico aereo generale.

Si tratta di regole restrittive (come ha ricordato il relatore, sarà adottato anche un apposito regolamento) e vorrei segnalare, tra l'altro, che sono state presentate proposte emendative che mirano a rendere un po' più vincolanti alcune restrizioni. In questa sede vorrei sottolineare, tuttavia, che stiamo parlando di un provvedimento in grado di permettere la sperimentazione di velivoli dei quali è stata già decisa l'acquisizione. Il disegno di legge in esame, infatti, non ha bisogno di copertura finanziaria, perché si tratta di un provvedimento che consente di sperimentare un

programma rispetto al quale è stato già stabilito l'impegno dei fondi del Ministero della difesa, il quale, nel corso dell'esercizio finanziario 2001, ha deciso l'acquisizione di un numero limitato di questi velivoli.

Tali aeromobili, come ha ricordato il relatore, non hanno un equipaggio a bordo e sono guidati da una stazione remota di comando, situata a terra oppure su unità navali. Si è deciso di sperimentare questi velivoli e di effettuare tale investimento per conseguire sostanzialmente tre obiettivi: sorvegliare aree di terreno o di spazi marittimi, effettuare missioni di ricognizione e, infine, rilanciare in tempo reale le immagini raccolte. Come risulta evidente, trattandosi di velivoli senza equipaggio, essi possono essere utilizzati senza mettere a rischio l'equipaggio stesso.

Nella relazione di accompagnamento ed anche in quella svolta dall'onorevole Geraci si afferma, con riferimento al comma 1 dell'articolo 2 del testo al nostro esame, che l'obiettivo da perseguire è la difesa e la sicurezza nazionale. Sempre in tali relazioni, ci si dice che tali velivoli possono essere impiegati per le missioni all'estero, per il contrasto dell'immigrazione clandestina e per il contrasto del terrorismo internazionale.

Mi permetto di sottolineare che, se vogliamo conseguire maggiormente le finalità della difesa e della sicurezza nazionale, è soprattutto su questo terzo punto che oggi si dovrebbe porre l'attenzione, cioè sull'uso di velivoli da ricognizione in un momento in cui la prevenzione diventa fondamentale, al fine di evitare le clamorose azioni di terrorismo internazionale cui purtroppo abbiamo assistito. La sperimentazione dovrebbe essere fatta in questa direzione e ritengo sia importante che il Parlamento presti la necessaria attenzione sulle modalità e sulle finalità dell'utilizzo di tali velivoli.

Posto che la sperimentazione è senz'altro opportuna, perché è utile dotarsi di questo nuovo strumento? Oltre ai motivi tecnici — e passo alla seconda parte del mio intervento —, è lecito porsi dei dubbi. So che all'interno delle forze di opposi-

zione vi sono anche delle perplessità circa le modalità di utilizzazione degli strumenti di difesa. Dico questo perché anche in questa sede ci siamo trovati a volte a ragionare su mandati « ambigui ». Mi riferisco, ad esempio, ad un argomento di grande attualità quale il mandato ambiguo dato dall'attuale Governo al nostro contingente in Iraq, che doveva partecipare a una missione umanitaria e invece si è trovato — non si sa per ordine di chi — a sgomberare i ponti a Nassiriya e a sparare sulle folle di civili, provocando la morte di una donna e di due bambini. È ovvio che i nostri soldati dovevano difendersi, ma ci chiediamo chi abbia dato l'ordine. A volte ci si trova di fronte a parole cui corrispondono fatti diversi.

L'Italia, che in base alla Costituzione doveva essere un paese non belligerante, si trova in una guerra non conclusa, come ha dichiarato lo stesso Bush il 1° maggio dello scorso anno, e purtroppo nuova, più ampia, non più contro l'esercito regolare di Saddam, ma contro la guerriglia e il terrorismo, in un clima in cui è sempre crescente l'odio antioccidentale e dove sta nascendo un vero scontro di civiltà. Il punto in cui siamo giunti oggi è sotto gli occhi di tutti. Capisco che, ragionando su temi quali la difesa e i relativi strumenti, si possa porre anche attenzione al contesto, alle modalità operative, alle finalità complessive per cui tali strumenti saranno utilizzati. A questo punto, non possiamo eludere un'altra questione politica, che come forza di opposizione dobbiamo porci.

È possibile immaginare di contrastare l'unilateralismo degli Stati Uniti? Conosciamo la dottrina dei neocon, di Cheney, Rumsfeld e Wolfowitz, che è precedente all'attacco dell'11 settembre 2001. L'idea della guerra preventiva, dell'uso della forza per stabilire una nuova *pax* americana è precedente. Possiamo pensare di rispondere all'unilateralismo americano soltanto con la forza delle nostre buone ragioni, quando le abbiamo? Penso che dobbiamo riuscire ad inserire — credo che questo sarebbe un passaggio fondamentale — nel testo della Costituzione europea il

contenuto dell'articolo 11 della nostra Costituzione, che dovrebbe diventare la linea guida, non soltanto per noi ma per l'Europa intera.

Quando si può proporre l'uso della forza? La forza può essere usata, a mio giudizio, soltanto in presenza di una palese violazione dei diritti umani e di una legittimazione internazionale, quindi ove vi siano le organizzazioni internazionali che ne decretino la possibilità di utilizzo. E certamente dovrebbe esservi un uso temperato, che non coinvolga i civili. Parallelamente a questo percorso di inserimento di principi, credo che occorra costruire un sistema di difesa europeo, sulla base delle linee indicate dal documento di Solana.

Siamo consapevoli (non è questo il momento di affrontare tale argomento nei particolari) che tale costruzione richiederà tempi lunghi e che il bilancio della difesa europea è circa la metà di quello degli Stati Uniti per il settore della difesa. In queste spese di bilancio ogni Stato interviene in modo non coordinato e con duplicazioni. Non credo sia utile seguire l'*escalation* statunitense nelle spese per il riarmo, che tra l'altro stanno creando a quel paese gravi problemi di bilancio. Non credo che possiamo eludere l'idea che l'Europa ha bisogno di un proprio sistema di difesa. Questo, a mio giudizio, è un punto di forza, se crediamo che si debba passare ad un multilateralismo.

In tal senso, quindi, questa è una sperimentazione riguardante anche il nostro paese ed attuata anche da altri paesi europei. Sarebbe utile coordinare gli sforzi, ma nello scenario delineato e sulla base dell'idea che dall'articolo 11 della nostra Costituzione debba discendere l'utilizzo della forza in un quadro caratterizzato sempre più dalla costruzione della difesa europea, dove ha sempre meno senso la costruzione di una difesa nazionale. Credo che portare avanti, anche con le nostre Forze armate, sperimentazioni che ci mettano in grado di non usare la forza e di prevenire l'uso della stessa sia un obiettivo da perseguire. Diversamente, la forza delle idee — mi piacerebbe che non fosse così —

non mi sembra possa essere convincente con strategie come quelle messe in atto dall'attuale amministrazione statunitense, soltanto richiamando al ragionamento e alle buone intenzioni. C'è bisogno di una forza che possa sostenere le idee, anche solo affermando che esiste una capacità di intervento, e che faccia capire che non si può essere soltanto nelle mani di un'unica grande potenza. Questo è un problema per il mondo. Lo ripeto: sarebbe bello trovarsi in uno scenario diverso, ma non mi pare realistico, oggi, ragionare in termini differenti.

È per questo che il gruppo dei democratici di sinistra pensa che un impegno nella costruzione della difesa europea sia un impegno a favore della pace. Non vogliamo un impegno inteso in altro senso e vogliamo che sia contrassegnato dalle tre caratteristiche prima richiamate e che si inquadri in una Costituzione europea che recepisce la grande idea affermata dai nostri padri costituenti nell'articolo 11 della Costituzione italiana, circa il modo di regolare il rapporto dell'Italia con il resto del mondo e con i conflitti.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Santino Adamo Loddo. Ne ha facoltà.

**SANTINO ADAMO LODDO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame affronta un tema che riveste un'importanza più tecnica che politica.

Le Forze armate italiane, in occasione delle operazioni in cui sono impegnate, dal Kosovo alla Bosnia, dall'Afghanistan fino all'Iraq, hanno manifestato l'utilità di disporre di velivoli a pilotaggio remoto, noti con la sigla VPR. Si tratta di velivoli il cui pilotaggio è effettuato da un equipaggio operante da una stazione remota di comando e di controllo, posizionata a terra o anche su unità navali.

