

RESOCONTO STENOGRAFICO

397.

SEDUTA DI LUNEDÌ 23 MARZO 2015

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE **MARINA SERENI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **SIMONE BALDELLI**

INDICE

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-66

	PAG.		PAG.
Missioni	1	e nei centri di identificazione ed espulsione (Nomina dei componenti e annuncio della convocazione)	1
Annuncio delle dimissioni di un Ministro e del conferimento ad interim del medesimo incarico al Presidente del Consiglio dei ministri	1	Proposta di legge: Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano (<i>Appro- vata, in un testo unificato, dal Senato</i>) (A.C. 2168-A) ed abbinata (A.C. 189-276-588- 979-1499-2769) (Discussione)	2
Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo		(<i>Discussione sulle linee generali - A.C. 2168-A</i>)	2
		Presidente	2

N. B. Il **RESOCONTO SOMMARIO** è disponibile on line già nel corso della seduta, alla pagina "Resoconti" del sito della Camera dei deputati. Il Resoconto Sommario è corredato di collegamenti ipertestuali verso il Resoconto Stenografico (*Vedi RS*) ed ai documenti di seduta (*Vedi All. A*).

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

	PAG.		PAG.
Buttiglione Rocco (AP)	15	(Intervento del Governo)	42
Costantino Celeste (SEL)	12	Presidente	42
Ferraresi Vittorio (M5S), <i>Relatore di minoranza</i>	6	Delrio Graziano, <i>Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	42
Guerini Giuseppe (PD)	8	Proposta di legge: Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia (A.C. 1949-A) (Discussione)	47
Palese Rocco (FI-PdL)	19	(Discussione sulle linee generali - A.C. 1949-A)	47
Sarti Giulia (M5S)	21	Presidente	47
Vazio Franco (PD), <i>Relatore per la maggioranza</i>	2, 8	Blažina Tamara (PD), <i>Relatrice</i>	47
(Repliche dei relatori e del Governo - A.C. 2168-A)	24	Brescia Giuseppe (M5S)	52
Presidente	24	Coccia Laura (PD)	49
Ferraresi Vittorio (M5S), <i>Relatore di minoranza</i>	24	Delrio Graziano, <i>Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	49
Ferri Cosimo Maria, <i>Sottosegretario per la giustizia</i>	25	Molea Bruno (SCpI)	54
Vazio Franco (PD), <i>Relatore per la maggioranza</i>	25	Occhiuto Roberto (FI-PdL)	50
Mozioni De Girolamo ed altri n. 1-00653, Scotto ed altri n. 1-00680, Famiglietti ed altri n. 1-00685, Cariello ed altri n. 1-00688 e Palese ed altri n. 1-00689: Interventi a favore del Mezzogiorno (Discussione)	26	Roccella Eugenia (AP)	52
(Discussione sulle linee generali)	26	(Repliche della relatrice e del Governo - A.C. 1949-A)	56
Presidente	26	Presidente	56
Cariello Francesco (M5S)	36	Blažina Tamara (PD), <i>Relatrice</i>	56
Mura Romina (PD)	33	Ordine del giorno della seduta di domani .	56
Pagano Alessandro (AP)	26	Testo integrale della relazione del deputato Franco Vazio in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 2168-A)	56
Palese Rocco (FI-PdL)	39	Testo integrale dell'intervento del deputato Francesco Cariello in sede di discussione sulle linee generali delle mozioni concernenti interventi a favore del Mezzogiorno ..	62
Placido Antonio (SEL)	30		

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 STENOGRAFICO

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE
MARINA SERENI

La seduta comincia alle 16,10.

GIANNI MELILLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 9 marzo 2015.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento, i deputati Angelino Alfano, Giocchino Alfano, Amici, Bellanova, Benedetti, Dorina Bianchi, Biondelli, Bobba, Bocci, Bonifazi, Franco Bordo, Michele Bordo, Borletti Dell'Acqua, Boschi, Bratti, Bressa, Brunetta, Caparini, Casero, Castiglione, Catania, Antimo Cesaro, Cicchitto, Cimbro, Cirielli, Costa, D'Alia, Dadone, Dambruoso, Damiano, De Girolamo, De Micheli, Del Basso De Caro, Dellai, Di Gioia, Di Lello, Luigi di Maio, Manlio Di Stefano, Fauttilli, Ferranti, Fico, Fiorio, Fioroni, Gregorio Fontana, Fontanelli, Formisano, Franceschini, Galati, Giachetti, Giacomelli, Giancarlo Giorgetti, Gozi, La Russa, Locatelli, Lorenzin, Lotti, Madia, Manciuilli, Manmino, Merlo, Nicoletti, Oliverio, Orlando, Pes, Pisicchio, Pistelli, Portas, Rampelli, Ravetto, Realacci, Rigoni, Domenico Rossi, Rostellato, Rughetti, Russo, Sani, Scalfarotto, Schullian, Scotto, Sisto, Speranza, Tabacci, Valeria Valente, Velo, Vignali e Zanetti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

I deputati in missione sono complessivamente ottantotto, come risulta dal-

l'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

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

Annuncio delle dimissioni del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del conferimento dell'incarico ad interim al Presidente del Consiglio dei ministri.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato, in data 20 marzo 2015, la seguente lettera: « Onorevole Presidente, La informo che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta, ha accettato le dimissioni rassegnate dall'onorevole dottor Maurizio Lupi dalla carica di Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Con il medesimo decreto il Presidente della Repubblica mi ha conferito l'incarico di reggere *ad interim* il predetto Dicastero. Firmato: Matteo Renzi ».

Nomina dei componenti della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione e annuncio della sua convocazione.

PRESIDENTE. Comunico che la Presidente della Camera ha chiamato a far

parte della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, istituita con deliberazione della Camera del 17 novembre 2014, i deputati Paolo Beni, Paola Binetti, Giuseppe Brescia, Giovanni Mario Salvino Burtone, Elena Carnevali, Khalid Chaouki, Vega Colonnese, Stefano Dambruoso, Gregorio Fontana, Maria Chiara Gadda, Giuseppe Guerini, Pia Elda Locatelli, Marialucia Lorefica, Mario Marazziti, Gennaro Migliore, Sara Moretto, Erasmo Palazzotto, Edoardo Patriarca, Laura Ravetto, Marco Rondini, Achille Totaro. Comunico, inoltre, che la Commissione è convocata per giovedì 26 marzo prossimo, alle ore 14, presso la sede di Palazzo San Macuto, per procedere alla propria costituzione.

Discussione della proposta di legge: S. 10-362-388-395-849-874 – di iniziativa dei senatori: Manconi ed altri; Casson ed altri; Barani; De Petris e De Cristofaro; Buccarella ed altri; Torrisi: Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano (Approvata, in un testo unificato, dal Senato) (A.C. 2168-A) e delle abbinare proposte di legge: Pisicchio; Bressa ed altri; Migliore ed altri; Gozi ed altri; Marazziti ed altri; Daniele Farina ed altri (A.C. 189-276-588-979-1499-2769) (ore 16,15).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata in un testo unificato dal Senato, n. 2168-A, d'iniziativa dei senatori Manconi ed altri; Casson ed altri; Barani; De Petris e De Cristofaro; Buccarella ed altri; Torrisi: Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano, e delle abbinare proposte di legge Pisicchio; Bressa ed altri; Migliore ed altri; Gozi ed altri; Marazziti ed altri; Daniele Farina ed altri nn. 189-276-588-979-1499-2769.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi per la discussione

sulle linee generali è pubblicato in calce al resoconto stenografico della seduta del 19 marzo 2015.

**(Discussione sulle linee generali
– A.C. 2168-A)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che il presidente del gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento. Avverto, altresì, che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Ha facoltà di intervenire il relatore per la maggioranza, deputato Vazio.

FRANCO VAZIO, *Relatore per la maggioranza*. Onorevole signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il provvedimento oggi all'esame dell'Assemblea è diretto ad introdurre nell'ordinamento italiano il reato di tortura. Sono numerosi gli atti internazionali che prevedono che nessuno possa essere sottoposto a tortura, né a pene o a trattamenti inumani o degradanti. Tra questi, ricordiamo la Convenzione di Ginevra del 1949, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura e altri trattamenti e pene crudeli, inumani e degradanti, la cosiddetta CAT, e, infine, lo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale del 1988.

Come ho appena detto, l'Italia ha ratificato, nel 1988, la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura, tuttavia non si è ritenuto di dover introdurre lo specifico reato di tortura, in quanto si è creduta sufficiente la riconducibilità delle varie condotte alla nozione di tortura sancita dalla Convenzione ONU, che avevano, come tuttora hanno, una rilevanza penale nell'ordinamento italiano attraverso una serie di reati specifici, con connesse circostanze aggravanti. Si pensi, ad esempio,

alle percosse, alle lesioni, alla violenza privata, all'ingiuria, all'arresto illegale, e ancora ad altri.

Questo elenco di reati, tuttavia, per quanto ampio, non appare esaustivo, come dimostra la complessità, anche tecnico-giuridica, che negli ultimi anni ha caratterizzato il dibattito svoltosi nel nostro Paese sul tema della tortura; dibattito che ha portato in primo piano la questione della sussistenza di un obbligo giuridico internazionale all'introduzione dello specifico reato di tortura.

Quanto all'elemento soggettivo del reato, la detta Convenzione richiede due requisiti: il perseguimento di un particolare scopo, ossia ottenere dalla persona torturata o da una terza persona informazioni o una confessione, e il dolo, consistente nell'infliggere intenzionalmente dolore e sofferenza. Trattandosi di un elemento qualificante del reato, si è ritenuto di introdurre il dolo specifico, così com'è stato introdotto il riferimento all'intenzionalità della condotta.

Secondo la Convenzione gli elementi di natura oggettiva non devono essere di lieve entità: le condotte di violenza e di minaccia, per connotare reato, devono, cioè, aver prodotto sofferenze forti a livello fisico e psichico. Occorre, inoltre, sottolineare come, secondo lo Statuto in questione, il reato di tortura sia imprescrittibile, in quanto reato contro l'umanità.

La Commissione giustizia ha previsto il raddoppio del termine della prescrizione, sembrando questa scelta più in linea con il quadro normativo vigente. A tal riguardo, infatti, occorre distinguere tra la tortura che ha un connotato di rilevanza internazionale e che è da considerare un crimine contro l'umanità per le modalità e la sistematicità con cui è perpetrata, dalla tortura intesa come episodio a sé stante, comunque valutato in un contesto circoscritto. Nel primo caso, che è, poi, quello al quale si riferisce lo Statuto di Roma sulla Corte penale internazionale, la tortura deve essere considerata certamente un reato imprescrittibile, mentre a diverse conclusioni, per ovvie ragioni, si deve giungere nella seconda ipotesi.

Per completare l'*excursus* sul quadro normativo sovranazionale, si ricorda l'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che contempla espressamente la proibizione della tortura. In particolare, detto articolo prevede che nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamento inumani o degradanti, distinguendo, quindi, tre tipi di condotte: cioè, la tortura, i trattamenti o le pene inumani e i trattamenti o le pene degradanti. In estrema sintesi, la Corte CEDU, nella sua giurisprudenza ha precisato come per verificare se vi è stata o meno una violazione dell'articolo 3 occorre che la condotta in questione raggiunga un livello minimo di gravità, accertato il quale deve, poi, essere qualificata e ricondotta in uno dei tre comportamenti sopra descritti.

La Corte, quindi, ha operato una distinzione in base al grado di sofferenze inflitte molto gravi e crudeli – nella fattispecie della tortura –, mentali e fisiche di particolare intensità – nel trattamento inumano –, atte a provocare umiliazione e angoscia – nel trattamento degradante – ed ha chiarito che la tortura è il trattamento disumano o degradante che causa le sofferenze più intense. Ogni atto di tortura è, dunque, al contempo, anche un trattamento disumano e degradante.

Passo ora all'analisi del testo approvato dalla Commissione. La proposta di legge si compone di sette articoli. Il testo licenziato dal Senato, in realtà, connota il delitto in un modo non del tutto coincidente con quello previsto dalla Convenzione ONU, bensì in modo più strutturalmente conforme a quello previsto nello Statuto della Corte penale internazionale.

Il testo approvato dal Senato prevedeva, infatti, che la tortura fosse un reato comune caratterizzato dal dolo generico. Anche alla luce delle audizioni svolte, è parso opportuno rivedere questa impostazione per poter meglio individuare la specificità di questo nuovo reato, che non deve essere considerato come una som-

matoria di reati già esistenti, quanto, piuttosto, un qualcosa di nuovo e con un disvalore proprio.

Su questo punto vorrei richiamare l'opinione del professor Tullio Padovani, che nell'audizione svolta ha sottolineato come il reato di tortura non sia una fattispecie a selettività primaria, non delineando il confine tra lecito ed illecito, essendo altre le fattispecie che svolgono questo compito. La tortura, invece, si insedia all'interno di una situazione che è già connotata da una dimensione di illiceità, stigmatizzando interventi di particolare gravità.

Per tale ragione, la Commissione giustizia ha ritenuto di richiedere l'esistenza del dolo specifico, andando a prefigurare una serie di finalità che, a ben vedere — riprendendo quanto previsto dai dati internazionali — sono anche quelle finalità che corrispondono al comune concetto di tortura.

L'articolo 1 introduce nel codice penale l'articolo 613-*bis*. Al primo comma si stabilisce che sia punito con la reclusione da quattro a dieci anni chiunque, con violenza o minaccia, ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, cura e assistenza, intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata, o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche a causa dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose, o al fine di ottenere da essa o da un terzo informazioni o dichiarazioni, o, ancora, infliggere una punizione o vincere una resistenza.