Attualmente tali velivoli risultano presenti in almeno quindici paesi, fra i quali anche la Francia e la Germania, che li impiegano stabilmente nell'ambito delle proprie Forze armate. Il sistema di pilotaggio

remoto assume importanza per una serie di caratteristiche e di servizi in grado di assicurare l'economia delle operazioni militari in determinate condizioni. Tali veicoli hanno, infatti, la capacità di assicurare la sorveglianza di determinate aree per lunghi periodi di tempo e a considerevoli distanze, nonché la possibilità di effettuare ricognizioni su specifici obiettivi, anche in territori potenzialmente ostili, e sono dotati di sistemi in grado di rilanciare in tempo reale le immagini raccolte.

Il loro utilizzo è utile anche in situazioni particolari di crisi, avendo sicuramente maggiori margini di operatività e riducendo i pericoli. Si tratta, infatti, di velivoli che non hanno personale a bordo e che, comunque, sono in grado di essere impiegati con un elevato grado di flessibilità.

Il nostro gruppo non è pregiudizialmente contrario al provvedimento. Tuttavia, vi è una serie di perplessità che il Governo dovrebbe contribuire a dissipare.

In un contesto di costruzione di un sistema europeo di difesa sarebbe infatti opportuno lavorare per l'emanazione di una specifica normativa di riferimento, che disciplini complessivamente l'utilizzo di tali sistemi. È infatti evidente che — in un contesto così complesso ed anacronistico — vi è un sistema di regolamentazione normativa inadeguato a regolare l'impiego di tali sistemi, che non possono essere utilizzati nello spazio aereo nazionale. Perciò, non contestiamo la necessità di un intervento legislativo. In tale direzione non sarebbe stato inutile affrontare le problematiche attinenti l'impiego di tali sistemi in maniera più organica rispetto alle stesse esigenze delle Forze armate. Soprattutto, mi rifaccio alle parole del presidente Ramponi, in Commissione: si esprimono dubbi sulla competenza della sola Commissione difesa in materia di regolamentazione di traffico aereo. Sappiamo bene quali siano le competenze e quanto esse siano articolate in tale campo.

Il gruppo della Margherita comprende le esigenze manifestate dalle nostre Forze armate, anche se qualche approfondimento in più, che potrà essere affrontato nel corso del prosieguo del dibattito, il

provvedimento in esame lo merita, al fine di assicurare davvero un ammodernamento tecnologico alle nostre Forze armate, perché le stesse possano essere competitive con le Forze armate straniere.

Preannuncio pertanto il nostro voto favorevole e aggiungo — se me lo consentite — alcune considerazioni a quanto espresso, poco fa, dall'onorevole Pinotti: spero che l'attuale tragedia abbia al più presto termine e che il nostro Governo faccia veramente di tutto affinché intervenga l'ONU. Infatti, non è più consentito il protrarsi della presenza militare fino al 30 giugno.

Parlo a mio nome, come parlamentare, ma ho ascoltato al riguardo molti altri colleghi: è l'opinione pubblica che vuole ciò. Credetemi, non è più consentito. Fate di tutto affinché l'attuale situazione sia ricollocata all'interno dell'ONU. (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo*)!

**PRESIDENTE.** È iscritta a parlare l'onorevole Deiana. Ne ha facoltà.

**ELETTRA DEIANA.** Signor Presidente, esprimerò rapidamente l'opinione politica negativa del mio gruppo su tale provvedimento, avendo peraltro già espresso un giudizio negativo al momento dell'acquisizione, da parte del Governo, dei velivoli. Il provvedimento è solo apparentemente di scarso impatto politico e solo apparentemente presenta caratteristiche tecniche. Sicuramente, le caratteristiche tecniche costituiscono una gran parte del problema. Credo, tuttavia, sia doveroso restituire piena portata politica alla questione. Ciò non foss'altro sul versante negativo: nel senso che si tratta di un provvedimento cui manca totalmente il supporto di una discussione politica e parlamentare approfondita sulle nuove strategie di difesa, sulle nuove concezioni belliche e sulle nuove teorie relative al ricorso alla forza militare.

Ritengo che non si possa parlare, come fosse *routine* ed in maniera automatica, di connessione tra l'utilizzazione degli aerei a pilotaggio remoto e le esigenze della difesa nazionale. Tale correlazione non è assolutamente dimostrata, anzi è dimostrabile il contrario.

Credo che la relazione di accompagnamento dell'articolato non sia assolutamente casuale, ma porti alla luce grandi questioni politiche, relative alla concezione della difesa e delle relazioni internazionali, così come la stessa relazione dell'onorevole Geraci affermava. Siamo di fronte a nuove concezioni strategiche e militari attuate dall'occidente nelle nuove guerre degli anni '90 ed oggi messe in atto, con particolare impatto ed efficacia operativa (al di là degli esiti disastrosi del concretizzarsi della vicenda bellica in Iraq), dagli Stati Uniti.

Tali strategie, che non hanno nulla a che vedere con la difesa dei rispettivi territori nazionali o con la difesa del complesso dell'area occidentale contro eventuali attacchi provenienti — in altra epoca storica — dall'altra area, hanno come elemento di fondo e preoccupazione principe quella di esercitare il controllo nelle zone di interesse bellico di intervento militare nel modo più preciso, diffuso e continuato, e non solo di esercitare il controllo ricognitivo. Esse hanno anche il compito di attivare meccanismi di offesa e di aggressione, sotto il profilo squisitamente bellico. Mi riferisco, sul punto, ad una precisazione non indifferente, contenuta nelle schede preparate dagli uffici. In tali schede si afferma che è allo studio la possibilità di integrare le informazioni fornite dal velivolo direttamente nei sistemi di comando e controllo delle forze impegnate sul campo e che un ulteriore sviluppo di tali capacità oggetto della ricerca è costituito dalle ipotesi di dotare tali velivoli di armamenti. Si tratta, sostanzialmente, di un sistema complesso di ricognizione e di bombardamento. Dunque, tali velivoli rientrano pienamente nelle preoccupazioni strategiche e di ricerca di soluzioni adeguate.

Lo ripeto: credo che, da tale punto di vista, faccia testo la relazione che accompagna l'articolato del provvedimento e che contiene una serie di riferimenti, assai chiari, sulla funzione e sull'importanza di tale nuovo strumento militare, nonché sulle zone in cui esso è stato sperimentato.

Sono zone che nulla hanno a che vedere con la difesa nazionale.

Infatti, si parla del recente impiego dei contingenti militari in Afghanistan e in Iraq, facendo seguito a quanto già emerso nel corso delle operazioni della NATO nella ex Jugoslavia ed in Kosovo, durante le quali è stata sperimentata l'utilità di disporre da parte delle Forze armate italiane di velivoli a pilotaggio remoto.

Dopo l'indicazione delle circostanze nelle quali tali velivoli si sono dimostrati utili, la relazione passa al profilo politico-militare e dunque alle ragioni dell'interesse per i velivoli stessi. Si tratta di ragioni assolutamente essenziali e inderogabili, dal punto di vista delle nuove strategie di controllo e di intervento bellico nelle situazioni di crisi: la capacità di assicurare la sorveglianza di vaste aree di terreno o di ampi spazi marittimi per lunghi periodi di tempo ed a considerevole distanza dalla base di partenza; la possibilità di effettuare missioni di ricognizione su specifici obiettivi, anche situati in profondità in un territorio potenzialmente ostile; la capacità di rilanciare in tempo reale le immagini raccolte ai centri nodali della struttura di comando e controllo militare; la possibilità di utilizzo, oltre che in caso di conflitto, anche in situazioni di crisi, sia per la sorveglianza, sia per la ricognizione; la relativa « spendibilità », in quanto, trattandosi di mezzi privi di personale a bordo, risultano impiegabili in aree potenzialmente pericolose senza rischio di subire perdite tra gli equipaggi o la loro eventuale cattura; la flessibilità operativa, derivante dalla limitata complessità delle strutture di supporto a terra; l'elevata economicità.

Si tratta di caratteristiche essenziali per porre in essere operazioni militari connesse a tali nuove strategie di cosiddetta « difesa ». Invito, al riguardo, le colleghe e i colleghi dell'opposizione a riflettere sul fatto che il concetto di difesa non corrisponde più al dettato costituzionale: la difesa costituisce un aspetto intrinseco alla teoria della guerra preventiva, o comunque dell'intervento militare preventivo, o comunque di un intervento militare camuffato da argomentazioni di natura ideologica e da alibi, che consentono il

ricorso all'uso della forza militare al di fuori dei vincoli costituzionali e delle rigide regole che la Costituzione impone per la risoluzione dei conflitti internazionali.