La tortura è dunque configurata come un reato comune, anziché come un reato proprio, caratterizzato però da un elemento soggettivo rafforzato dall'avverbio intenzionalmente e appunto dal dolo specifico. La condotta si esplica attraverso la violenza o la minaccia, ovvero la violazione degli obblighi di protezione, cura o assistenza. Il reato è di evento, dovendo la condotta comportare acute sofferenze fisiche o psichiche.

L'esigenza di specificare in dettaglio la condotta è stata evidenziata anche dal

capo della polizia, il prefetto Alessandro Pansa, che in audizione ha manifestato preoccupazione per le strumentalizzazioni che potrebbero esservi a danno delle forze di polizia in caso di fattispecie generica. Oltre a rendere più determinata la fattispecie rispetto al testo del Senato, e quindi anche per evitare il paventato rischio di strumentalizzazioni, si è introdotta nel testo una clausola di chiusura, che peraltro è prevista anche espressamente dalla Convenzione ONU, secondo cui la sofferenza deve essere ulteriore rispetto a quella che deriva dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative dei diritti. L'esigenza di descrivere dettagliatamente le modalità della condotta è stata anche evidenziata dal professor Tullio Padovani, il quale ha sottolineato come non si possa pensare alla fattispecie del reato di tortura puntando solo sull'evento. Occorre, al contrario, fare riferimento alla violazione degli obblighi di protezione, cura e assistenza.

Ebbene, rispetto al testo del Senato e accogliendo i suggerimenti pervenuti anche dal professor Viganò, si è eliminata la connotazione di gravità della violenza o della minaccia, in quanto la gravità deve essere propria dell'evento, potendosi configurare una violenza non grave — come ad esempio piccole scosse elettriche — alle quali conseguono gravissime sofferenze. Si sono inoltre nel testo specificate modalità e finalità. È stato eliminato il riferimento ai trattamenti inumani e degradanti la dignità umana per evitare sovrapposizioni difficilmente risolvibili con il reato di maltrattamento che, al contrario della tortura, è comunque un reato abituale. Inoltre, il trattamento inumano è qualcosa di ontologicamente diverso della tortura, dove occorre almeno una violenza o una minaccia grave (è stato eliminato il plurale che invece sussisteva nel testo del Senato) e che siano cagionate acute sofferenze psichiche o fisiche.

Altro punto qualificante del nostro testo è la previsione del dolo specifico. Molti auditi, tra i quali il dottor Mauro Palma, presidente del Consiglio europeo per la cooperazione nell'esecuzione penale del

Consiglio europeo, Patrizio Gonnella, presidente dell'associazione Antigone, e il professor Francesco Viganò, si sono soffermati sull'esigenza di connotare in tal senso l'elemento soggettivo del reato, prevedendo inoltre l'intenzionalità della condotta.

I commi secondo, quarto e quinto dell'articolo 613-*bis* prevedono, invece, le specifiche circostanze aggravanti del reato di tortura, l'aggravante soggettiva speciale, costituita dalla qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio dall'autore del reato.

Per poter applicare l'aggravante, che comporta la reclusione da cinque a dodici anni, occorre che l'autore del reato abbia agito con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio. La scelta di configurare il reato come reato comune, eventualmente aggravato dalla qualifica soggettiva del reo, è stata assunta sulle basi delle audizioni svolte. La stessa Amnesty International Italia, per voce del suo presidente, Antonio Marchesi, ha sottolineato come la Convenzione delle Nazioni Unite definisce la tortura come reato, ma chiarisce in modo espresso che ciò non esclude definizioni più ampie e più comprensive, come appunto quella contenuta nel testo in esame. Analogamente, e anche per ragioni specifiche ed operative, in questo senso, si è espresso il capo della polizia, sottolineando in particolare come la configurazione del reato come proprio finirebbe per invertire l'onere della prova.

Nella stessa direzione si è espresso il professor Viganò, precisando che se è vero che le convenzioni internazionali delineino la tortura come reato proprio è altrettanto vero che la scelta di dare al reato configurazione di reato comune non determina alcun tipo di violazione delle stesse. Si tratterebbe di ampliare, e non di ridurre, la sfera di rilevanza penale del fatto previsto dalla Convenzione come reato.

Sull'aggravante derivante dall'aver provocato la morte della persona offesa si è invece soffermata la Commissione affari costituzionali nel parere espresso alla Commissione giustizia. In particolare, si

invitava la Commissione giustizia a valutare, alla luce della giurisprudenza costituzionale, se la previsione della pena fissa di 30 anni di reclusione sia ragionevolmente proporzionata per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico reato di tortura ed inoltre se è opportuno prevedere la pena fissa.

I temi sollevati non sono infondati e peregrini e quindi meriteranno un'attenta valutazione. Potrebbe essere coerente e ragionevole, infatti, prevedere, ad esempio, un aggravamento di pena minore della pena secca da 24 a 30 anni, e su questo punto potrà esprimersi l'Aula e anche il Comitato dei nove.

L'articolo 1, inoltre, introduce nel codice penale l'articolo 613-*ter*, con cui si punisce il reato proprio consistente nell'istigazione a commettere tortura commessa dal pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio sempre nei confronti di un altro pubblico ufficiale o di un altro incaricato di pubblico servizio. Per evitare dubbi interpretativi, si è specificato che il nuovo reato si applica quando non sia applicabile il reato di istigazione a delinquere di cui all'articolo 414.

Come abbiamo visto, l'articolo 3 riguarda il raddoppio dei termini di prescrizione, mentre l'articolo 4 coordina, con l'introduzione del reato di tortura, l'articolo 19 del Testo unico dell'immigrazione, vietando quindi le espulsioni, i respingimenti e le estradizioni ogniqualvolta sussistano fondati motivi di ritenere che nei Paesi di provenienza degli stranieri essi possano essere sottoposti a tortura. La norma precisa che tale valutazione tiene conto anche della presenza in tali Paesi di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani.

L'articolo 5 della proposta di legge prevede l'impossibilità di godere delle immunità diplomatiche da parte di agenti diplomatici se siano indagati o se siano stati condannati nei loro Paesi di origine per il delitto di tortura. La Commissione affari costituzionali ha sottolineato, al ri-

guardo, l'opportunità che tale previsione, inserita una norma di rango ordinario, sia valutata alla luce delle Convenzioni di Vienna (1961 e 1963) nonché degli articoli 10, 11, 87 e 117 della Costituzione, e della giurisprudenza della Corte costituzionale, da cui deriva, secondo la Commissione affari costituzionali, il conferimento ai trattati di natura di norma interposta, ovvero parametro mediato e indiretto della legittimità costituzionale delle fonti primarie. A questo proposito è opportuno tenere però conto che la giurisprudenza italiana, a partire dalla decisione sul caso Ferrini, resa dalla Cassazione nel 2004, ha ritenuto che l'immunità non può essere invocata quando gli atti commessi dai pubblici ufficiali di uno Stato straniero violino i principi giuridici internazionali che proteggano i diritti fondamentali dell'uomo. Mi limito a tal proposito a richiamare il caso del principe del Bahrain, Nasser bin Hamad Al-Khalifa, che non gode più di immunità diplomatiche nel Regno Unito e potrà quindi essere perseguito per le accuse di tortura rivolte contro di lui, secondo quanto stabilito dall'Alta Corte di Londra.

Vi è una vera e propria prassi internazionale, che ormai possiamo considerare consuetudine internazionale e, come tale, vincolante dal punto di vista costituzionale, secondo cui l'immunità diplomatica in nessun caso può essere utilizzata per sfuggire alla giurisdizione quando si tratta di perseguire reati contro l'umanità: in questo ambito rientra appunto il delitto di tortura.

Mi avvio alle conclusioni, dicendo che, per tali ragioni, non si ritiene esistano fondati motivi per sopprimere l'articolo 5. Infatti, a fronte della richiamata consuetudine, si ricorda che, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione, l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e che, nel caso specifico, non sono da considerare prevalenti sugli stessi trattati internazionali.

Infine, il comma 2 dell'articolo 5 prevede l'obbligo di estradizione verso lo Stato richiedente dello straniero indagato

o condannato per il reato di tortura. Nel caso di procedimento davanti un tribunale internazionale, lo straniero è estradato verso il paese individuato in base alla normativa internazionale.

Onorevoli colleghi, signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, da tempo si attende che il Parlamento, da quando è stata ratificata in materia la Convenzione ONU del 1984, quindi dal 1988, introduca il reato di tortura. Ebbene, io credo che questo testo risponda con efficacia e coerenza alle aspettative esistenti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di intervenire il relatore di minoranza, deputato Ferraresi.

VITTORIO FERRARESI, Relatore di minoranza. Grazie Presidente. Mi limiterò, visto che è stata già fatta una disamina normativa da parte del relatore per la maggioranza, onorevole Vazio, ad analizzare alcuni punti critici di questo testo ed a fare una panoramica generale degli aspetti che sin qui non sono stati specificati.

È dal 10 dicembre 1984, da quando è stata siglata la Convenzione contro la tortura a New York, che il nostro paese attende questa legge. Purtroppo, Presidente, si sono susseguiti governi di centrodestra e di centrosinistra senza che nessuno di essi portasse a compimento l'impegno che nel 1984 aveva preso l'allora Governo in carica. Quindi si è provveduto a scrivere, e a far approvare in Parlamento una legge sulla tortura. Questa Convenzione viene usata molto spesso per far prevalere le proprie tesi rispetto a quelle di altri colleghi parlamentari. È stata richiamata anche dal collega Vazio per sostenere che il loro testo di legge è molto vicino a questa Convenzione. In tante ipotesi sono stati ricordati l'intenzionalità, il dolo specifico e tanti altri punti. Il problema è che invece non viene ricordato che, proprio in questa Convenzione, viene disciplinato soltanto il reato proprio: quello del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio.

Mi pare quindi un po' strano prendere questa Convenzione soltanto quando fa comodo senza analizzare le differenze, anche sostanziali e fondamentali, tra la Convenzione ed il testo che stiamo per approvare qui alla Camera. È vero che le convenzioni sono delle tracce e vanno quindi rispettate ovviamente dai Parlamenti nazionali, prendendole come colonne portanti della normativa, ma è altrettanto vero che le convenzioni vengono siglate, lasciando piena libertà agli Stati in sede di approvazione della normativa nazionale, proprio perché ogni nazione, ogni ordinamento, soprattutto nelle questioni giuridiche, è diverso. Ciò avviene perché vi sono differenze sostanziali tra Stati e ordinamenti giuridici. Ecco perché la Convenzione va tenuta come traccia fondamentale, ma deve essere applicata con normative nazionali, seguendo la storia, la prassi e le peculiarità di ogni ordinamento giuridico nazionale.

Questo, per esempio, mi viene in mente, parlando dell'Italia e della normativa sull'antimafia, mentre in tanti altri Stati non si sa neanche di cosa stiamo parlando. Allora, io credo che sia importante sottolineare un punto, ossia che il professore Tullio Padovani è venuto incontro alle peculiarità della Convenzione di New York, anche andando contro alcuni suoi pareri precedenti; egli ci ha detto una cosa importantissima che, per esempio, dal collega Vazio non è stato ricordato — e di questo sono assolutamente dispiaciuto — ovvero il fatto che in questo provvedimento si poteva utilizzare un doppio binario, un'ipotesi che si distanziava, sì, dal reato proprio previsto dalla Convenzione di New York ma poteva essere un compromesso tecnico-giuridico utile ed efficace per ribadire appunto l'importanza di avere due reati distinti. Perché due reati distinti? Perché anche, nella trattazione della normativa, le peculiarità del pubblico ufficiale e del cittadino comune sono sicuramente differenti. Questo doppio binario non è stato assolutamente preso in considerazione, ma sono state portate avanti altre tesi che sono state ricordate precedentemente ma non questa. Allora,

noi crediamo che tutto prescinda da un semplice fatto, ossia cercare di analizzare questa Convenzione, andando nel profondo e nello specifico, ma mantenendo un quadro generale di libertà sulla normativa nazionale. Il MoVimento 5 Stelle era per un reato proprio — questo sì, in linea con la Convenzione — che potesse specificare che questo tipo di condotte non vanno assolutamente confuse con altri comportamenti ma sono peculiarità precise e specifiche del pubblico ufficiale, ma avremmo accettato in questo senso anche il doppio binario proposto dal professor Tullio Padovani. Questa ipotesi non è stata presa in considerazione e quindi è stato portato avanti il reato comune con l'aggravante specifica del pubblico ufficiale. Non ci piace certo, non possiamo dire che è la legge che volevamo, ma abbiamo di fatto accettato, venendo incontro alla maggioranza, facendo un passo avanti per un dialogo, questa soluzione, purché il testo fosse pulito da una serie di combinazioni normative che al Senato non c'erano (sono state introdotte alla Camera) e che non danno fastidio nel singolo enunciato normativo, ma danno fastidio sicuramente insieme, come combinazione all'interno del testo, tutte insieme. Il testo al Senato non era un gran testo, lo sappiamo (si tratta di un testo assolutamente privo di qualsiasi determinatezza); noi le abbiamo inserite ma di sicuro sono troppe e la paura, Presidente, è quella che, tra il fare una legge sulla tortura in questo momento del genere e non farla, mi prendo la responsabilità di dire che forse non ci sarà tanta differenza. Quello che stiamo andando ad approvare così com'è, colleghi, è un reato impossibile da provare, per comportamenti che, nel nostro Paese, già sono difficili da provare, perché le famiglie di persone torturate o uccise, quando chiedono e ricercano la verità, incontrano un muro, nell'accertamento della stessa, da parte dello Stato, ovvero da parte di quella entità che ha tenuto in consegna i propri familiari e li ha lasciati morire. Questo è inaccettabile in uno Stato di diritto, è inaccettabile in Italia. Le cosiddette strumentalizzazioni — ci tengo a precisarlo —

che sono state dette poc'anzi anche dal capo della polizia e da alcune forze politiche, io lo dico veramente con il cuore anche se non c'è il collega Molteni, sono assolutamente inesistenti.

Io so che gran parte degli appartenenti alle forze dell'ordine — gran parte di quei poliziotti che tutti i giorni, frustrati comunque da un comportamento dello Stato per i loro diritti e per i loro stipendi assolutamente imbarazzanti, svolgono l'attività sulle strade e garantiscono la sicurezza — non hanno paura del reato di tortura. Non hanno paura di questa legge perché la polizia in questo Stato non tortura i cittadini, ma è inevitabile che alcune mele marce e alcuni comportamenti assolutamente disdicevoli di alcuni appartenenti alle forze dell'ordine sono assolutamente da punire e non possono passare impuniti, soprattutto perché ci troviamo davanti cittadini che sono nelle mani dello Stato.

È per questo che noi chiediamo con forza che alcuni di questi enunciati normativi siano eliminati, perché non c'è nulla di cui avere paura, non c'è nulla da temere. Ci troviamo davanti a persone in grande difficoltà, ci troviamo davanti a un processo che sarà molto difficile.

Enuncio subito i punti critici. Noi ne abbiamo individuati sei: la parola « intenzionalmente », il dolo intenzionale, che non si capisce perché non si debba punire se uno prevede che ci possa essere una tortura, quindi un danno...

PRESIDENTE. Onorevole Ferraresi, è terminato il tempo a sua disposizione, bisogna che concluda. Poiché sento che ha ancora dei punti di merito da trattare, le chiedo se lo può fare rapidamente.

VITTORIO FERRARESI, *Relatore di minoranza*. Lo so, li riassumerò velocemente e poi la collega Sarti andrà nel merito. Per quanto riguarda il dolo specifico, qui in comunanza con il dolo intenzionale: ci troviamo davanti a molte situazioni nelle quali non c'è assolutamente nessun fine, se non la cattiveria e la voglia di infliggere sofferenze, « abuso di

potere o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio (...) » e, « ai fini dell'applicazione del primo e del secondo comma, la sofferenza deve essere ulteriore rispetto a quella che deriva dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti »: tutte queste sono clausole ridondanti, che ridurranno la punibilità di questo reato, rendendolo un reato impossibile. Io chiedo veramente — e poi andremo nel merito in Aula — con il cuore in mano, e spero veramente che quest'Aula, questa volta, riesca ad ottenere non tutte queste richieste, non tutte, relatore Vazio, non tutte, collega Verini, non tutte, Presidente, ma almeno una o due per rendere questo reato efficace. Facciamolo insieme, il Movimento 5 Stelle c'è, vi è già venuto incontro per quanto riguarda il reato proprio; in Aula tutti insieme eliminiamo, di queste sei richieste, almeno una o due precisazioni per renderlo un reato efficace per i cittadini (*Applausi dei deputati del gruppo Movimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo si riserva di intervenire nel prosieguo della discussione.

FRANCO VAZIO, *Relatore per la maggioranza*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRANCO VAZIO, *Relatore per la maggioranza*. Signora Presidente, chiedo soltanto 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 criteri costantemente seguiti.

È iscritto a parlare l'onorevole Guerini. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE GUERINI. Grazie Presidente, sottosegretario, colleghi deputati, come è stato appena ricordato dai relatori, sia per la maggioranza che di minoranza, il provvedimento, che è all'odierno esame

di quest'Aula, l'atto Camera n. 2168, introduce nel nostro ordinamento, nel codice penale, il reato di tortura.

La proposta di legge è stata approvata dal Senato nel marzo del 2014, dell'anno scorso. L'ordinamento nazionale italiano non contempla infatti una fattispecie penale specifica in merito al delitto di tortura, nonostante la Costituzione, all'articolo 13, comma 4, stabilisca che è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà. Sono numerosi i trattati e gli accordi internazionali che sanciscono che nessuno possa essere sottoposto a tortura — li ha già ricordati durante la relazione di maggioranza il collega Vazio —, soprattutto tra questi vi è la più volte citata Convenzione del 1984 che è quella che definisce, in maniera specifica, il reato di tortura.

A questo proposito credo che potrebbe essere utile ed interessante, visto anche quanto riportato nelle due relazioni di maggioranza e di minoranza, a cominciare dalla Convenzione, che considera tortura « qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale, o sotto sua istigazione, oppure con il suo consenso espresso o tacito ».

Diversi Paesi europei tra i quali, per esempio, la Francia, la Spagna, il Regno Unito, ricordandoli semplicemente a titolo esemplificativo, contemplano discipline dedicate alla materia della tortura. Uno dei motivi principali a sostegno del provvedimento che è oggi all'esame di quest'Aula risiede, infatti, nell'esigenza di dotare il nostro codice penale, il codice penale

italiano, di una fattispecie specifica, visto che la mancata trasposizione della Convenzione di New York nel diritto interno ha comportato richiami da parte del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura. Rammento, a questo proposito, le conclusioni rassegnate al Governo italiano nel 2007 dal Comitato stesso, quando raccomandava all'Italia di procedere ad incorporare nel proprio diritto interno il reato di tortura e ad adottare una definizione di tortura in grado di coprire tutti i requisiti contenuti nell'articolo 1 della Convenzione, oltre a far sì che questi reati siano puniti con pene appropriate e che tengano nel dovuto conto la gravità, così come stabilito nell'articolo 4 della Convenzione. Peraltro, esistono altri Stati europei, come per esempio la Germania, che fanno discendere dall'adesione alla Convenzione ONU del 1984 il divieto dell'uso della tortura e, quindi, non esiste nel codice penale tedesco una norma incriminatrice specifica in quest'ambito.

A questo riguardo, per quanto riguarda, quindi, l'esigenza di dotare il nostro ordinamento di una figura di reato apposita, credo di potere affermare che sia emersa, univocamente e chiaramente, dal dibattito pubblico che si è sviluppato soprattutto in questi ultimi anni, in presenza di fatti di cronaca nei quali quei comportamenti criminosi sarebbero stati punibili in maniera più efficace e più puntuale qualora il nostro ordinamento fosse stato dotato di questo tipo di reato. Ma credo anche di poter dire che, nel corso di tutte le audizioni che si sono svolte innanzi alla Commissione giustizia tutti gli auditi (associazioni, il capo della polizia, sindacati di polizia, associazioni di diversa estrazione politica e di diversa sensibilità), hanno tutti rammentato e confermato l'esigenza di inserire questo reato nel nostro codice.

In seguito, appunto, alle citate audizioni e con l'approvazione di alcuni emendamenti al testo da parte della nostra Commissione, il provvedimento consta ora di sette articoli, nei quali si stabilisce, tra l'altro, di inserire, nel codice penale l'articolo 613-*bis*, con una configurazione di

reato comune, di stabilire un'aggravante qualora i fatti vengano commessi da un pubblico ufficiale e di inserire nel codice penale il delitto di istigazione a commettere la tortura, che in questo caso, invece, è reato proprio del pubblico ufficiale, nonché di escludere l'immunità diplomatica dei cittadini stranieri indagati o condannati nei loro Paesi d'origine per il delitto di tortura e di apportare modifiche all'articolo 19 del testo unico sull'immigrazione, laddove stabilisce il divieto di espulsione e di respingimento a carico dei cittadini stranieri, coordinando appunto le norme dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 286 del 1998, e sue successive modifiche, con l'introduzione del reato di tortura, di cui al presente provvedimento.

Concentro la mia attenzione su quest'ultima disposizione, che è prevista dall'articolo 4 del testo oggi all'esame della Camera, il quale è stato emendato rispetto alla formulazione licenziata dal Senato. Il Senato prevedeva, infatti, di sostituire l'articolo 19 o, meglio, di inserire, dopo il comma 1, il comma 1-*bis*, che recita: « Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza in tale Stato di violazioni sistematiche gravi dei diritti umani ». In sede di audizioni, soprattutto da parte del prefetto Pansa, era stata, in qualche modo, evidenziata l'opportunità di procedere a delle modifiche di questa formulazione del comma 1-*bis* dell'articolo 19 del testo unico sull'immigrazione, cioè il decreto legislativo n. 286 del 1998, così come poi variamente modificato nel corso di questi anni.

Questo proprio perché il prefetto Pansa riteneva che ci fosse il rischio, nella formulazione licenziata dal Senato, di rendere difficoltose, in qualche modo, o di impedire o di rendere più macchinose e più difficoltose le espulsioni non solo di cittadini, che sono coloro che vengono tutelati dalla richiesta di asilo politico, per i quali era già previsto il divieto di espul-

sione in Stati dove sia praticata la tortura, ma anche per quanto riguarda i cittadini stranieri giunti in Italia a seguito dell'immigrazione cosiddetta economica. Quindi, si faceva presente da parte della prefetto Pansa che sarebbe stato meglio tipizzare in maniera più approfondita la previsione facendo riferimento a circostanze più precise e più specifiche.

Ora, nella formulazione attuale, la Commissione giustizia in effetti ha emendato la disposizione in esame e, quindi, attualmente il comma 1 dell'articolo 19 viene sostituito dal seguente: « In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, o oggetto di tortura, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione o dalla tortura ovvero da violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani ».

Io credo che, in riferimento alla formulazione di questo articolo, la Commissione giustizia abbia operato e abbia fatto un ottimo lavoro di sintesi delle diverse istanze che si sono manifestate sia nel corso dell'esame sia nel corso delle diverse audizioni. Infatti, se da un lato potevano essere in qualche modo comprensibili le preoccupazioni del Capo della polizia — in relazione all'ipotesi di meglio specificare questa fattispecie in ordine alle esigenze di continuare ad addivenire alla comminazione di espulsioni, soprattutto in riferimento a soggetti non rifugiati, non profughi, non richiedenti asilo, nel momento in cui dovessero essere rimandati in Paesi nei quali vengano praticate violazioni dei diritti dell'uomo e, in certi casi, torture — di non bloccare l'esercizio del diritto all'espulsione dell'ordinamento in questi campi. Ma credo che, con la formulazione adottata dalla Commissione giustizia, specificando meglio la fattispecie, si sia scongiurata questa ipotesi, ma, soprattutto — ed è la cosa che sicuramente mi preme più sottolineare —, si è specificato finalmente, anche in seguito ad una serie di richiami

che erano stati svolti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo negli scorsi anni, effettuati a carico del Governo italiano, che in alcuni casi aveva proceduto ad espulsioni — ne ricordo una del 2008 verso la Tunisia, per esempio — verso Paesi che non erano considerati e considerabili sicuri dal punto di vista del divieto di tortura, della penalizzazione di comportamenti di tortura e discriminazioni fondate su altri motivi che sono indicati nell'articolo 4 del presente testo di legge. Credo che, anche in riferimento alla giurisprudenza corposa della Corte europea dei diritti dell'uomo in questi anni, la Commissione giustizia abbia limato e abbia inserito nel testo del provvedimento, dell'atto Camera n. 2168, una formulazione che consente di contemperare tutte le esigenze, ma soprattutto che stabilisce finalmente il principio che non è possibile per lo Stato italiano addivenire ad espulsioni verso Stati nei quali non sia assolutamente certo e previsto dall'ordinamento che i cittadini non vengano sottoposti a provvedimenti, a comportamenti o a condotte che possano essere configurati come tortura.

A questo proposito, ricordava prima il relatore per la maggioranza, l'onorevole Vazio, come, per quanto riguarda l'articolo 3 della CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia ormai prodotto una corposa e costante giurisprudenza che indica parametri e delimita il perimetro della tortura, chiedendo che la fattispecie preveda un minimo di offensività e una serie di altri criteri che sono stati precedentemente indicati.

Proprio per questo motivo — per rispondere, in qualche modo, alle preoccupazioni che erano emerse in sede di audizione da parte degli organi di Polizia e del Ministero dell'interno —, mi sento di poter affermare che il riferimento costante a questa giurisprudenza possa riuscire a fare in modo che vengano, in qualche modo, equilibrati, da un lato, l'interesse a dare corso alle espulsioni e, d'altro canto, il diritto sacrosanto dell'espulso, dell'espel-

lendo, a non essere inviato in un Paese nel quale poi venga sottoposto a trattamenti disumani o a torture.

Quindi, facendo riferimento a questa giurisprudenza ormai costante della CEDU, non credo che vi sia alcun rischio di inceppamento o di impedimento nell'esercizio delle espulsioni da parte dello Stato italiano, anche perché, utilizzando le parole della Corte costituzionale, vorrei ricordare che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è uno strumento vivente, da interpretare alla luce delle condizioni di vita attuali, e che il livello crescente di esigenze in materia di protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali implica, parallelamente e ineluttabilmente, una grande fermezza nell'apprezzare le violazioni dei valori fondamentali delle società democratiche.