Ci troviamo dunque di fronte allo stravolgimento del concetto di difesa e al suo slittamento sul terreno della liceità del ricorso all'uso della forza militare e della guerra, sulla base di argomentazioni — quali quelle che ho richiamato citando la relazione al disegno di legge — che, nella loro semplicità ed evidenza, sono ispirate alle teorie con cui gli analisti e gli strateghi del Pentagono vanno definendo le caratteristiche della cosiddetta « rivoluzione » nel campo militare, che costituiscono il perno operativo della dottrina della guerra preventiva. Tali teorie sono basate sull'esigenza di passare da una concezione statica della difesa, che non aveva alternative quando si contrapponevano due grandi imperi « l'un contro l'altro armati », a una concezione dinamica, nell'ambito di un sistema-mondo nel quale l'unica superpotenza sopravvissuta, con lo schieramento variabile dei paesi volenterosi, si precipita nei diversi punti di crisi in maniera rapida e flessibile. Si tratta del modello delle nuove guerre, non a caso ricordato nella relazione al disegno di legge.

Di questo si tratta, e di questo dobbiamo parlare con franchezza. Ritengo che i velivoli a pilotaggio remoto, sia qualora dotati soltanto di funzioni di ricognizione, di controllo visivo e di trasmissione delle immagini raccolte ai centri di comando, sia nella forma più micidiale, attualmente allo studio, di velivoli dotati di armamento, rispondano efficacemente alle esigenze che ho citato.

Siamo assolutamente contrari al *background* politico, strategico e militare che sostiene tali scelte cosiddette « tecniche », che peraltro non sono mai state discusse in alcuna sede. Anche ciò fa parte di uno slittamento concettuale, ancor prima che fattuale: ricordo infatti che il passaggio dalla natura difensiva della NATO, nell'ambito della contrapposizione al Patto di Varsavia, al nuovo concetto strategico è avvenuto nell'assoluta estraneità e sottrazione di sovranità dei Parlamenti. Ci tro-

viamo di fronte a una modifica radicale e di portata epocale delle concezioni di politica internazionale e delle teorie militari, che avviene in sedi riservate, nell'ambito di colloqui e di scambi fra gli esecutivi. Pertanto, le Forze armate, che dovrebbero essere vincolate al dettato costituzionale e soltanto da esso trarre la propria legittimità ad operare, vengono messe a disposizione di questa o quella maggioranza, a seconda di ciò che viene di volta in volta deciso: esse partono per l'Iraq, se il Governo e la maggioranza intendono essere in tutto e per tutto fedeli agli Stati Uniti d'America, ovvero vengono richiamate indietro, se un alito di sapienza politica attraversa la testa di questo o quel *leader*. Si tratta di una violazione gravissima del vincolo costituzionale che lega le Forze armate a un paese democratico.

Dunque, il provvedimento in esame, seppure apparentemente limitato, illustra efficacemente tale stravolgimento assolutamente negativo sul piano dei sistemi d'arma. Pertanto, non possiamo che ribadire il nostro voto contrario.

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. 4414)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunciano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Ruzzante ed altri; Piscitello; Biondi: Introduzione dell'articolo 613-bis del codice penale concernente il delitto di tortura (1483-1518-1948) (ore 19,50).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge: Ruzzante ed altri; Pi-

scitello; Biondi: Introduzione dell'articolo 613-bis del codice penale concernente il delitto di tortura.

Avverto 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. 1483 ed abbinata)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

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

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

NINO MORMINO, *Relatore*. Presidente, vedo il suo sguardo smarrito a causa dell'ora ...

PRESIDENTE. In realtà, ho un po' di febbre ...

NINO MORMINO, *Relatore*. Cercherò, allora, di guadagnarvi meriti annunciando che mi limiterò a rinviare alla relazione che ho predisposto. Sottolineo la convergenza ampia e sostanziale su un testo difficile, che abbiamo provveduto ad elaborare attraverso lunghe tappe di rifacimenti continui. Credo, grazie anche all'approvazione degli emendamenti che saranno presentati in aula, che dovrebbe ottenere il consenso non solo della maggioranza, ma anche dell'opposizione. Ritengo, quindi, che si possa introdurre nel nostro ordinamento questa fattispecie tanto richiesta. Si dà così seguito ad una Convenzione delle Nazioni Unite del 1984, già recepita dalla legge n. 498 del 1988.

I termini delle questioni introdotte con questo progetto di legge sono indicati, sia pure sommariamente ma comunque in maniera sufficientemente completa — visto che la proposta è costituita da un solo articolo — nella relazione che ho predisposto.

Chiedo quindi che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale della mia relazione.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente sulla base dei consueti criteri.

Ha facoltà di intervenire il rappresentante del Governo.

COSIMO VENTUCCI, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

FRANCESCO BONITO. L'ora ci induce ad una rapida discussione generale. Ricordo che stiamo discutendo una proposta di legge di iniziativa del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, primo firmatario Ruzzante e secondo firmatario Violante, successivamente sottoscritta da deputati di gran parte del gruppo e da molti altri colleghi del centrosinistra.

Certo, discutere nel 2004 l'inserimento del reato di tortura nel nostro ordinamento la dice in verità assai lunga sul ritardo che occorre riscontrare in settori importanti della legge positiva, laddove, appunto, si interviene in tema di diritti che hanno particolare importanza e rilevanza sociali. Questo dovrebbe ammonire il legislatore nazionale, spesso distratto da questioni forse di natura assai particolare e, comunque, lontano dai grandi ideali che, invece, dovrebbero sempre animare le forze politiche che alimentano l'attività normativa dei Parlamenti.

Nel nostro ordinamento non esiste, come noto, un reato tipico di tortura. Come ha ricordato il relatore, una Convenzione dell'ONU del 1984, resa esecutiva nel 1988 nel nostro paese con la legge n. 498, ha definito il crimine di tortura, peraltro rimandando ai singoli Stati nazionali gli interventi per inserire negli ordinamenti tale fattispecie di reato.

Il reato di tortura assume una grande importanza culturale, teorica ed ideale, in

quanto tende a definire il rapporto tra la forza espressa dalle istituzioni ed i cittadini. Sotto questo aspetto, si affronta una problematica di grandissimo interesse per le moderne democrazie, giacché vi è fortissimo e alto il dibattito al fine di individuare i limiti entro cui si può esercitare legittimamente la forza della pubblica amministrazione. Fino a quale punto l'esercizio di tale forza possa definirsi legittimo e dove invece diventa illegittimo è questione che rimanda ad un dibattito giuridico, culturale e appunto per questo assume una grande rilevanza politica. È chiaro che i comportamenti oggi riconducibili alla nozione di tortura sono, per più versi, perseguibili attraverso una serie di norme. Peraltro occorre riconoscere che l'attuale disciplina penalistica del nostro ordinamento (il codice penale innanzitutto, ma non solo esso) di per sé non appare idonea a coprire tutte le ipotesi in cui l'uso della forza da parte dei poteri costituiti, ove travalichi certi limiti, possa essere comunque colpito dalla sanzione normativa.

Esiste poi l'obbligo internazionale, da troppo tempo dimenticato, e per questo l'intervento legislativo, opportunamente ispirato dal collega Ruzzante e da tanti altri colleghi, appare quanto mai opportuno.

Ci auguriamo che quanto prima si passi dalla discussione generale al seguito dell'esame del provvedimento, sul quale il relatore ha svolto un ottimo lavoro, perché non sempre è stato facile ricondurre a definizioni giuridiche e tecniche concetti culturali molto precisi.

Il lavoro è stato effettuato con il contributo di tutti e mi auguro vivamente, anche grazie agli emendamenti preannunciati, comunque sempre nell'ottica e nella direzione di pervenire ad un risultato positivo, che quanto prima il Parlamento possa approvare la proposta di legge.

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

GIANNICOLA SINISI. Il Parlamento adempie ad un obbligo internazionale con-

tratto dal nostro paese sin dal 1984 e introduce il delitto di tortura come reato autonomo e come ipotesi specifica nel nostro ordinamento.

Il lavoro sapiente del relatore fa sì che l'articolo 1 della Convenzione in questione trovi finalmente attuazione nell'ordinamento giuridico penale italiano.

Auspichiamo che questa formula, ovviamente più estensiva rispetto a quelle previgenti, venga interpretata in maniera prudente e saggia, anche se dobbiamo augurarci che questo delitto, che dovrebbe appartenere alla preistoria degli ordinamenti, non trovi mai applicazione nel nostro paese. Salutiamo con favore il lavoro svolto dal nostro Parlamento (*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. 1483 ed abbinate)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Avverto che la trattazione dei restanti punti dell'ordine del giorno avrà luogo nella seduta di domani; lo schema recante la ripartizione dei relativi tempi di esame sarà pubblicato in calce al resoconto della seduta odierna.