Quindi, anche per questo specifico punto che è stato portato all'attenzione della Commissione giustizia e con il quale si è riusciti ad emendare e, dal mio punto di vista, a meglio delimitare e precisare, e quindi migliorare, il testo così com'era stato licenziato dal Senato, credo di poter affermare che l'Aula si appresta oggi a discutere e, nei prossimi giorni e nelle prossime settimane, a dare la propria approvazione ad un testo che è equilibrato e che — sia per questo ambito specifico delle espulsioni, ma anche per quanto riguarda il dibattito corposito, sul quale, poi, avremo il modo di tornare, rispetto al fatto che sia preferibile un reato proprio o un reato comune — credo che, in linea generale, sia tutto accomunato da un grande equilibrio, che è stato possibile apportare grazie al lavoro della Commissione, partendo da un testo del Senato che aveva alcuni punti da chiarire.

Quindi, ritengo di poter dire che ci apprestiamo a presentare, o meglio, che presentiamo, in effetti, a quest'Aula un provvedimento equilibrato, sul quale non mancherà l'appoggio convinto del Partito Democratico (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Celeste Costantino. Ne ha facoltà.

CELESTE COSTANTINO. Grazie, Presidente. Ventuno luglio 2001, Giuseppe: lo fanno sedere insieme ad altri su un muretto della caserma, dove lo picchiano con pugni, calci, manganellate e con colpi di casco; lo colpiscono volutamente sulle ferite. Ad un certo punto, si avvicina un agente della Polizia di Stato, gli prende la mano, gli allarga le dita con le due mani e tira violentemente le dita, divaricandole. Gli spacca la mano e Giuseppe sviene dal dolore.

Lo portano in infermeria, lo denudano e lo fanno sdraiare su un lettino. Mentre lo trasportano, qualcuno gli dice una frase intimidatoria del tipo: Ti sei fatto male da solo, vero?. In infermeria vi sono medici, infermieri, ma anche agenti in divisa. Qualcuno gli chiede come si è fatto male, ma lui, terrorizzato, dice che è caduto dalle scale. Gli cuciono la mano senza anestesia, grida e gli dicono di stare fermo, perché, se si muove, gli daranno il resto e gli fanno mordere uno straccio.

Poi, lo portano in una cella, dove deve stare in piedi, gambe divaricate e fronte appoggiata al muro. Con cadenza quasi regolare, entrano nella cella agenti che colpiscono i presenti con pugni, calci e schiaffi. Lo portano in bagno, ma deve espletare i suoi bisogni di fronte all'agente che lo accompagna. Lungo il tragitto, nel corridoio, gli schiacciano i piedi e lo fanno a cadere a terra ripetutamente.

Venti luglio 2001, Matteo: chiede più volte ed inutilmente di andare in bagno. In cella vi è puzza di urina e macchie di sangue dappertutto. In infermeria non gli vengono refertate le ferite che lui denuncia. In cella, qualcuno, ad un certo punto, gli fornisce un sacchetto contenente ghiaccio, da mettere sull'occhio. Pretendono, però, che lo applichi senza usare le mani, ma tenendolo, a mo' di cuscino, con la testa contro il muro. Poi, nelle prime ore del mattino, in corridoio, prendendolo a calci, lo costringono a camminare e a pronunciare più volte: «Viva il Duce!».

Venti luglio 2001, Ender: nella notte un agente in abiti borghesi la chiama e la conduce in un ufficio, dove vi sono cinque

persone, tutte in borghese. Le chiedono se è incinta e, alla risposta negativa, le danno un pugno nella pancia.

Le dicono di firmare un verbale, lei si rifiuta, la picchiano fino a quando non ce la fa più ad alzarsi da terra. Non contenti, le tagliano tre ciocche di capelli e la colpiscono ancora alla schiena. Alla fine, terrorizzata, firma tre fogli e la riportano in cella. Alcuni agenti di tanto, in tanto, passano, le sputano, fanno versi di animali e la insultano con frasi offensive a sfondo sessuale.

Venti luglio 2001, Federico: sente cantare la filastrocca: «uno, due, tre, viva Pinochet, quattro, cinque, sei a morte gli ebrei, sette, otto, nove, il negretto non commuove». Ad un certo punto gli tolgono i lacci e un'agente donna lo fa mettere in ginocchio continuando a picchiarlo e inneggiando al duce.

Venti luglio 2001, Alberto: viene colpito alla nuca e alla schiena, viene portato nei bagni dove gli dicono: «finocchio», gli mostrano il manganello e minacciano di introdurglielo nell'ano. Con lo stesso manganello lo percuotono all'interno delle cosce.

Venti luglio 2001, Sergio: lo obbligano a stare in punta di piedi e ad appoggiare al muro il dorso, anziché il palmo della mano, lo insultano costantemente con espressioni del tipo: «bastardo, zecca comunista di merda», gli sputano addosso, lanciano minacce a sfondo sessuale: «adesso ti stupro, adesso vi portiamo nel cellulare e vi violentiamo, siamo una ventina, vi bastiamo?». Inizia a suonare «Faccetta nera» e iniziano le manganellate. Chiede di andare al bagno, solo dopo moltissimo tempo gli agenti lo accompagnano, ma lo costringono a tirarsi su i pantaloni, prima di aver ultimato di espletare i suoi bisogni.

Venti luglio 2001, Arianna: è molto impaurita, sta male, chiede di andare in bagno e le viene negato; vomita, chiede qualcosa per pulire, ma le dicono di pulire con la lingua. Gli agenti le dicono: «puttana, vieni a farmi (...)» evito di dire l'espressione esatta. Nei trasferimenti viene colpita lungo il corridoio con schiaffi

alla nuca, calci e una ginocchiata allo stomaco. In infermeria la fanno spogliare e le fanno fare le flessioni, intanto gli agenti si rivolgono a lei dicendo che: « purtroppo, è stato ucciso solo un manifestante e che lei potrebbe essere la prossima ». Quel manifestante era Carlo Giuliani e quello che ho riportato sono solo alcune delle testimonianze di quello che è stato l'inferno nella caserma di Bolzaneto.

Introdurre il reato di tortura nel nostro codice penale significa non solo colmare una lacuna normativa particolarmente grave nel nostro ordinamento, ma significa smetterla di fare finta che il nostro Paese non si sia già macchiato di questo reato. La mia generazione, indipendentemente dall'esserci stati o meno in quelle giornate del 2001 a Genova, è rimasta segnata per sempre da questi fatti. Lì, alla caserma di Bolzaneto, uomini e donne, carabinieri e poliziotti, medici e agenti penitenziari, si sono esibiti in un'esplosione di sadismo a sfondo sessuale e ideologico.

La Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa così: dei cinque trattamenti esaminati, ben quattro furono sicuramente inflitti a Bolzaneto, cioè l'obbligo di stare per ore in piedi contro il muro, la costrizione al rumore, la privazione del sonno, la privazione di cibo e bevande, il quinto mancante è l'incappucciamento. Il 6 settembre 2001, durante i lavori del Comitato parlamentare di indagine, il Ministro Castelli dichiarava: Sono stato accusato, e risulta agli atti, di aver costruito un *lager*. Credo che questa sia un'accusa assolutamente infamante. Credo di avere tutto il diritto di replicare a questa accusa. Diverso è costruire un campo di concentramento, il campo di concentramento è oggettivamente un termine che non ha un'accezione negativa in sé.

Così si difendevano i nostri rappresentanti istituzionali ed è bene fare questo esercizio di memoria, perché magari Castelli lo ricordano in pochi, ma quando la Lega sbraita, additando questo provvedimento come uno strumento per ammannettare le forze dell'ordine, bisogna evocare la storia di chi ha agito in quegli anni, così che le persone possano giudicare chi

oggi continua a giustificare quello che è successo allora e quello che continua ad accadere nei tanti luoghi chiusi di questo Paese.

Io non dimentico! Non dimentico gli Scajola, i Fini, i Berlusconi, e non dimentico chi si oppose alla Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti di Genova.

Antonino Di Pietro e la sua Italia dei Valori votarono contro. In continuità con quella cultura politica, spero e mi auguro che il MoVimento 5 Stelle non farà la stessa cosa, non votando questo provvedimento.

La norma, se approvata, rappresenterebbe un passo significativo in avanti per chiarire con nettezza i limiti dell'esercizio della forza e dell'esercizio dei pubblici poteri rispetto ad esigenze investigative o di polizia. In questi anni più volte associazioni attive su questo fronte, quali Antigone, a buon diritto hanno sollecitato un serio intervento in questo senso, auspicando la rapida approvazione di una legge per il rispetto dei diritti umani, anche promuovendo appelli affinché ci si attivasse nel campo di tale reato, un impegno internazionale non ottemperato dall'Italia da circa trent'anni. Infatti, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani e degradanti è stata approvata dall'Assemblea generale ben nel 1984 ed è stata ratificata dall'Italia nel 1988. Tuttavia, nel 1988, il legislatore italiano non ha ritenuto necessaria l'introduzione nel nostro ordinamento di una specifica fattispecie penale. Adesso sembrerebbe che sia emersa l'esigenza di rivedere questa scelta.

Ma che cos'è la tortura? La Convenzione ONU la definisce come un reato proprio del pubblico ufficiale, che trova la sua specifica manifestazione nell'abuso di potere o per il perseguimento di un particolare scopo, ossia ottenere dalla persona torturata informazioni o una confessione o consistente nell'infliggere intenzionalmente dolore e sofferenza. Questi elementi non debbono essere di lieve entità: le condotte di violenza o di minaccia per

connotare il reato devono, cioè, avere prodotto sofferenze forti a livello fisico e psichico.

Diversa, invece, è la definizione di tortura contenuta nello statuto della Corte penale internazionale, impostazione che è stata seguita dal testo approvato dal Senato, in base al quale la tortura è configurata quale reato comune caratterizzato da dolo generico. È, infatti, assente il riferimento allo scopo e all'identificazione dell'autore della tortura come pubblico ufficiale. La vittima del reato non è più, quindi, un soggetto di cui è limitata la libertà da una pubblica autorità, bensì una persona di cui un'altra, a qualsiasi titolo, abbia la custodia o il controllo.

La proposta approvata dal Senato e modificata in positivo, a nostro giudizio, seppur parzialmente, dalla Commissione giustizia della Camera, si compone di sette articoli e connota il delitto di tortura in modo strutturalmente conforme a quello previsto nello statuto della Corte penale internazionale. Si prevede, come ho già detto, che la tortura sia un reato comune e non un reato proprio del pubblico ufficiale, caratterizzato dal dolo generico.

Si introduce l'articolo 613-*bis* nel codice penale, che punisce con la reclusione da quattro a dieci anni chiunque con violenza o minaccia cagiona acute sofferenze fisiche o psichiche a persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, autorità, cura o assistenza. L'articolo 613-*bis* contempla: l'aggravante se l'autore del reato è un pubblico ufficiale, con una reclusione da cinque a dodici anni; l'aggravante nell'aver causato lesioni personali comuni, gravi o gravissime; infine, l'aggravante per la morte come conseguenza della tortura nelle due diverse ipotesi di morte voluta (ergastolo) o non voluta, ma conseguenza dell'attività di tortura (trent'anni di reclusione).

Si novella poi l'articolo 191 del codice di procedura penale, introducendo il principio dell'inutilizzabilità nel processo penale delle dichiarazioni eventualmente ottenute per effetto di tortura.

L'articolo 4 della proposta di legge coordina con l'introduzione del reato l'ar-

ticolo 19 del Testo unico sull'immigrazione, vietando quindi le espulsioni, i respingimenti e le estradizioni ogni qual volta sussistano fondati motivi di ritenere che, nei Paesi nei confronti dei quali queste misure amministrative dovrebbero produrre i loro effetti, la persona possa essere sottoposta a tortura.

La norma precisa che tale valutazione tiene conto se nel Paese in questione vi siano violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani.

L'articolo 5 della proposta di legge prevede, al comma 1, l'impossibilità di godere delle immunità diplomatiche da parte di agenti diplomatici che siano indagati o siano stati condannati nei loro Paesi di origine per il delitto di tortura. Gli articoli 6 e 7 sono relativi, rispettivamente, alla norma di invarianza finanziaria e all'entrata in vigore del provvedimento.

Concludo, signora Presidente. Il testo che stiamo esaminando e che probabilmente verrà modificato anche in Aula non è un provvedimento che soddisfa pienamente Sinistra Ecologia Libertà. La nostra proposta di legge riprendeva la fattispecie del reato di tortura come previsto dalla Convenzione ONU del 1984. In Commissione giustizia qui alla Camera abbiamo presentato emendamenti che rispecchiano la nostra proposta originaria, basata anche su quella delle associazioni impegnate sul tema, emendamenti che caratterizzano il delitto come reato proprio del pubblico ufficiale nonché tesi ad offrire il rilievo penale anche del singolo atto.

Li ripresenteremo anche in Aula e speriamo che venga raccolto il senso di quella necessità. Ma lo faremo con uno spirito costruttivo, con lo spirito di chi da troppo tempo aspetta e non intende far inabissare un provvedimento necessario. Lo dobbiamo a noi stessi, perché le storie di Bolzaneto sono le storie di quella generazione che ha creduto in un mondo migliore. E lo dobbiamo ai tanti Stefano Cucchi del nostro Paese.

Ci sono tanti modi per rendere giustizia: può succedere in un tribunale, può avvenire in un'Aula parlamentare. Noi non solo ci auguriamo che sia la volta buona,

ma faremo di tutto perché si possa avvenire realmente (*Applausi dei deputati del gruppo Sinistra Ecologia Libertà*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Buttiglione. Ne ha facoltà.

ROCCO BUTTIGLIONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il tema della tortura è un tema che attraversa tutta la storia mondiale. Soprattutto dopo la fine della Seconda guerra mondiale ha avuto un particolare rilievo nella coscienza dell'Occidente.

Ricordo che un grande filosofo tedesco di origine italiana Theodor Wiesengrund Adorno ha scritto a lungo proprio su questo tema, su Auschwitz, enunciando la tesi che Auschwitz è stato costruito non tanto per reprimere delle persone, non tanto per uccidere gli ebrei, quanto per dimostrare una tesi filosofica, la tesi filosofica che l'umano non è ciò che è più profondo nell'uomo, l'umano è una vernice: basta grattarla e, attraverso l'uso della violenza e dell'inganno, è possibile costringere qualunque uomo a qualunque cosa, cioè è possibile annientarne la personalità morale, trasformarla da fine in sé a strumento liberamente utilizzabile, ricondurla ad una originaria animalità. Ciò che vi è di più profondo nell'uomo non è l'umanità, ma è questa natura animale soggetta al potere della forza. Proprio per questo è molto difficile, dopo Adorno, definire esattamente che cosa è tortura. Sono valutazioni meramente filosofiche? Forse. Tuttavia, credo che non possiamo ignorarle nel momento in cui esaminiamo questo provvedimento legislativo.

Proviamo a leggerlo insieme. Cominciamo con l'osservare l'inserimento sistematico del provvedimento nel nostro sistema della legislazione penale. Lo collochiamo tra i reati contro la persona, ma, in particolare, mi pare tra i reati contro la dignità morale della persona umana. Questo è molto positivo e corrisponde in qualche modo a quella visione che Adorno aveva enunciato.

Il tema non è semplicemente l'infliggere della sofferenza, il tema non è semplice-

mente un danno fatto a una persona. Il tema è la violazione della sua intimità personale, la riduzione della persona a non essere più tale, ad essere semplicemente un oggetto: la riduzione di un soggetto ad essere soltanto oggetto. E qui io ho qualche perplessità sulla definizione che noi diamo di tortura, definizione, peraltro, nobile, che ha degli antecedenti molto importanti. È stata citata giustamente la Convenzione di New York del 1984.

« Chiunque, con violenza o minaccia, ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, di cura o di assistenza intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche al fine di ottenere, da essa o da un terzo, informazioni o dichiarazioni, o infliggere una punizione, o vincere una resistenza, ovvero in ragione dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose è punito... », eccetera.

Credo che tutti noi abbiamo una domanda: come si distingue questo nuovo reato da fattispecie già previste dall'ordinamento? Gli articoli 573, 582, 583 e altri che sfuggono alla mia memoria mi pare ci dicano che i maltrattamenti, le violenze e le lesioni sono comunque già reati previsti dall'ordinamento. Credo che per questa ragione l'Italia ha tardato tanto a fare una legge in materia. Quando abbiamo firmato la Convenzione del 1984, in una prima battuta abbiamo ritenuto che gli obblighi contenuti nella Convenzione stessa fossero già sufficientemente assolti dalla legislazione ordinaria presente nel Paese. Tra l'altro, anche la Germania ha pensato la stessa cosa, tant'è vero che la Germania un reato di tortura ancora non ce l'ha. Poi siamo stati messi in movimento dalla vicenda terribile di Bolzaneto, che è stata ricordata. È stato il tribunale di Genova a dirci che era difficile procedere adeguatamente contro quei reati per la mancanza nell'ordinamento italiano del reato di tortura. E questo ha provocato una riflessione. Quindi, è molto importante quello che ci ha detto la collega che ha parlato

poco fa, anche se lasciate che io vi dica che la tortura non fa parte della prassi corrente delle forze di polizia della Repubblica italiana e credo che dobbiamo rivendicare con forza la civiltà, il senso del dovere e di disciplina dei carabinieri e dei poliziotti che difendono quotidianamente la nostra libertà, mantenendosi rigorosamente all'interno del diritto. Certo, tutti siamo sotto il peccato originale ed eccezioni ci possono essere e vanno repressi. Tuttavia, credo che questa sia una rivendicazione che è importante fare, come è importante anche ricordare che esistono delle culture della violenza in questo Paese e anche in altri Paesi vicini le quali ritengono che il poliziotto sia un oggetto legittimo di sfogo delle proprie pulsioni violente. Si protesta contro lo Stato, non ci piace la TAV, qualunque cosa ci sia, cosa facciamo? Andiamo giù a picchiare i poliziotti. E se voi andate a vedere anche le più recenti manifestazioni, sono numerosi i servitori dello Stato i quali hanno terminato il loro servizio all'ospedale dopo una manifestazione nella quale rigorosamente si sono trattiene dall'esercitare una violenza che andasse al di là del minimo indispensabile e si sono tenuti anche al di là del minimo indispensabile. Non vorrei che qualcuno pensasse che questa sia una legge sulla vicenda di Bolzaneto e una legge contro le forze di polizia. Una simile legge non potrebbe mai avere il nostro voto, né credo quello di un'ampia maggioranza di questo Parlamento.

Ciò detto, torniamo al testo. Infatti, la possibilità di distinguere esattamente il reato di tortura da altri reati affini o analoghi, non mi pare sia realmente e sufficientemente data. Facciamo un esempio e vediamo un altro ordinamento simile al nostro che, invece, ha ritenuto opportuno introdurre il reato di tortura. Mi riferisco all'ordinamento spagnolo, all'articolo 174 del codice penale spagnolo: «*Comete tortura la autoridad o funcionario público que, abusando de su cargo, y con el fin de obtener una confesión o información de cualquier persona o de castigarla por cualquier hecho que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o por cual-*

quier razón basada en algún tipo de discriminación, la sometiére a condiciones o procedimientos que por su naturaleza, duración u otras circunstancias, le supongan sufrimientos físicos o mentales, la supresión o disminución de sus facultades de conocimiento, discernimiento o decisión o que, de cualquier otro modo, atenten contra su integridad moral». Traduco: «Commette tortura l'autorità o il funzionario pubblico che, abusando della sua funzione, e con il fine di ottenere una confessione o un'informazione da qualunque persona o di castigarla per qualunque cosa che abbia commesso o che si supponga che essa abbia commesso, o per qualunque altra ragione basata su un qualunque tipo di discriminazione, la sottometta a condizioni o a procedimenti che per la loro natura, durata e altre circostanze, le impongano delle sofferenze, fisiche o mentali, la soppressione o la diminuzione delle sue facoltà di conoscenza, di discernimento o di decisione o che in qualunque altro modo attentino alla sua integrità morale».

Qui troviamo un elemento che nella nostra definizione manca; veramente, più di un elemento. Un primo elemento è l'elemento dell'integrità morale. Chi ha scritto l'articolo 174, in qualche modo, si è ricordato di Adorno o anche di Giovanni Paolo II che, più volte, è tornato, quasi nei medesimi termini, sul medesimo tema, individuando il *proprium* della tortura nella lesione dell'integrità morale della persona.

Ma oltre a questo, c'è il tema della soppressione o diminuzione delle facoltà di conoscenza, di discernimento o di decisione. Noi abbiamo diversi tipi di tortura: abbiamo la tortura fisica tradizionale, ma, da lungo tempo, chi tortura — soprattutto negli Stati che hanno un ordinamento giuridico configurabile come Stato di diritto — si preoccupa di non essere individuato, di non lasciare tracce, di non rompere ossa, di colpire dove il colpo non lascia traccia.

Ma c'è un secondo stadio nell'evoluzione dei sistemi di tortura: è uno stadio in cui si lavora, piuttosto che sull'infliggere sofferenza, sulla diminuzione delle facoltà

di conoscenza, di discernimento o di decisione, cioè, sul disorientamento sensoriale, sulla deprivazione sensoriale, attraverso la mancanza di sonno, attraverso le condizioni di illuminazione, o anche attraverso la somministrazione di droghe o, comunque, in altro modo che, senza imporre direttamente sofferenze, però, pone la persona interamente nel potere di colui che le somministra questi trattamenti.

L'ordinamento spagnolo, da questo punto di vista, mi sembra ci dia due suggerimenti importanti: uno riguarda una definizione allargata che comprenda anche questo tipo di fenomeni, ahimè, in larga crescita nel mondo intorno a noi e, per un altro lato, perché mette al centro il tema dell'integrità morale, la riduzione della persona di potersi muovere e comportare come persona. Credo che su questo una integrazione avrebbe potuto — forse, potrebbe ancora se ce ne sono le condizioni — essere utile e migliorerebbe il provvedimento.

Devo dire, invece, che a me sembra migliorativa la decisione di iniziare con « chiunque ». Diremo che le Brigate Rosse non esercitavano tortura per il fatto che non erano funzionari dello Stato o che non violavano propri obblighi di protezione, cura o assistenza? Direi di no. Mi pare che dire « chiunque » e, poi, il connotare una situazione nella quale la persona è sottoposta, comunque sottoposta, alla sua autorità — dove immagino che la parola autorità qui abbia un significato di autorità di fatto, potere di fatto, di imporre la propria volontà —, aiuti a coprire uno spettro molto più ampio. Ed è importante farlo in una fase storica in cui, ahimè, il monopolio della forza fisica da parte dello Stato, su cui una volta si fondava la statualità, sempre più viene meno. Abbiamo numerose organizzazioni, le quali hanno la possibilità di esercitare tortura, in tutti i sensi che noi prima abbiamo richiamato — pensate alle organizzazioni terroristiche, pensate alla mafia — e, quindi, è bene avere ampliato la definizione, anche rispetto a quanto contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite.

Certo, quando a fare questo è un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, la cosa è più grave. Perché? Perché noi siamo, in qualche modo, affidati al pubblico ufficiale e, quando il pubblico ufficiale viene meno al suo dovere, si aggiunge al fatto in se stesso il tradimento della fiducia che, implicitamente, è dovuta al funzionario da parte del cittadino.

È importante, molto importante, però, anche quanto viene dopo: « Ai fini dell'applicazione del primo e del secondo comma, la sofferenza deve essere ulteriore rispetto a quella che deriva dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti ». È evidente che quando si deve intervenire per arrestare una persona che si oppone all'arresto sarà pur necessario esercitare una qualche misura di forza, che potrebbe anche essere definita come violenza.

Questo è importante proprio perché noi non dobbiamo fare un provvedimento che limiti o diminuisca le garanzie proprie degli operatori della pubblica sicurezza o di coloro che difendono la nostra libertà. Questa è una clausola di garanzia di assoluta importanza, che d'altro canto non è una novità da noi introdotta per una qualche ragione, è già contenuta nella più volte citata Convenzione e corrisponde al più elementare buonsenso.

C'è poi l'istigazione. Su questo articolo 1 diciamo ancora un'altra cosa. Esistono certamente dei problemi che sono stati considerati anche da altri Stati e che — mi viene in mente adesso — nel caso degli Stati Uniti hanno portato a recepire la Convenzione affermando l'equivalenza funzionale (come peraltro già nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948) tra il concetto di tortura e il concetto di *cruel or unusual punishment*, punizione inusuale o crudele, già contenuto nel Bill of Rights del 1689, poi ripetuto nell'ottavo emendamento — mi pare — della Costituzione americana e da lì poi, per una lunga storia, penetrato anche nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948. Questo ha consentito loro sostanzialmente di non fare una legge, cioè di equiparare

l'adesione alla Convenzione a un principio costituzionale (l'ottavo emendamento) già contenuto nel loro ordinamento. Questo li ha aiutati a evitare una serie di problemi, problemi che però si sono riproposti successivamente. Infatti — visto che parliamo di questo — la Convenzione del 1984 è meritevole probabilmente di revisione e di aggiornamento. Nell'epoca del terrorismo diffuso, nell'epoca successiva al crollo delle torri gemelle, nell'epoca del *Patriot act* e delle *extraordinary rendition* successive, mi pare evidente che l'effettiva vigenza della Convenzione non viene meno, diventa ancor più necessaria, e tuttavia è necessario apportare quelle modifiche e quelle precisazioni che altrimenti la rendono inefficace. Non a caso, già nel 1988, quando gli Stati Uniti hanno firmato la Convenzione hanno voluto aggiungere una serie di precisazioni e forse qualcuna di queste potrebbe esser utile anche a noi nel definire il nostro provvedimento e nel dare un senso più esatto ai limiti che ad esso poniamo, in modo particolare proprio a quella clausola « ai fini dell'applicazione del primo e del secondo comma, la sofferenza deve essere ulteriore rispetto a quella che deriva dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative dei diritti », troveremmo lì abbondante materiale che può aiutare meglio a discriminare in questo ambito.

Sempre sull'articolo 1, un problema è dato anche dal concetto di sofferenza. Mentre quello di lesione è un concetto oggettivo, e quindi facilmente misurabile, quello di sofferenza, come quello di piacere, è da lungo tempo definito come un concetto soggettivo. La sofferenza è qualcosa che uno sente. Già Bentham si era posto il problema, come, dopo di lui, Carl Menger che in un articolo molto importante spiegava che quello di sofferenza — o di piacere — è un concetto soggettivo. Noi possiamo definire l'ordine di preferenza di un soggetto, ma non paragonare la sofferenza di un soggetto alla sofferenza di un altro. Bentham parlava del maggior benessere, cioè del maggior sentimento di felicità, del maggior numero come criterio della decisione politica, e invece Menger gli

obietta che no, non è possibile sommare sentimenti soggettivi, e quindi questa espressione di sofferenza è un'espressione che credo darà luogo a diverse discussioni sia in dottrina che in giurisprudenza per definire come si applichi esattamente il criterio della sofferenza. Certo c'è un elemento di empatia che in questi casi non si può evitare del tutto.