**Ordine del giorno  
della seduta di domani**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 20 aprile 2004, alle 11,30:

1. — Svolgimento di interrogazioni.

(ore 14,30)

2. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

MOLINARI; COLA; PERETTI; GAMBINI ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; POLLEDRI e RODEGHIERO; BUONTEMPO: Disciplina dell'attività delle discoteche e delle sale da ballo (566-592-1155-3068-4180-4341-4421-A).

— *Relatore:* D'Alia.

3. — *Seguito della 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-A).

— *Relatore:* Mereu.

4. — *Seguito della 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-A)

*e delle abbinate proposte di legge:* BUEMI ed altri; PISAPIA e MASCIA (4431-4436).

— *Relatori:* Pecorella, per la maggioranza, Kessler, di minoranza.

\* *I firmatari hanno ritirato la loro sottoscrizione dalla proposta di legge.*

5. — Relazione della XIV Commissione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione delle comunità europee per l'anno 2004, sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea per l'anno 2004 e sul programma strategico pluriennale 2004-2006.

— *Relatore:* Airaghi.

6. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

BATTAGLIA; PISCITELLO; MOLINARI; MASSIDDA; DI GIANDOMENICO ed altri; BOCCHINO e ANGELA NAPOLI; MAZZUCA; CENTO; INNOCENTI ed altri; LO PRESTI; ALFONSO GIANNI ed altri; LUIGI PEPE; DARIO GALLI: Disposizioni concernenti il trattamento di quiescenza del personale delle Ferrovie dello Stato (141-228-266-287-1370-1398-1446-1449-1513-1569-1736-1789-1973-A).

— *Relatore:* Lo Presti.

7. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni in materia di velivoli a pilotaggio remoto delle Forze armate. (Articolo 79, comma 15) (4414).

— *Relatore:* Geraci.

8. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

RUZZANTE ed altri; PISCITELLO; BIONDI: Introduzione dell'articolo 613-bis del codice penale concernente il delitto di tortura (1483-1518-1948-A).

— *Relatore:* Mormino.

9. — *Seguito della discussione delle mozioni Cima ed altri n. 1-00315, Spini ed altri n. 1-00338, Antonio Leone e Baldi n. 1-00347, Naro e Volontè n. 1-00348, Anedda ed altri n. 1-00349, Realacci ed altri n. 1-00350 e Pistelli ed altri n. 1-00355 sulle iniziative per favorire una maggiore coesione politica degli Stati membri dell'Unione europea.*

10. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

CÈ ed altri; GIULIO CONTI; GIULIO CONTI; d'iniziativa del senatore CONSOLO (Approvata dalla II Commissione permanente del Senato); DI VIRGILIO e PALUMBO: Disposizioni concernenti la

prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile (150-3282-3867-3884-4204-A).

— *Relatori:* Lussana (per la II Commissione) e Di Virgilio (per la XII Commissione).

11. — *Seguito della discussione delle mozioni Marcora ed altri n. 1-00336, De Ghislanzoni Cardoli ed altri n. 1-00330 e Onnis ed altri n. 1-00352 sulla vaccinazione contro la blue tongue.*

(p.m., al termine delle votazioni)

12. — *Discussione del disegno di legge (per la discussione sulle linee generali):*

Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2004, n. 72, recante interventi per contrastare la diffusione telematica abusiva di materiale audiovisivo, nonché a sostegno delle attività cinematografiche e dello spettacolo (4833).

13. — *Discussione del disegno di legge (per la discussione sulle linee generali):*

Differimento dell'incarico all'Agencia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) di cui all'articolo 3 della legge 29 dicembre 2000, n. 413, di autorizzazione all'adesione della Repubblica italiana alla Convenzione sull'aiuto alimentare (4302-A).

— *Relatore:* Naro.

14. — *Discussione dei disegni di legge (per la discussione sulle linee generali):*

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione giudiziaria, il riconoscimento e l'esecuzione di sentenze in materia civile tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo dello Stato del Kuwait, fatto a Kuwait l'11 dicembre 2002 (Articolo 79, comma 15) (4612).

— *Relatore:* Pacini.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di coproduzione cinematografica tra il

Governo italiano e il Governo macedone, con Allegato, fatto a Skopje il 15 novembre 2002 (4679-A).

— *Relatore*: Baldi.

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'Associazione tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra, con Allegati, Protocolli, Dichiarazioni ed Atto finale, fatto a Valencia il 22 aprile 2002 (*Articolo 79, comma 15*) (4714).

— *Relatore*: Paoletti Tangheroni.

**La seduta termina alle 20.**

#### TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO GAETANO PECORELLA SULLA PROPOSTA DI LEGGE N. 4246

GAETANO PECORELLA, *Relatore per la maggioranza*. 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, adottata 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 d'arresto europeo, che dall'articolo 1 della decisione quadro viene definito 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 di 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 tra gli Stati dell'Unione. 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, 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 titoli idonei a produrre effetti anche nel territorio di Stati diversi da quello nel quale sono stati adottati. Ciò dovrebbe portare, come conseguenza finale, alla 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.

La Commissione giustizia, 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, è stata mossa dalla convinzione che, anche quando si deve dar 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 una Europa dei diritti e delle persone e non di una Europa degli Stati. Ciò comporta che, anche quando si tratta di giurisdizione europea, devono essere assicurate al cittadino italiano ed a quello straniero che si trovi sotto la sovranità del nostro Stato le stesse garanzie costituzionali che questi hanno verso la giurisdizione italiana. L'affidamento che si può dare agli Stati esteri, sia pure dell'Unione europea, non può essere maggiore rispetto a quello che si dà ai magistrati italiani.

Il rischio che dall'attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto

possa derivare non solamente una semplificazione delle procedura di consegna tra Stati ma anche una sensibile riduzione del livello delle garanzie per la persona è percepito anche negli altri paesi dell'Unione, come, 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* 1998, che ha recepito parte delle disposizioni della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. In realtà la legislazione britannica va ben oltre alla 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 od 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 si traduca in una ingiustizia.

Medesima preoccupazione ha manifestato il Governo tedesco ed il Bundesrat in occasione dell'esame del disegno di legge per l'attuazione della decisione quadro sul mandato di arresto europeo. L'articolo 73.2 stabilisce che « Una richiesta fondata su un 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 delle 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 del-

l'Unione Europea con l'articolo 6 del Trattato UE, secondo cui « L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono 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 alla proposta di legge Kessler ed altri n. 4246, adottata dalla Commissione come testo base, sono state tutte dettate dalla esigenza di assicurare che la costruzione di un'area comune europea del diritto non comporti, per il nostro Paese, una perdita, anziché un aumento, di valori e di garanzie. Per questa ragione, il Parlamento, che si presta ad introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del mandato di arresto europeo, deve essere ben consapevole che si sta realizzando una delle più imponenti svolte nella storia dei rapporti giuridici tra gli Stati. Con il mandato d'arresto europeo, infatti, si determina la soppressione dell'estradizione tra gli 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 l'esigenza 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 delle estradizioni e, quindi, delle garanzie connesse allo stesso, non si può non tenere conto che il nuovo istituto comporta una perdita rilevante di sovranità per l'Italia. Non si tratta di una mancanza di fiducia nella cooperazione giudiziaria europea, bensì della consape-

volezza che la creazione di uno spazio giudiziario di libertà, sicurezza e giustizia presuppone una armonizzazione degli ordinamenti dei paesi europei. Al fine di evitare una diminuzione delle garanzie costituzionali, bisogna essere consapevoli non solo dei benefici in termini di 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 di questa 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'estradiizione. 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, una 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 è invece la 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, in quanto 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, parere favorevole senza condizioni od osservazioni.

Nel parere espresso il 29 ottobre 2003, la I Commissione aveva invece evidenziato diversi profili di contrasto della proposta di legge n. 4246 con i principi costituzionali. Pertanto, il parere favorevole era stato condizionato a 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 ( ...) 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 è invece avvenuto in Francia, di 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 della Costituzione), atteso che tali diritti sarebbero esclusi addirittura da ogni forma di revisione costituzionale di carattere restrittivo ».

Il testo in esame si compone di quaranta 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, è stato precisato che la decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri dell'Unione europea 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 di arresto europeo, il quale, come si è già detto, consiste in una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro dell'Unione europea in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona, al fine dell'esercizio di azioni giudiziarie o dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza private della libertà personale.