Ogni caso fa storia a sé, ogni caso va valutato nella sua specificità; però, forse uno sforzo ulteriore per dare un maggiore contenuto oggettivo a questo tema della sofferenza sarebbe possibile ed anche utile, altrimenti ci sarebbe il rischio che la sofferenza veda l'opporci drammatico di soggettività tra le quali non è possibile nessuna mediazione. Tra l'altro, gli *addenda* o le precisazioni degli Stati Uniti nella firma del 1988 alla Convenzione riguardano molto anche l'articolo 4, dove anche la nostra I Commissione suggerisce di avere una maggiore precisazione nell'indicare che qui si tratta, in modo particolare, del tema dell'estradizione; e qualche parola in più sul modo in cui questo si concilia con il rispetto delle norme normalmente accettate di diritto internazionale potrebbe forse essere opportuno, così come c'è un problema che riguarda la definizione della pena, perché diamo una pena, in caso di morte della persona che ha subito la tortura e indipendentemente dalla valutazione della intenzionalità o del dolo, una pena di trent'anni. Oddio, del dolo forse sì, dell'intenzionalità non so, perché entreremmo in contraddizione con l'articolo 1. Trent'anni sono tanti e contravvengono per due aspetti ai nostri principi costituzionali: per un lato, perché la Corte costituzionale ha una sua forte contrarietà a pene determinate in modo univoco. Il Parlamento fa la legge come norma generale e astratta — diceva il Ferrara — ma la legge del caso, cioè la pronuncia specifica del caso la fa il giudice, e il giudice deve avere uno spazio di valutazione che gli consenta di vedere gli aspetti soggettivi, le circostanze concrete, e quindi di determinare la misura della pena adattandola alla fattispecie concreta.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
SIMONE BALDELLI (*ore 17,35*).

ROCCO BUTTIGLIONE. Questo sembra non essere considerato in questo caso e forse, invece, anche qui si potrebbe fare uno sforzo per poter dare qualche elemento maggiormente oggettivo di considerazione. C'è l'allungamento dei tempi di prescrizione, ma questo non credo che ci dia particolari problemi. C'è poi l'articolo 4 e anche qui leggo: « In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali o oggetto di tortura, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione o dalla tortura ovvero da violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani ». Giustamente, un collega che mi ha preceduto faceva notare che in questo ci viene in aiuto la giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti umani, la quale ha spiegato che il fatto che lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per uno di questi motivi non implica che non possa essere estradato in nessuno Stato nel quale esistono norme le quali non proteggono adeguatamente i diritti umani, ma implica che lui personalmente corre il rischio di essere soggetto a questo tipo di pena o di discriminazione. È una precisazione importante, forse potremmo fare qualche cosa per introdurla nel testo, perché, altrimenti, se lo si leggesse in un altro modo, cioè come un diritto di non estradizione assoluto dovunque esista una legislazione che non copra adeguatamente i diritti umani, finiremmo con il dare titolo per essere accolti come rifugiati in Italia praticamente ai cittadini di gran parte del mondo abitato. Infatti, purtroppo le aree in cui la protezione dei diritti umani è sufficiente e in cui la garanzia di non essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali,

oppure oggetto di tortura o si possa rischiare di essere inviati verso un altro Stato nel quale non si è protetti da persecuzione o tortura, gli Stati nei quali questo effettivamente e compiutamente è vero non sono moltissimi.

Quindi noi rischieremmo di fatto di abolire la distinzione fra l'immigrato per ragioni economiche, che viene qui provendo da Stati nei quali effettivamente questi diritti non sono adeguatamente protetti, ma non perché il suo diritto non sia protetto o perché il suo diritto sia minacciato, ma semplicemente per motivi economici, ma potrebbe però essere rinvio qualora la norma fosse letta in un modo eccessivamente ampio.

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE
MARINA SERENI (*ore 17,40*).

ROCCO BUTTIGLIONE. Ecco, queste sono alcune delle riflessioni che io vorrei aggiungere ad un provvedimento che mi sembra sicuramente positivo, che il mio gruppo sicuramente voterà, ma che come tutte le cose umane è suscettibile di miglioramenti. A noi sembra che alcuni miglioramenti sarebbero opportuni. Concludo ricordando che qui stiamo trattando di una questione che ha un enorme rilievo interno ed internazionale, non può essere visto questo provvedimento come la rivincita per alcuni comportamenti deplorabili delle forze di polizia in una o più occasioni, dev'essere visto come un passo avanti nella civiltà del popolo italiano e anche nell'autocoscienza dei cittadini, che devono sapere di essere difesi dalle forze dell'ordine e devono vedere nei loro carabinieri e agenti di pubblica sicurezza i propri amici e difensori, sia nella coscienza delle forze dell'ordine che devono sempre più essere consapevoli del legame che le pone al servizio dei cittadini e della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Palese. Ne ha facoltà.

ROCCO PALESE. Signora Presidente, rappresentante del Governo, onorevoli col-

leggi, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti crudeli e disumani o degradanti, sottoscritta a New York nel lontano 10 dicembre 1984 e ratificata dal nostro Paese con la legge 3 novembre 1988, n. 498, ha un'applicazione specifica con il disegno di legge Atto Camera n. 2168, attualmente al nostro esame. Non è certamente un caso che il legislatore italiano si trovi dopo oltre 20 anni dalla firma della Convenzione di New York contro la pratica della tortura, a legiferare in materia, dopo i tentativi falliti nelle due passate legislature. Questo perché nel nostro ordinamento sono già previste sanzioni penali incisive ed efficaci dirette a colpire comportamenti crudeli o inumani tali da configurare pratiche di vera e propria tortura. È per tale precisa ragione e non certo per insensibilità che per lungo tempo il legislatore non ha avvertito la necessità di introdurre nel codice penale nuove figure di reato e nuove specifiche sanzioni penali. Ora siamo di fronte ad un testo, già approvato dal Senato, che contiene articoli aggiuntivi al codice penale ed al codice di procedura penale che introducono il reato di tortura e quello di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura. A tale proposito c'è da osservare che al di là delle lodevoli finalità dei proponenti, il testo al nostro esame contiene alcune imperfezioni, come segnalato peraltro nel suo articolato parere dalla Commissione Affari costituzionali, su cui tornerò in seguito. È chiaro che la tortura è una pratica abominevole, da condannare da chiunque sia praticata: cittadini comuni, bande criminali o pubblici ufficiali, ma questo provvedimento appare, al di là dei buoni propositi che sono da noi condivisi, non ben costruito in quanto, come ci fa osservare la I Commissione, introduce pene non perfettamente proporzionate alla natura dell'illecito sanzionato, nonché norme che investono il delicato campo dell'immunità diplomatica. C'è anche da sottolineare come la casistica giudiziaria ci dica chiaramente che episodi configurabili come

tortura siano, nel nostro Paese, per fortuna episodici, sia se commessi da privati cittadini, sia pubblici funzionari.

Consideriamo ora da vicino il testo che ci perviene dal Senato. In primo luogo si è operata la scelta di integrare l'ordinamento penale con la previsione dello specifico delitto di tortura e di istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura e soprattutto si è scelto di configurare questo reato come comune e non specifico di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio prevedendo per questi ultimi specifiche aggravanti. Questa opzione, che noi condividiamo, deriva dal fatto che nel nostro Paese si sono verificati sia comportamenti di cittadini che hanno commesso atti crudeli configurabili come torture, sia perché in Italia sono presenti organizzazioni criminali molto strutturate che praticano la tortura come strumento per sostenere ed accrescere il proprio potere sul territorio e che sono arrivate addirittura a realizzare vere e proprie orrende camere di tortura.

Va però ricordato che la citata Convenzione ONU fa riferimento principalmente a comportamenti di persone che appartengono al potere statale e questo perché gli Stati democratici che garantiscono i diritti di libertà dei propri cittadini sono purtroppo in netta minoranza in ambito mondiale, di qui la necessità di promuovere accordi internazionali diretti ad accrescere le garanzie soprattutto per i cittadini che non hanno la fortuna di vivere, come noi, in un Paese democratico.

Per tali ragioni e perché il reato di tortura posto in essere da chi è investito di un potere statale assume un carattere obiettivamente molto grave, sono previste nel testo al nostro esame diverse aggravanti per fatti commessi da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni nonché da incaricati di pubblico servizio nei loro ambiti operativi.

Ci sono poi per tutti i soggetti che commettono questo reato pesanti aggravanti se dalle torture derivano lesioni personali o addirittura la morte della vittima. In quest'ultimo caso è prevista la pena di trent'anni nel caso il decesso sia

conseguenza non voluta delle torture e dell'ergastolo nel caso la morte sia la conseguenza voluta delle torture.

Per queste pene, c'è un rilievo della Commissione Affari costituzionali che, nel suo parere favorevole, chiede alla Commissione di merito di valutare, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, se la misura della sanzione prevista della pena fissa di trenta anni di reclusione in caso di morte non voluta della vittima della tortura sia «ragionevolmente proporzionata» alla natura dell'illecito sanzionato.

Ci sembra opportuno poi, come fa il provvedimento al nostro esame, introdurre nel nostro codice penale anche lo specifico reato di «Istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura» anche nel caso l'istigazione non venga accolta dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio che ne è destinatario, questo per evitare una diffusione di queste pratiche, che per fortuna risultano limitate a pochi casi specifici.

Voglio a questo punto sottolineare una norma di grande civiltà giuridica prevista dal provvedimento al nostro esame e precisamente l'articolo 2, che considera prove illegittimamente acquisite e quindi non utilizzabili, quelle ottenute mediante il delitto di tortura.

Voglio ricordare che la I Commissione ha espresso un rilievo anche sull'articolo 4 riguardante l'esclusione dall'immunità diplomatica dei cittadini stranieri sottoposti a procedimento penale o condannati per reato di tortura, e ha invitato la Commissione di merito a riconsiderare la disposizione alla luce delle Convenzioni di Vienna del 1961 e 1963 sulle relazioni diplomatiche e consolari, a suo tempo ratificate dal nostro Paese.

Occorre fare, a questo punto, fare un'avvertenza importante: questa nuova normativa che stiamo introducendo nel nostro ordinamento penale non deve essere, in nessun caso, utilizzata in modo strumentale per colpire le nostre forze dell'ordine che compiono il proprio dovere a difesa della legalità e della sicurezza dei cittadini, operando con grande sacrificio e

rischio personale, nel pieno rispetto della legge e delle garanzie costituzionali dei cittadini.

Voglio ricordare, in conclusione, che l'obiettivo politico della Convenzione di New York contro la tortura era ed è prevalentemente diretto a quei Paesi, che purtroppo sono la maggioranza, che sono retti da regimi dispotici ed illiberali e che per tale ragione praticano largamente sui propri cittadini vessazioni fisiche crudeli ed inumane e vere e proprie pratiche di tortura per puntellare il potere dei gruppi dominanti o di singoli tiranni. Fortunatamente, l'Italia non rientra in questa casistica, essendo retta un ordinamento liberaldemocratico che assicura ampie garanzie di libertà ai cittadini, e per tale motivo da noi è scontato che la tortura non sia assolutamente concepibile e che quando si verificano fatti di tale natura questi siano duramente sanzionati dal codice penale.

Detto questo, è evidente che le norme presenti nel nostro ordinamento, contro comportamenti assimilabili a pratiche di tortura, possono essere affinate e rafforzate ed è in questa logica che va valutato il testo al nostro esame.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Giulia Sarti. Ne ha facoltà.

GIULIA SARTI. Grazie, Presidente. Come già molti hanno ricordato, sono passati trent'anni da quando, il 10 dicembre 1984, le Nazioni Unite hanno adottato la Convenzione contro la tortura. Vorrei sottolineare come, con tale atto, non vi fosse l'intento da parte della comunità internazionale di proibire la tortura, poiché il fatto che esistesse già un divieto assoluto era un dato acquisito per tutti.

Con tale Convenzione, infatti, le Nazioni Unite hanno voluto fare un passo avanti e necessario, introducendo per gli Stati membri obblighi di prevenzione e repressione della tortura. La cosa che quindi oggi davvero colpisce — e personalmente lascia senza parole — è che noi stiamo adempiendo ad un obbligo che doveva già esistere da trent'anni. Ogni forza politica presente in Parlamento ha

dichiarato in tutto questo tempo il proprio ripudio verso la tortura, ma ancora il reato non è stato inserito nel nostro codice penale.

Se pensiamo che l'Italia ha ratificato la Convenzione di New York 27 anni fa, nel 1988, è davvero una vergogna.

Dopo la ratifica della Convenzione, dunque dai primi anni Novanta, vengono regolarmente presentati dei disegni di legge, delle proposte di legge per introdurre il reato di tortura nel nostro ordinamento. Siamo nel 2015 e l'obiettivo forse si sta per raggiungere. Dico « forse » perché siamo oggi in prima lettura qui alla Camera e, avendo apportato modifiche al testo, esso dovrà tornare nuovamente al Senato per la seconda e speriamo definitiva lettura. Confidiamo che non arrivino ulteriori brutte sorprese, della serie riporre nei cassetti della Commissione giustizia del Senato il testo di legge che verrà approvato dalla Camera, visto che questi episodi, purtroppo, sono già capitati in altri contesti.