Prima di passare all'articolo 2, è opportuno fare una precisazione di tecnica legislativa che può servire a meglio comprendere la struttura del testo in esame e la ragione per cui, a seguito dell'approvazione degli emendamenti, gli articoli della proposta di legge adottata come testo base sono quasi raddoppiati, essendo passati da venticinque a quaranta. La Commissione, al fine di evitare lacune nell'attuazione della decisione quadro, ha ritenuto di dover inserire nel testo una serie di di-

sposizioni volte ad attuare norme di principio o di procedura previste dalla decisione quadro, che la proposta di legge n. 4246 invece presupponeva. Tuttavia, com'è noto, senza la 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 d'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 questi 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 o 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 d'arresto europeo nei confronti degli Stati che non rispettino i principi e le disposizioni contenuti nella Costituzione, ivi compresi quelli relativi alla magistratura come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, 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 qualsiasi 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 d'arresto europeo anche dopo l'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 o delle fattispecie per i quali può essere emesso il mandato di arresto europeo 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 e, 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 d'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 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 prevede, delle 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 passiva di consegna, alla procedura attiva di consegna, alle misure reali ed alle spese.

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

L'articolo 5, in attuazione dell'articolo 6 della decisione quadro, individua nella corte di appello l'autorità giudiziaria competente ad eseguire il mandato d'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 condizioni di ricevibilità del mandato d'arresto europeo, che servono all'autorità giudiziaria italiana per verificare se sussistono 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 e 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 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 di 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 d'arresto europeo solo nel caso in cui il fatto sia previsto come reato anche dalla legge nazionale, avuto riguardo alla identità degli elementi costitutivi, sia soggettivi che oggettivi. Il fatto dovrà essere punito dalla legge dello Stato membro di emissione con una pena o con una misura di sicurezza privative della libertà personale della durata massima non inferiore a dodici 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 di sicurezza privative della libertà personale sia pari o superiori 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 in assenza di doppia incriminabilità, ma sulla base di una generica enunciazione di tipologie, 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 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 una imputazione precisa e con un atto non equivoco. Per di più, in taluni 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 innanzi ad una scelta: non prevedere ipotesi di deroga al principio della doppia incriminazione o sopperire alla carenza di determinatezza descrivendo le fattispecie per la quali consentire tale deroga. Nel primo caso sarebbe stata risolta positivamente senza alcun dubbio la questione della corrispondenza del testo al dettato costituzionale, ma si sarebbero creati altri problemi, in quanto 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 della doppia incriminazione. Per effettuare tale operazione si sono utilizzate formulazioni di fattispecie di reato previste dalla legislazione nazionale e descrizioni 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 ipotesi di reato previste dall'ordinamento internazionale (articolo 7) o tra le fattispecie descritte all'articolo 8. Se la verifica è negativa, la consegna dovrà essere rifiutata, se è invece positiva, dovrà accertarsi se sono rispettati anche i presupposti della consegna inerenti all'entità di pena prevista (articoli 7, comma 4, e 8, comma 1).

Una delle questioni più delicate è stata quella relativa alla individuazione dei casi di razzismo e xenofobia. 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 di arresto europeo condotte che per il nostro ordinamento sono espressioni del diritto di manifestazione del pensiero (articolo 21 della Costituzione) o del diritto di concorrere a determinare la politica nazionale (articolo 49 della Costituzione) e che invece per un ordinamento straniero costituiscono reato. Facendo seguito alle dichiarazioni del Consiglio allegate alla decisione quadro, per escludere o almeno ridurre significativamente il rischio di dover consegnare ad un'autorità straniera un cittadino italiano che abbia esercitato un proprio diritto, è stata adottata la descrizione di razzismo e xenofobia contenuta nell'Azione comune del 15 luglio 1996 (96/443/JAI).

Inoltre, all'articolo 18, che esamineremo più avanti, al fine di eliminare completamente il rischio di dover eseguire un mandato di arresto avente ad oggetto ipotesi che nel nostro ordinamento sono scriminate da cause di giustificazione, sono state previste, tra le diverse ipotesi per le quali deve essere rifiutata la consegna, quelle relative a fatti che per la legge italiana costituiscono esercizio di un diritto, come quello di libertà di associazione, di stampa o di altri mezzi di comunicazione, o adempimento di un dovere.

La I Commissione ha affrontato anche il problema della scusabilità della ignoranza della legge penale in caso di deroga al principio della doppia incriminazione. Tale deroga significa 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. » Sarebbe del tutto irrilevante la scusabilità della ignoranza con riguardo alla rilevanza penale del fatto commesso. Si verificherebbe una situazione del tutto analoga a quella esi-

stente nel nostro ordinamento prima della sentenza n. 364 del 1988 della Corte Costituzionale, la quale, come è noto, ha sancito « la illegittimità costituzionale dell'articolo 5 del codice penale nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile »; e ciò per contrasto con gli articoli 27, commi primo e terzo, 2, 3, 25, comma secondo, e 73, comma terzo, della Costituzione. La Commissione 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 europeo.

Prima di passare alle norme procedurali contenute negli articoli da 9 a 17, è opportuno soffermarsi sugli articoli 18 e 19 che prevedono rispettivamente i casi in cui la corte di appello deve rifiutare la consegna e le garanzie richieste allo Stato di emissione. Tali disposizioni, che si collegano a disposizioni della decisione quadro, rispondono all'esigenza di assicurare le garanzie che la Costituzione prevede in materia di libertà personale.

L'articolo 18 individua 19 casi in cui la corte di appello deve rifiutare la consegna.

Accanto alla ipotesi relativa a fatti che per la legge italiana costituiscono esercizio di un diritto, della quale si è già detto, si prevede quella del consenso dell'avente diritto. Anche in questo caso, la circostanza che il fatto sia lecito per il diritto interno, venendo meno l'antigiuridicità, deve necessariamente portare alla esclusione della consegna.

Altra causa di esclusione ricorre quando la legislazione dello Stato membro di emissione non prevede i limiti massimi della carcerazione preventiva. Non è ammissibile, in base ai nostri principi costituzionali, che una persona possa essere privata della libertà *sine die*, in assenza di una sentenza di condanna.

Sono direttamente riconducibili ai *consideranda* nn. 12, 10 e 13 della decisione quadro le cause di esclusione relative ai casi in cui vi siano ragionevoli motivi per ritenere che il mandato d'arresto europeo è stato emesso al fine di perseguire una persona per ragioni discriminatorie (lettera *a*)), vi è ragione di ritenere che la sentenza irrevocabile, oggetto del mandato d'arresto europeo, non sia la conseguenza di un processo equo condotto nel rispetto dei diritti minimi dell'accusato previsti dall'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (lettera *g*)), o sussiste un serio pericolo che la persona ricercata venga sottoposta alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (lettera *h*)).

Sono attuazione di specifiche disposizioni contenute nell'articolo della decisione quadro (articoli 3, 4 e 20) le cause di esclusione della consegna relative ai seguenti casi: il soggetto sia minore (lettera *i*)), il reato contestato sia estinto per amnistia ai sensi della legge italiana (lettera *l*)), la persona ricercata sia stata giudicata con sentenza irrevocabile per gli stessi fatti (lettera *m*)), il reato o la pena siano prescritti e i fatti potevano essere giudicati in Italia (lettera *n*)), sia in corso un procedimento penale in Italia per lo stesso fatto (lettera *o*)), il reato per la legge italiana sia considerato commesso in tutto o in parte nel suo territorio (lettera *p*)), l'Italia si impegni ad eseguire la pena nei confronti della persona da consegnare che dimori nel territorio nazionale (lettera *r*)), la persona richiesta in consegna beneficia per la legge italiana di immunità o di specifici privilegi processuali che limitano l'esercizio o il proseguimento dell'azione penale (lettera *u*)).

Per quanto riguarda il caso in cui la richiesta riguardi un minore, la lettera *i*) prevede il rifiuto di consegna quando la persona oggetto del mandato d'arresto europeo era minore di anni 14 al momento della commissione del reato, ovvero se la persona oggetto del mandato d'arresto europeo era minore di anni 18 quando il reato per cui si procede è punito con una

pena non inferiore nel massimo a 9 anni, o quando la restrizione della libertà personale risulta incompatibile con i processi educativi in atto, o quando l'ordinamento dello Stato membro di emissione non prevede differenze di trattamento carcerario tra il minore di anni 18 ed il soggetto maggiorenne o quando, effettuati i necessari accertamenti, il soggetto risulti comunque non imputabile o, infine, quando nell'ordinamento dello Stato membro di emissione non è previsto l'accertamento della effettiva capacità di intendere e di volere. La formulazione adottata dalla Commissione tiene conto di una condizione della I Commissione posta nel parere in considerazione che l'articolo 3, comma 3, della decisione quadro, prevedendo obbligatoriamente la non esecuzione del mandato d'arresto quando il soggetto destinatario non possa « ancora essere considerato, a causa dell'età, penalmente responsabile », impone l'arresto e la consegna del minore considerato responsabile penalmente sul solo dato anagrafico e non anche in ragione dell'esperito accertamento della sua reale capacità di intendere e di volere così come richiesto dall'articolo 98 del codice penale. Il che, come è evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 128 del 1987), si pone in contrasto, prima ancora che con l'articolo 31 comma secondo, della Costituzione, con l'articolo 27 comma primo e terzo della Costituzione, il quale, da un lato, nell'affermare che la responsabilità penale è personale esclude che essa possa sussistere in chi risulta incapace di intendere e di volere e, dall'altro, nel prevedere che la pena « tende alla rieducazione del condannato », impone che quest'ultimo sia in grado di intenderne il contenuto rieducativo e di volere la sua stessa risocializzazione.

Al fine di recepire il parere della I Commissione, sono state previste come ipotesi di rifiuto della consegna quelle relative ai reati politici (lettera *f*) ed alla mancanza di motivazione del provvedimento cautelare in base al quale è stato emesso il mandato di arresto (lettera *t*). La decisione quadro, in effetti, sembra

prevedere che debba darsi esecuzione al mandato d'arresto anche quando il reato oggetto della richiesta rientri nella casistica dei cosiddetti delitti politici. Tale disciplina, qualora non fosse mitigata da apposite deroghe da parte della legge di attuazione, si porrebbe in aperto contrasto con gli articoli 10 e 26 della Costituzione, i quali prevedono espressamente, sia per il cittadino sia per lo straniero, che l'estradizione, di cui la consegna è una forma semplificata, « non può in alcun caso essere ammessa per reati politici ». Si ricorda che per superare tali problemi la Francia è dovuta ricorrere ad una modifica costituzionale. All'articolo 18, pertanto, si è previsto che non deve essere data esecuzione al mandato quando riguardi un reato politico. Per quanto riguarda la motivazione, nel parere della I Commissione si è evidenziato che qualora non fosse motivato il provvedimento che sta alla base della richiesta si avrebbe un insanabile contrasto con l'obbligo di motivazione sancito dagli articoli 13 e 111 della Costituzione e, per gli indubitabili effetti che derivano dall'assenza di motivazione sulla conoscenza dei fatti oggetto dell'accusa, con il diritto di difesa garantito dall'articolo 24 della Costituzione. Pertanto, la Commissione ha previsto che la mancanza di motivazione del provvedimento dell'autorità straniera impedisce la consegna del soggetto richiesto da parte dell'autorità italiana.

Si prevedono inoltre come cause di rifiuto della consegna le ipotesi in cui in Italia sia stata pronunciata per lo stesso fatto sentenza di non luogo a procedere (lettera *q*)), la persona richiesta in consegna sia una donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni (salvo particolari esigenze cautelari) (lettera *s*)). Si ricorda che, nei confronti delle medesime persone, ai sensi del comma 4 dell'articolo 273 del codice di procedura penale, non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

Sempre collegata ai principi sanciti dal codice di procedura penale è la causa di rifiuto nel caso in cui la sentenza, per la

cui esecuzione è stata domandata la consegna, contenga disposizioni contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano (lettera *s*)). La lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 705 prevede proprio che in tali casi la corte di appello non debba concedere l'estradizione.

L'articolo 19 individua le garanzie che deve fornire lo Stato membro di emissione affinché l'autorità italiana possa dare esecuzione al mandato. Si tratta di una serie di condizioni, previste dall'articolo 5 della decisione quadro, relative alle ipotesi in cui il mandato d'arresto europeo sia stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena comminata in *absentia*, il reato sia stato punibile con una pena o una misura di sicurezza privative della libertà personale a vita o la persona oggetto del mandato sia cittadino o residente dello Stato italiano.

Il procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo è descritto dagli articoli da 9 a 17 del testo in esame.

Gli articoli 9 e 11 prevedono due ipotesi diverse di inizio del procedimento: la prima si verifica quando il ministro della giustizia riceve il mandato d'arresto europeo dall'autorità competente di uno Stato membro; la seconda, invece, si riferisce al caso in cui, ove l'autorità competente dello Stato membro abbia effettuato segnalazione nel Sistema di informazione Schengen (SIS) nelle forme richieste, la polizia giudiziaria procede all'arresto della persona ricercata.

Ai sensi dell'articolo 9, il ministro della giustizia trasmette senza ritardo il mandato di arresto al presidente della corte di appello competente, che ne dà immediata notizia al procuratore generale .

Il presidente, compiuti gli adempimenti urgenti, riunisce la corte di appello che, sentito il procuratore generale, procede, con ordinanza motivata, a pena di nullità, all'applicazione della misura coercitiva. Nel testo si precisa espressamente che questa sarà applicata solamente se ritenuta necessaria, tenendo conto in particolare dell'esigenza di garantire che la persona della quale è richiesta la consegna non si sottragga alla stessa. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del

titolo I del libro IV del codice di procedura penale, in materia di misure cautelari personali, fatta eccezione per gli articoli 273, commi 1 e *l-bis*, e 280. Non troverebbero applicazione le norme secondo le quali nessuno può essere sottoposto a misure cautelari se a suo carico non sussistono gravi indizi di colpevolezza e quelle che pongono delle condizioni di applicabilità delle misure coercitive in relazione alla gravità del reato. Nel testo si precisa ciò che il comma 2 dell'articolo 273 prevede in generale per le misure cautelari: nessuna misura può essere applicata se risulta che il fatto è stato compiuto in presenza di una causa di giustificazione o di non punibilità o se sussiste una causa di estinzione del reato ovvero una causa di estinzione della pena che si ritiene possa essere irrogata.

L'articolo 10, che è collegabile agli articoli 11 e 14 della decisione quadro, disciplina l'inizio del procedimento, prevedendo una serie di termini a garanzia della persona sottoposta alla misura cautelare, la quale, in mancanza del difensore di fiducia, è assistita da un difensore d'ufficio. Entro cinque giorni dall'esecuzione della misura cautelare, il presidente della corte di appello, o il magistrato delegato, procede a sentire la persona sottopostavi. La misura coercitiva perde efficacia se la decisione definitiva sulla richiesta di consegna non è pronunciata entro il termine di centoventi giorni dalla sua esecuzione. Il presidente della corte di appello, o il magistrato da lui delegato, fissa con decreto l'udienza in camera di consiglio per la decisione entro venti giorni dall'esecuzione della misura coercitiva.

L'articolo 14, in attuazione dell'articolo 13 della decisione quadro, prevede che la persona della quale è stata richiesta la consegna può esprimere il consenso irrevocabile alla consegna. In tal caso, la corte di appello provvede con ordinanza emessa senza ritardo e, comunque, non oltre dieci giorni, alla decisione sulla richiesta di esecuzione, dopo aver sentito il procuratore generale, il difensore e, se comparsa, la persona richiesta in consegna.

L'articolo 15, che si collega all'articolo 18 della decisione quadro, stabilisce che, quando il mandato d'arresto europeo è stato emesso nel corso di un procedimento penale, il presidente della corte di appello, su richiesta dell'autorità giudiziaria emittente, al fine di consentire le indagini urgenti dalla stessa ritenute necessarie, autorizza l'interrogatorio della persona richiesta in consegna, ovvero ne dispone il trasferimento temporaneo nello Stato membro di emissione. Sono comunque salvaguardati i diritti della persona richiesta.

In attuazione dell'articolo 15 della decisione quadro, l'articolo 16 consente alla corte di appello, qualora non ritenga sufficienti ai fini della decisione la documentazione e le informazioni trasmesse dallo Stato membro di emissione, di richiedere allo stesso, direttamente o per il tramite del ministro della giustizia, le informazioni integrative occorrenti.

L'articolo 17 ha per oggetto la decisione sulla richiesta di esecuzione del mandato di arresto.

Si stabilisce che la corte di appello decide con sentenza in camera di consiglio sull'esistenza delle condizioni per l'accoglimento della richiesta di consegna, sentiti il procuratore generale, il difensore, e, se compare, la persona richiesta in consegna, nonché, se presente, il rappresentante dello Stato richiedente. La decisione deve essere emessa entro il termine di sessanta giorni dall'esecuzione della misura cautelare di cui agli articoli 9 e 13. Ove, per cause di forza maggiore, sia ravvisata l'impossibilità di rispettare tali termini, il presidente della corte di appello informa dei motivi il ministro della giustizia, che ne dà comunicazione allo Stato richiedente, anche tramite l'Eurojust. In questo caso i termini possono essere prorogati di trenta giorni. In assenza di cause ostative, la corte di appello pronuncia sentenza con cui dispone la consegna della persona ricercata se sussistono gravi indizi di colpevolezza ovvero se esiste una sentenza irrevocabile di condanna. Tale precisazione è volta a recepire una condizione prevista nel parere della I Commissione.