La mancata adozione del reato di tortura per tutto questo tempo ha comportato aspre e, purtroppo, meritate critiche al nostro Paese da parte, *in primis*, del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura e, poi, anche da parte di molti organi internazionali ed europei. In queste occasioni l'Italia, per giustificarsi di un ritardo di ormai 25 anni, ha sempre risposto che « era in procinto di ». Oggi l'imperativo è colmare questo grave vuoto normativo, perché non si può affermare, di fronte all'intera comunità internazionale, che si sta per adempiere a questo compito e continuare a ripetere la stessa cosa per oltre vent'anni. Abbiamo perso credibilità.

Il mancato adempimento dell'obbligo internazionale è un primo punto dolente, ma ciò che davvero tengo a sottolineare oggi è il fatto che la conseguenza della mancata approvazione di una legge nel corso di questi anni è che in Italia si sono succeduti episodi di tortura di enorme gravità. La collega Costantino di SEL prima ci ha ricordato alcuni di questi episodi, prendendo come esempio i fatti di

Bolzaneto durante il G8 del 2001. Quegli episodi, come tutti quelli spesso impuniti che si sono succeduti nel corso di questi trent'anni, rappresentano una sconfitta per il nostro Paese.

Durante le audizioni fatte in Commissione giustizia il 29 maggio scorso, abbiamo ascoltato alcuni esperti del settore. Mi riferisco a Mauro Palma, oggi vice capo del DAP e presidente del Consiglio europeo per la cooperazione nell'esecuzione penale del Consiglio d'Europa, ma per molti anni presidente del Comitato europeo contro la tortura e fondatore dell'associazione Antigone; Antonio Marchesi, presidente di Amnesty International Italia; e Patrizio Gonnella, fino all'anno scorso presidente dell'associazione Antigone, che da moltissimi anni si occupa di questo tema. Ci hanno tutti ricordato che il grande problema in Italia è che, non esistendo il reato di tortura nel nostro codice, i giudici si sono ritrovati in serie difficoltà di fronte a numerosi casi, costretti ad utilizzare le fattispecie presenti nel codice penale che non rispondevano alla situazione concreta. La maggior parte delle volte tali casi si sono conclusi con un nulla di fatto o quasi, a dimostrazione dell'inadeguatezza degli strumenti di reazione attuali, quelli che il nostro ordinamento mette a disposizione di fronte a questa violazione dei diritti umani.

Vi porto un caso emblematico, ossia quello del carcere di Asti, per fare comprendere quali siano gli effetti concreti che la mancata previsione del reato di tortura può produrre. È una vicenda giudiziaria che si è conclusa nel 2012 in Cassazione, ma che oggi si ripropone, in quanto si è ricostruito nello stesso carcere un sistema di violenza organizzato, a ragione per cui c'è stata, l'anno scorso, un'ulteriore richiesta di rinvio a giudizio per alcuni operatori penitenziari. Il caso finito in Cassazione, invece, era il seguente: due detenuti sono stati presi di mira da un gruppo di agenti penitenziari e maltrattati in modo sistematico. Uno dei due è stato spogliato, condotto in una cella di isolamento priva di vetri, di materasso, di lavandino e di sedia, ed è rimasto lì per circa due mesi,

per i primi giorni completamente nudo; gli è stato razionato il cibo, per alcuni giorni ha ricevuto solo pane e acqua ed è stato picchiato con calci, pugni e schiaffi per tutto il corpo. All'altro detenuto è stato riservato un trattamento abbastanza simile. Il tribunale di Asti, che ha ricostruito i fatti che vi ho riferito, parla di una prassi di maltrattamenti posti in essere in modo sistematico, aggiungendo — e cito dalla sentenza — « che i fatti in esame potrebbero essere agevolmente qualificati come tortura, se l'Italia non avesse omesso di dare attuazione alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 10 dicembre 1984 ».

In questo caso le indagini ci sono state, sono state approfondite, sono stati accertati i fatti, sono stati identificati i responsabili, ma la punizione non c'è stata, perché nel momento in cui si sono concluse le indagini non c'era alcuna figura di reato che portasse ad evitare, per via della pena lieve prevista, la prescrizione.

Questo è sostanzialmente confermato dalla Cassazione. La pubblica accusa si è rivolta alla Cassazione, chiedendo che i fatti fossero qualificati in una maniera differente, come maltrattamenti aggravati e non come abuso di autorità contro arrestati o detenuti. La Cassazione, però, ha respinto il ricorso, dicendo che ciò non avrebbe fatto alcuna differenza pratica, dal momento che neppure la diversa qualificazione giuridica dei fatti avrebbe, a quel punto, portato alla punizione dei responsabili. In sostanza, la suprema Corte ha riportato il passaggio del tribunale che qualifica i fatti come tortura, ammesso che ci fosse questa ipotesi di reato, e poi ha confermato che non c'era modo di punirli. Queste sono le conseguenze del ritardo che sta durando da trent'anni. Oggi abbiamo un'occasione importante. In Commissione giustizia, come gruppo MoVimento 5 Stelle, ci siamo spesi per dare il nostro contributo alle modifiche apportate al testo del Senato. Il risultato finale è dunque il testo che vediamo oggi. Non è ciò che ci aspettavamo. In particolare, come ricordava prima il collega Ferraresi, vi è un complesso di pre-

visioni che renderanno di fatto complicato, secondo noi, provare il reato in sede processuale. Quando si dice che la sofferenza deve essere ulteriore rispetto a quella che deriva dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative dei diritti e poi si aggiunge che, quando vi è l'aggravante per il pubblico ufficiale, i fatti, per essere puniti, debbono essere commessi con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio, ecco queste previsioni, che sono state inserite probabilmente con lo specifico intento di non scontentare chi o coloro che sono preoccupati dall'introduzione nel nostro codice penale di questo reato, secondo noi renderanno di difficile applicazione il reato di tortura così come è stato configurato. Come si potrà provare per esempio la sofferenza ulteriore rispetto a quella che deriva da legittime misure privative o limitative dei diritti? Certo noi — devo dirlo — siamo in parte soddisfatti, dal momento che, rispetto al testo del Senato, c'è stato un miglioramento riguardo alle pene e riguardo alla scelta che si è fatta, anche se avremmo preferito, come si ricordava prima, un doppio binario. È ovvio che la nostra preferenza massima sarebbe stata per il reato proprio, configurabile quindi soltanto per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, ma almeno ascoltare le parole di chi ci consigliava un doppio binario. Tutto questo non è successo, oggi abbiamo un reato comune e un'aggravante per il pubblico ufficiale, e poi queste previsioni che, secondo noi, rendono inefficace la norma. Quindi, da qui l'affermazione del collega Ferraresi di prima, quando si diceva che tra il non approvare una legge e l'approvarla così forse non c'è molta differenza. Siamo preoccupati delle interpretazioni che la giurisprudenza potrà dare quando si troverà a dover applicare una norma così configurata e quando si dovranno addirittura provare le sofferenze ulteriori rispetto a quelle che derivano da legittime misure privative o limitative dei diritti.

Si è parlato tanto di forze dell'ordine in questa discussione sulle linee generali.

Ecco noi ribadiamo ovviamente che le forze dell'ordine in questo Paese hanno bisogno certo di maggiore attenzione, di maggiori risorse e di maggiori riconoscimenti; qui però si sta parlando di torturare persone e, con i casi eclatanti che purtroppo hanno segnato la storia del nostro Paese, noi riteniamo che non si dovrebbe mai andare a peggiorare un testo, rendendolo in parte, come abbiamo ricordato, inapplicabile solo per tentare di accontentare un po' tutti. Per questo, riteniamo che, dall'esame in Aula degli emendamenti, potremo ulteriormente migliorare la norma. Tuttavia, ci tengo anche qui a sottolineare che essere qui oggi a discuterne e a votare la prossima settimana è già un bellissimo e fondamentale passo avanti per la democrazia. Noi, come MoVimento 5 Stelle, abbiamo l'abitudine di voler sempre cercare di tendere al meglio; è per questo che in Commissione abbiamo spiegato le nostre preoccupazioni e le nostre perplessità e che oggi siamo qui in Aula a chiedere ancora uno sforzo.

Uno sforzo per tentare di arrivare all'approvazione di un reato che sia davvero efficace. Non vogliamo ritrovarci qui, fra dieci o venti anni, a renderci conto che quello che magari si sta facendo oggi non troverà la giusta applicazione in sede processuale. Da qui la nostra posizione e, tuttavia, anche la speranza che questa occasione importante non venga assolutamente sprecata (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*).

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. 2168-A)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Ferraresi, se ritiene. Onorevole Ferraresi, intende replicare? Aveva terminato il suo tempo, ma non so se vuole replicare brevemente.

VITTORIO FERRARESI, *Relatore di minoranza*. Quanto tempo ho, Presidente?

PRESIDENTE. In teoria niente, però ha due minuti.

VITTORIO FERRARESI, *Relatore di minoranza*. Ho sentito tanti interventi che vanno nella direzione di approvare una buona legge e tante altre cose, che sono state dette nell'emiciclo destro, assolutamente non pertinenti con la norma che stiamo trattando. Sono questioni per lo più ideologiche, mandate ad una certa parte delle forze dell'ordine, per far sì che si capisca che loro tengono a non approvare una legge che va contro le forze dell'ordine, che va contro la Polizia. Questo assolutamente non è vero, non esiste, tecnicamente non esiste. Veramente invito i colleghi a sbrogliarsi di dosso concetti di ideologismi che nulla c'entrano con questo reato.

Noi sappiamo che le forze dell'ordine, come ho detto, non torturano, ma vi sono tanti casi, che non sono isolati, che vanno assolutamente puniti. Non si può lasciare l'impunità in questi casi. Mi auguro veramente che la maggioranza colga al balzo i numerosi passi avanti e la mano tesa che il MoVimento 5 stelle ha dato, in particolare al PD, per approvare questa legge, non con tutte le richieste del MoVimento 5 Stelle, ma, almeno, con qualche punto assolutamente importante, per rendere questa scelta efficace, per non pentircene, poi, in un secondo momento.

Credo che, poi, tutte le altre specificazioni saranno fatte in sede di discussione degli emendamenti, ma vorrei — questo è un auspicio che, molto probabilmente, non avverrà — veramente che pensassimo ai processi e alle vittime, piuttosto che portare avanti questioni ideologiche, che nulla hanno a che fare con questa proposta di legge (*Applausi dei deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Franco Vazio, per due minuti.

FRANCO VAZIO, *Relatore per la maggioranza*. Anche meno, Presidente. Credo che vada colto anche il senso con il quale la maggioranza ha approcciato l'Aula, con una relazione che non era assolutamente chiusa e scevra dalla possibilità di poter cogliere anche delle integrazioni. Ora, il punto che mi pare debba essere rilevato in riferimento a quanto sollecitato anche dagli amici e compagni di SEL, quando dicono e raccontano fatti gravissimi ai quali il Paese ha assistito, è che quei fatti, con questo testo, da quando sarà approvato, saranno puniti.

Non possiamo dire che, con questo testo, questi fatti non saranno assolutamente puniti. Credo che dobbiamo, però, sapere che il reato di tortura è un reato grave e, come tale, va punito, se vi è la certezza degli elementi che conducono a configurare un reato grave come il reato di tortura. E le Nazioni Unite, con la Convenzione del 1984, ci indicano la strada: la strada è quella di un reato che prevede una condotta che ha la finalità di ottenere o una punizione o una sofferenza oppure di estorcere o ottenere una confessione da qualcuno. Questo è l'aspetto qualificante di questo reato.

Altrimenti, ci porteremmo e ci ridurremmo a fare una sommatoria di reati che il nostro codice penale già prevede. Quindi, sono disponibile, siamo disponibili, a cogliere gli aspetti positivi di una discussione vera, profonda, di questo testo, ma anche convinti che questo testo rappresenti fino in fondo quelle aspettative vere e profonde che nel nostro Paese ormai stanno latendo dal 1988.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

COSIMO MARIA FERRI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Grazie Presidente, anche il Governo conferma la volontà e il dato politico importante che è quello di introdurre, per la prima volta, nel nostro ordinamento, con questa proposta di legge, il reato di tortura. È stata più volte citata, e la voglio ribadire, la Convenzione delle Nazioni Unite del di-

cembre 1984 e, quindi, l'esigenza dell'introduzione di questo reato, del reato di tortura, risale proprio alla necessità di adeguare l'ordinamento italiano a quanto sancito dalla citata Convenzione. Con questa Convenzione, tra l'altro, era stato previsto non solo il divieto di tortura, di trattamenti e pene crudeli, disumane e degradanti, ma anche che i singoli Stati aderenti, tra cui l'Italia, adeguassero i loro ordinamenti interni, prevedendo la punizione della tortura. Questo è un dato politico importante e per questo il Governo crede in questo provvedimento, ha apprezzato le relazioni che sono state svolte oggi in Aula ed è aperto, anche in sede emendativa, a migliorarlo laddove è possibile, anche se è stato trovato un equilibrio importante.

Nel nostro ordinamento il delitto di tortura non è previsto oggi, anche se è vero che i fatti di tortura possono essere puniti attualmente con altre ipotesi di reato: il reato di lesione, la violenza privata, la minaccia, i maltrattamenti, però è evidente che l'esistenza di una lacuna nel nostro ordinamento esiste e il reato di tortura è qualcosa di più rispetto a questi reati citati. Da qui nasce l'esigenza di creare un reato autonomo, uno specifico disvalore, che vada oltre e che sia più grave rispetto ai reati oggi previsti nel codice penale. Così come dobbiamo evidenziare alcuni drammatici fatti di cronaca relativi a decessi di persone che si trovavano in stato di detenzione o gravissime forme di maltrattamenti perpetrati ai danni di anziani ricoverati in case di cura, che valgono a dimostrare l'indifferibile esigenza di un intervento legislativo in questa materia e le condanne che l'Italia ha riportato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo proprio per fatti di tortura. Quindi, introdurre questo reato è una necessità reale.