Quando la decisione è contraria alla consegna, la corte di appello con la sentenza revoca immediatamente le misure cautelari applicate. L'articolo 21 stabilisce che se non interviene la decisione nei termini di cui agli articoli 14 e 17 la persona ricercata è posta immediatamente in libertà.

Gli articoli da 11 a 13 regolano l'ipotesi in cui, avendo l'autorità dello Stato membro effettuato segnalazione nel Sistema di informazione Schengen (SIS), la polizia giudiziaria procede all'arresto della persona ricercata. In tal caso, questa è posta immediatamente e, comunque, non oltre ventiquattro ore, a disposizione del presidente della corte di appello competente, dandone immediata informazione al ministro della giustizia, che comunica immediatamente allo Stato membro richiedente l'avvenuto arresto al fine della trasmissione del mandato d'arresto. Ai sensi dell'articolo 12, sono previsti degli adempimenti conseguenti all'arresto ad iniziativa della polizia giudiziaria, che consistono in una serie di informazioni alla persona arrestata sui propri diritti.

L'articolo 13 ha per oggetto la convalida dell'arresto che, secondo l'articolo 13 della Costituzione, deve essere effettuata dall'autorità giudiziaria entro quarantotto ore dalla ricezione del verbale di arresto, sentita la persona arrestata con la presenza di un difensore di ufficio nominato in mancanza di difensore di fiducia.

Se risulta evidente che l'arresto è stato eseguito per errore di persona o fuori dai casi previsti dalla legge è disposto con decreto motivato che il fermato sia posto immediatamente in libertà. Fuori da tale caso, si procede alla convalida dell'arresto provvedendo con ordinanza motivata. Il provvedimento perde efficacia se nel termine di dieci giorni non perviene il mandato d'arresto europeo o la segnalazione della persona nel SIS effettuata dall'autorità competente.

L'articolo 20, secondo quanto previsto dall'articolo 16 della decisione quadro, stabilisce i criteri per risolvere il concorso di richieste di consegna.

L'articolo 22 prevede che contro i provvedimenti che decidono sulla consegna possa essere proposto ricorso per Cassazione, anche per il merito, entro dieci giorni dalla legale conoscenza della decisione. La Commissione ha ritenuto di prevedere per il mandato di arresto la stessa disciplina prevista per l'impugnazione delle sentenze in materia di estradizione (articolo 705 del codice di procedura penale).

Gli articoli 23, 24 e 25 hanno per oggetto rispettivamente la disciplina della consegna della persona richiesta, il rinvio della consegna ed il divieto di consegna o di estradizione successiva. Si tratta di disposizioni che attuano direttamente gli articoli 23, 24 e 28 della decisione quadro.

L'articolo 26 sancisce il principio di specialità, che rappresenta uno dei cardini della disciplina dell'extradizione. Tale articolo si collega direttamente all'articolo 28 della decisione quadro. L'articolo 27 disciplina le richieste di transito sul territorio dello Stato di una persona che deve essere consegnata. La disposizione ricalca l'articolo 25 della decisione quadro.

Il capo II del titolo II, che ha per oggetto la procedura attiva di consegna, si compone di cinque articoli. Questi disciplinano le ipotesi in cui sia lo Stato italiano a richiedere la consegna di un soggetto ad uno Stato straniero.

L'articolo 28 individua come organi competenti ad emettere il mandato di arresto europeo il giudice che ha applicato la misura cautelare della custodia in carcere o degli arresti domiciliari, il pubblico ministero presso il giudice indicato all'articolo 665 del codice di procedura penale che ha emesso l'ordine di esecuzione della pena detentiva di cui all'articolo 656 del medesimo codice, sempre che si tratti di pena di durata non inferiore a un anno e che non operi la sospensione dell'esecuzione, o il pubblico ministero individuato ai sensi dell'articolo 658 del codice di procedura penale, per quanto attiene alla esecuzione di misure di sicurezza personali detentive.

Ai sensi dell'articolo 29, l'autorità giudiziaria emette il mandato d'arresto euro-

peo quando risulta che l'imputato o il condannato è residente, domiciliato o dimorante nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea.

L'articolo 30 ha per oggetto il contenuto del mandato di arresto europeo nella procedura attiva di consegna. Naturalmente si prevedono indicazioni meno dettagliate rispetto a quelle stabilite in caso di procedura passiva di consegna. Nel caso in esame, infatti, non sussistono le medesime esigenze di verifica delle garanzie costituzionali da parte di uno Stato straniero.

L'articolo 31 prevede la perdita di efficacia del mandato di arresto europeo quando il provvedimento restrittivo sulla base del quale è stato emesso è stato revocato o annullato ovvero è divenuto inefficace.

L'articolo 32 prevede l'applicazione del principio di specialità anche per la procedura attiva, mentre l'articolo 33 stabilisce la commutabilità della custodia cautelare all'estero.

Il capo III del titolo II ha per oggetto la disciplina delle misure reali relative all'esecuzione del mandato di arresto europeo.

In particolare, l'articolo 34 disciplina la richiesta in caso di sequestro o di confisca di beni, l'articolo 35 ha per oggetto il sequestro e la consegna dei beni e l'articolo 36 prevede i criteri da applicare in caso di concorso di sequestri dell'autorità straniera e dell'autorità italiana.

Il capo IV, composto dall'articolo 37, ha per oggetto le spese. Esso stabilisce che sono a carico dello Stato italiano le spese sostenute nel territorio nazionale per l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo. Tutte le altre spese sono a carico dello Stato membro la cui autorità giudiziaria ha emesso il mandato d'arresto o richiesto la misura reale. Si precisa, come è stato chiesto dalla Commissione bilancio, che l'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il titolo III prevede le disposizioni finali e transitorie del provvedimento in esame. All'articolo 38 si prevede che il provvedimento in esame non pregiudica gli obbli-

ghi internazionali dello Stato italiano qualora la persona ricercata sia stata estradata da uno Stato terzo e sia tutelata dalle norme relative al principio di specialità contenute nell'accordo in base al quale ha avuto luogo l'estradizione.

L'articolo 39 prevede una clausola di chiusura, secondo la quale, per quanto non previsto dal provvedimento in esame, si applicano le disposizioni del codice di procedura penale e delle leggi complementari, in quanto compatibili.

L'articolo 40, infine, detta la disciplina transitoria del provvedimento.

#### TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO NINO MORMINO SUL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE NN. 1483-1518-1948

NINO MORMINO, *Relatore*. Il testo unificato del quale ci occupiamo risponde alle esigenze, fortemente sentite e sollecitate, di introdurre nel nostro ordinamento una norma specifica che serva ad individuare e perseguire il reato di tortura, rendendo, in tal modo, direttamente efficace il contenuto della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura firmata a New York il 10 dicembre 1984.

Nonostante la predetta Convenzione sia stata ratificata con la legge 3 novembre 1988, n. 498, il nostro ordinamento non contempla ancora una fattispecie che persegua le condotte attraverso le quali essa si realizza.

Allo stato della legislazione del nostro paese, l'ipotesi di simili condotte poteva essere inquadrata in fattispecie normative in qualche modo ad esse riferibili.

La particolare connotazione delle situazioni che sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti attivi, dei comportamenti nonché dei valori violati vengono ricondotte alla tortura, intesa nel senso in cui comunemente è stata definita da numerose convenzioni internazionali che hanno ad oggetto la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, richiede, tuttavia, la introduzione nel nostro codice penale di una specifica fattispecie normativa.

Nell'esaminare le diverse proposte di legge avanzate in proposito e nell'intento di far convergere le indicazioni contenute in ciascuna di esse, si è tentato di raggiungere una formulazione del testo da proporre all'Assemblea che consentisse di definire, in primo luogo, in termini sufficientemente precisi gli aspetti tipici della nuova ipotesi di reato con speciale riferimento ai soggetti attivi e passivi, alla natura ed ai contenuti delle condotte perseguibili ed alle finalità cui esse siano indirizzate.

Ciò ha comportato, malgrado la limitata estensione materiale del testo formato da un unico articolo, una lunga, impegnativa e sofferta elaborazione, tenuto conto che le situazioni tipiche descritte nella fattispecie avrebbero potuto subire effetti distorti nel momento della loro applicazione a causa di una interpretazione tendenzialmente estensiva che avrebbe potuto determinare il rischio di colpire soggetti o condotte ovvero riguardare fatti che nell'esercizio di poteri pubblici istituzionali dovrebbero essere ritenuti legittimi o contenuti in termini effettivi di rispetto della legalità.

Tale avvertita preoccupazione presente nello sforzo propositivo di tutte le forze politiche, egualmente impegnate a collaborare alla migliore formulazione della norma, ha portato, dopo numerosi tentativi, a predisporre il testo che oggi perviene all'esame dell'Assemblea in larga misura condiviso rispetto sia alla sua collocazione sistematica sia alla sua struttura ed ai suoi contenuti, da emendare su alcuni punti che sono stati ritenuti meritevoli di particolare attenzione.

Si è, in primo luogo, ritenuto opportuno collocare la nuova ipotesi di reato, piuttosto che tra i delitti contro la vita e la incolumità personale (e cioè nel capo I del titolo XII del libro II del codice penale, così come previsto nelle originarie proposte di legge), tra quelli previsti contro la libertà individuale (capo III del titolo XII) e più precisamente tra quelli (collocati nella sezione III) « contro la

libertà morale » delle persone, ritenendo che tali fossero i valori fondamentali da tutelare.

Sotto il profilo soggettivo, il delitto ha carattere di reato proprio essendo attribuibile a soggetti specificamente individuati e, cioè, a coloro che, secondo la stessa Convenzione di New York vengono indicati come « agenti della funzione pubblica », qualità che nel nostro ordinamento può essere riferita alle figure giuridiche del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio.

Per quanto riguarda i soggetti passivi del reato, essi sono stati individuati in tutti coloro che possono trovarsi sottoposti all'esercizio del potere pubblico in una condizione, anche temporanea od occasionale, di limitazione della libertà, della quale si può illecitamente abusare al fine di ottenere informazioni o confessioni su fatti o atti commessi da loro stessi o da persone da loro diverse.

Nella formulazione testuale si è ritenuto opportuno mantenere, nonostante l'osservazione contenuta nel parere della I Commissione, anziché il termine suggerito di « persona indiziata », quello di « persona sospettata » (peraltro indicata nel testo della Convenzione di New York) giacché la storia e la esperienza degli abusi da perseguire ha spesso presentato casi drammatici di intervento su soggetti del tutto incolpevoli destinatari proprio di semplici « sospetti » che si è cercato di concretizzare attraverso forme illecite di pressione e di costrizione illegittimamente praticata.

Tuttavia è sembrato opportuno, per la essenziale esigenza di fissare dei limiti il più possibile precisi al contenuto della norma, indicare esplicitamente gli aspetti della « intenzionalità » della condotta, della « gravità » delle sofferenze fisiche o mentali alle quali i soggetti passivi possono essere sottoposti e della natura di « violenze o minacce » come strumento del comportamento coattivo.

È stato, comunque, ritenuto utile specificare, al di là della ordinaria discriminazione di ogni responsabilità penalmente configurabile rispetto all'« esercizio

di un diritto o adempimento di un dovere» tenuto conto proprio dei rischi di una applicazione estensiva della norma, precisare, al comma 4, l'esclusione dell'applicazione della stessa nei casi in cui si tratti di «sofferenze risultanti unicamente da condotte o sanzioni legittime ed a quelle ad esse inerenti o dalle stesse cagionate».

Rispetto al contenuto delle originarie proposte di legge, si è poi ritenuto, come frutto di una unanime opinione, di dovere specificamente indicare tra le finalità delle condotte anche il carattere discriminatorio di natura «razziale, politica, religiosa o sessuale» spesso manifestatosi negli abusi dell'esercizio dei pubblici poteri.

Sotto il profilo della sanzione, pur fissando un limite minimo tale da consentire una sua ragionevole commisurazione rispetto alla entità dei fatti meno rilevanti, si è ritenuto di corrispondere alla determinazione unanime della pena contenuta nelle originarie proposte di legge, tenuto conto della abituale gravità ed odiosità delle condotte e dei valori lesi che riguardano i diritti fondamentali e le libertà della persona, prevedendo ipotesi di ag-

gravamento nel caso che dalle torture inflitte dovessero derivare lesioni gravi o, addirittura, la morte del soggetto passivo del reato.

Al comma 5, è stato esplicitamente previsto il diniego di ogni «immunità diplomatica», nei confronti di cittadini stranieri sia che essi siano stati già condannati per il delitto di tortura da autorità giudiziarie straniere o da un tribunale internazionale, ma anche nel caso che essi siano ancora sottoposti a procedimento penale, prevedendo, nel successivo comma 6, la loro estradizione.

Con la legge che ci accingiamo ad approvare e che confidiamo possa trovare l'unanime consenso dell'Assemblea, assolviamo così ad un obbligo verso l'opinione universalmente condivisa di dovere lottare contro ogni abuso, del quale purtroppo ancora oggi si fa largo esercizio nel mondo, specie in realtà drammatiche nelle quali si manifestano crescenti conflitti civili, sociali e militari; abuso che infligge ai diritti fondamentali dell'individuo limitazioni che si pongono contro il profondo sentimento di tutti, volto al rifiuto di ogni forma di violenza e di prevaricazione.

ORGANIZZAZIONE DEI TEMPI DI ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 4302  
E DEI DISEGNI DI LEGGE DI RATIFICA NN. 4612, 4679 E 4714

**DDL N. 4302 – AGENZIA EROGAZIONI AGRICOLTURA (AGEA)**

Tempo complessivo: 6 ore e 10 minuti.

<b>Relatore</b>	<b>20 minuti</b>
<b>Governo</b>	<b>15 minuti</b>
<b>Richiami al regolamento</b>	<b>5 minuti</b>
<b>Tempi tecnici</b>	<b>10 minuti</b>
<b>Interventi a titolo personale</b>	<b>50 minuti</b> (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato)
<b>Gruppi</b>	<b>3 ore e 50 minuti</b>
<i>Forza Italia</i>	<i>35 minuti</i>
<i>Democratici di sinistra–L’Ulivo</i>	<i>36 minuti</i>
<i>Alleanza nazionale</i>	<i>33 minuti</i>
<i>Margherita, DL-L’Ulivo</i>	<i>34 minuti</i>
<i>UDC</i>	<i>31 minuti</i>
<i>Lega Nord Federazione Padana</i>	<i>31 minuti</i>
<i>Rifondazione comunista</i>	<i>30 minuti</i>
<b>Gruppo misto</b>	<b>40 minuti</b>
<i>Comunisti italiani</i>	<i>9 minuti</i>
<i>Alleanza Popolare-UDEUR</i>	<i>8 minuti</i>
<i>Socialisti democratici italiani</i>	<i>8 minuti</i>
<i>Verdi-L’Ulivo</i>	<i>6 minuti</i>
<i>Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI</i>	<i>5 minuti</i>
<i>Minoranze linguistiche</i>	<i>4 minuti</i>

**DDL DI RATIFICA NN. 4612, 4679, 4714**

Tempo complessivo: 1 ora e 55 minuti, per ciascun disegno di legge, così ripartito:

<b>Relatore</b>	<b>5 minuti</b>
<b>Governo</b>	<b>5 minuti</b>
<b>Richiami al regolamento</b>	<b>5 minuti</b>
<b>Tempi tecnici</b>	<b>5 minuti</b>
<b>Interventi a titolo personale</b>	<b>15 minuti</b> (con il limite massimo di 2 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato)
<b>Gruppi</b>	<b>1 ora</b>
<i>Forza Italia</i>	<i>10 minuti</i>
<i>Democratici di sinistra-L'Ulivo</i>	<i>16 minuti</i>
<i>Alleanza nazionale</i>	<i>7 minuti</i>
<i>Margherita, DL-L'Ulivo</i>	<i>11 minuti</i>
<i>UDC</i>	<i>5 minuti</i>
<i>Lega Nord Federazione Padana</i>	<i>5 minuti</i>
<i>Rifondazione comunista</i>	<i>6 minuti</i>
<b>Gruppo misto</b>	<b>20 minuti</b>
<i>Comunisti italiani</i>	<i>4 minuti</i>
<i>Alleanza Popolare-UDEUR</i>	<i>4 minuti</i>
<i>Socialisti democratici italiani</i>	<i>4 minuti</i>
<i>Verdi-L'Ulivo</i>	<i>3 minuti</i>
<i>Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI</i>	<i>3 minuti</i>
<i>Minoranze linguistiche</i>	<i>2 minuti</i>

---

IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DOTT. FABRIZIO FABRIZI

---

Licenziato per la stampa alle 23,30.