È stata fatta la scelta, come configurazione giuridica, di puntare su un reato comune, e non su un reato proprio, specifico, commesso da pubblici ufficiali, però è stata prevista, come è stato ricordato, l'aggravante e, dunque, esiste poi l'ipotesi aggravata quando è commessa dal pub-

blico ufficiale. Un punto che volevo sottolineare, che è stato poi ripreso dall'onorevole — mi pare — Buttiglione, da altri e anche dalla Commissione affari costituzionali, è quello che riguarda le aggravanti. Le ipotesi aggravate sono quelle in cui dal fatto derivi una lesione e quella nel caso in cui venga causata la morte della persona torturata, differenziando la pena a seconda che la morte del torturato sia una conseguenza non voluta oppure sia volontaria. Su queste ipotesi dobbiamo certamente fare attenzione e seguire quello che ci è stato detto dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 50 del 1988 e, quindi, dovremmo cercare di rendere queste aggravanti adattabili al caso concreto, con il giudizio di bilanciamento. Impostata così, si potrebbe creare il rischio che per la prima delle due ipotesi si preveda una pena irragionevole perché eccessiva, trent'anni essendo pari al triplo della pena massima prevista per le ipotesi base. Su questo ci può essere un correttivo, proprio per uniformarci a quanto ci ha detto la Commissione affari costituzionali che nel suo parere ha formulato delle osservazioni sostanzialmente analoghe a queste che ho cercato di evidenziare.

Quindi, deve essere valutato se la pena fissa di trent'anni sia ragionevolmente proporzionata, ovvero se la pena di trent'anni sia congrua in rapporto alla sanzione da quattro a dieci anni prevista per le ipotesi base. Un'ipotesi può essere quella di proporre per il primo periodo, non anni 30, ma fino ad anni 24, oppure fino ad anni 30 e per il secondo periodo reclusione da 25 a 30 anni per consentire, appunto, che non ci sia un aumento automatico.

Voglio poi segnalare due cose. Una che è stata prevista anche l'istigazione alla tortura, inserendo nel codice penale l'articolo 613-ter. In questo caso si è invece configurato come un reato proprio e questo è importante perché, quindi, c'è anche questa fattispecie impostata come reato proprio.

Poi l'articolo 2-bis prevede che i termini di prescrizione del delitto di tortura siano raddoppiati rispetto ai termini or-

dinari. Anche questa è una novità positiva, che consente di allungare i tempi di prescrizione e, quindi, di essere efficaci con l'accertamento della pena e del processo.

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

Discussione delle mozioni De Girolamo ed altri n. 1-00653, Scotto ed altri n. 1-00680, Famiglietti ed altri n. 1-00685, Cariello ed altri n. 1-00688 e Palese ed altri n. 1-00689, concernenti interventi a favore del Mezzogiorno (ore 18,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione sulle linee generali delle mozioni De Girolamo ed altri n. 1-00653, Scotto ed altri n. 1-00680 (*Nuova formulazione*), Famiglietti ed altri n. 1-00685, Cariello ed altri n. 1-00688 e Palese ed altri n. 1-00689, concernenti interventi a favore del Mezzogiorno (*vedi l'allegato A — Mozioni*).

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

(Discussione sulle linee generali)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

È iscritto a parlare il deputato Pagano, che illustrerà la mozione De Girolamo ed altri n. 1-00653, di cui è cofirmatario. Ne ha facoltà.

ALESSANDRO PAGANO. Grazie Presidente, desidero manifestare la personale soddisfazione da parte del mio partito per essere stati i primi a presentare la mozione Sud, a cui sono seguite le altre mozioni di eguale tenore. Era infatti evidente che dall'agenda politica era scomparso il Sud. La presenza oggi del sottosegretario Delrio certamente ci pone nelle condizioni di potere affrontare un ragio-

namento, non soltanto una mera esposizione, una riflessione sulle caratteristiche che in questo momento si stanno manifestando nel nostro Paese e che vedono, appunto, il Mezzogiorno in particolare difficoltà.

Rispetto ai dati del mese di ottobre, quando fu presentata la mozione, i parametri e le statistiche sono tutti peggiorati ed è evidente quindi che quanto allora avevamo detto non era distante dalla verità: dobbiamo intervenire sul Sud. Non può sparire dall'agenda e non può sparire per cento motivi. Il primo — e lo dico come premessa — perché è evidente che le difficoltà dell'Italia derivano proprio perché non c'è una buona valorizzazione del Sud, anzi c'è una cattiva valorizzazione. Tutti i processi economici hanno sempre delle refluenze culturali e viceversa. Diceva Alfred Marshall «le nazioni non nascono ricche le nazioni diventano ricche». Ed è evidente che diventano ricche o povere sulla base di scelte della classe dirigente.

Se oggi abbiamo un Meridione che culturalmente ed economicamente non risponde nelle maniere giuste, non possiamo pensare che tutto questo sia frutto di un caso. Non risponde perché sono state delle scelte politiche sbagliate. Se fino al 1860 il PIL dell'Italia meridionale era esattamente pari al PIL dell'Italia settentrionale e poi da quel momento è cominciato un declino, ci dobbiamo interrogare su questo fatto. Non è questa la sede ma c'è una revisione storica. Finalmente è emersa una nuova letteratura che sta portando avanti discorsi diversi rispetto al passato. L'allora regno Sabauda fece una guerra di conquista economica, la cui refluenza fu anche culturale. In primo luogo, generò flussi migratori spaventosi. Stiamo parlando dei primi flussi migratori del sud, che sono datati 1872. Prima al Sud erano completamente sconosciuti, mentre erano conosciuti nell'Italia del nord: Piemonte, Lombardia, Veneto conobbero migrazioni sin dal 1812. Quindi solo con l'unità nascono emigrazioni del Sud.

Migrazioni che continuano nel secondo dopoguerra. Fu una nuova ondata di flussi migratori: segno evidente che ancora

una volta nel secondo dopoguerra era stata sbagliata la politica economica. Qual era? La politica assistenzialistica, è ovvio! Una politica che mirava a tenere buono il ceto medio e a far sì che le «braccia lavoro» si spostassero laddove in quel momento c'era lo sviluppo, cioè nel nord-ovest.

È chiaro che, quando si creano le condizioni per una mentalità di tipo assistenzialistico, non si può pretendere che poi tutto a un tratto la situazione cambi. È evidente che i migliori poi emigrano. Si tratta anche e soprattutto di emigrazione intellettuale, elevata, con le conseguenze che, quei territori divengono sempre più poveri.

Chi paga le conseguenze di tutto questo? Ma l'Italia tutta, è ovvio. Paga l'Italia, perché non si può fare a meno di un territorio geopoliticamente così importante. Alla fine i conti si pagano. È evidente che, fino a quando esisteva un'economia dal segno «più» il peso di un Mezzogiorno veniva sopportato. Quando, come oggi, le difficoltà sono di altro genere, è evidente che il peso diventa insopportabile.

E allora a questo punto cominciano i teoremi, signor sottosegretario. Ci sono certuni che dicono di lasciare il sud al suo destino. Guardi che questa idea non è paradossale. Non è detta apertamente, perché ovviamente c'è una retorica che nasconde il vero pensiero. Ma basta vedere quello che succede in altri contesti. Basta vedere come si comporta la Germania nei confronti della Grecia — ma io direi, in generale, come si manifestano i popoli del nord nei confronti della Grecia —, per capire che poi forse, in fondo in fondo, questo tipo di ragionamento non è distante tra il nostro Nord e il nostro Sud.

Ma qui la domanda è d'obbligo: il Nuovo Centro Destra è qui per fare una mozione di tipo rivendicazionista? Siamo qui per portare avanti un ragionamento che è legato a «per favore, trattateci bene», «siamo qui con il cappello in mano»? No, signor sottosegretario questi sono discorsi vecchi, vecchi, su cui c'hanno marciato in tanti dal punto di vista poli-

tico, dal punto di vista anche morale, con conseguenze devastanti, che hanno prodotto povertà economiche e culturali.

È evidente che questo non vuol essere il senso, non vuol essere la motivazione e la logica con cui ci stiamo confrontando in quest'Aula assolutamente deserta, segno di una non sensibilità all'argomento.

Qual è questo qualcosa di diverso? Io penso che sia opportuno che il Governo – direi, in generale, l'Aula e tutto il movimento culturale che sta attorno a questo tipo di argomenti – si interroghi almeno su tre tesi. Le declinerò nei dieci minuti che mi restano a disposizione. La prima tesi è quella relativa alla geopolitica; la seconda è relativa alla demografia e la terza è relativa alla pubblica amministrazione. Quindi, si tratta di argomenti, tutto sommato, nuovi, perché quando si parla di Sud di solito si parla di altro.

In questo caso, invece, riteniamo che il nostro contributo deve essere realizzato esattamente con queste direttrici: geopolitica, demografia, pubblica amministrazione. Non sono direttrici di breve periodo. Chi parla di breve periodo capisce solo di assistenzialismo e dietro l'assistenzialismo sappiamo bene che cosa c'è, tutto e di più: dalle cose riprovevoli da un punto di vista morale alle cose peggiori da un punto di vista penale.

No, io penso che quelle di cui stiamo parlando sono ovviamente scelte di medio, ma soprattutto di lungo periodo. Quindi, si tratta di scelte epocali, scelte di un Governo che, se ha l'ambizione di essere protagonista in un contesto mondiale. Infatti, se le affronta in termini di « pannicello caldo », si ritroverà un pannicello caldo, nel senso che quelli che abitano al Sud, ovviamente staranno sempre peggio, e a cascata lo sarà tutto il Paese.

E c'è una volontà – mi riferisco al Governo – di portare l'Italia in uno stato di assistenzialismo totale. Qualcuno in Europa vuol portare l'Italia come oggi la Calabria, o la Sicilia, nei confronti dell'Italia: un mercato di consumo, un mercato dove tutto deve essere distrutto, e dove esiste una gestione della decrescita.

È evidente che ciò è inaccettabile, abbiamo il dovere di combattere e di non consentirlo e, quindi, proprio per questo motivo, di portare avanti delle soluzioni di lungo periodo. In tal senso, non possiamo dimenticare, queste tre direttrici a cui ho accennato poc'anzi.

Partirei esattamente da quella geopolitica che tutti trascurano e che io penso sia invece l'elemento centrale su cui bisognerebbe ragionare in maniera concreta. La via mediterranea allo sviluppo oggi può garantire all'Italia la *leadership* assoluta. Vale punti di PIL. In atto osserviamo un Nord Africa che cresce, al netto di quello che succede nelle zone di guerra, in percentuale alta. Osserviamo anche che i traffici intercontinentali per nave diventano sempre più una modalità di trasporto intensa. Osserviamo infine, che, per merito non certamente nostro, ma per merito di altre nazioni e di altri contesti regionali, la centralità del Mediterraneo sta per essere riacquisita. Perché l'abbiamo riacquisita? Perché il Mediterraneo ha un declino, che è datato 1492, ossia dalla scoperta dell'America. Da quel giorno il Mediterraneo, dove tutto, prima, doveva passare, non fu più il centro del mondo. Pur tuttavia, in altre parti del mondo, in Oriente, ci sono economie che « tirano a manetta » e che stanno generando PIL e flussi mostruosi di denaro, che ovviamente devono essere investiti. Oggi l'investimento in larga parte si concentra in Africa. Lo sappiamo bene, non per niente vi è l'attenzione dell'estremo Oriente e soprattutto della Cina nei confronti dell'Africa. E, poi, ovviamente c'è tutto quello che consegue alle acquisizioni. Ogni giorno si vedono processi di acquisizioni aziendali di colossi cinesi in Italia. Anche in questi giorni e in queste ore ci sono investimenti corposi. Gli investimenti dell'Estremo Oriente stanno riportando il Mediterraneo di nuovo al centro del mondo.

E, allora, ricapitolando: aumento dei traffici, possibilità di ridurre i tempi di rifornimento dei mercati gravitanti nel Mediterraneo e sviluppo economico dei

Paesi sulla sponda meridionale del Mediterraneo, Tre pre-fattori su cui, ovviamente, fare dei ragionamenti.

Vado per sintesi perché mi rendo conto che il tempo scorre inesorabile e dico che uno di questi elementi di spicco su cui fare percorsi di riflessione è dato, per esempio, dal Canale di Suez. Se il raddoppio sta avvenendo, significa che noi passeremo da 49 navi a 98 navi nei prossimi anni, ma non navi uguali a quelle attuali, super navi. Oggi queste navi si circumnavigavano l'Africa e arrivano ai porti di Le Havre, in Francia, di Rotterdam, in Olanda, di Tallinn nel Baltico, e soprattutto di Amburgo in Germania. Invece grazie a quello che sta accadendo e che ho descritto prima tutto questo potrebbe non accadere più. Potrebbe non accadere più, ed ecco perché le economie del nord hanno interesse a boicottarci. Signor sottosegretario, hanno interesse a frenare tutto questo e, a boicottare la piattaforma meridionale dell'Italia.

Dobbiamo convincerci che questo elemento deve realizzare investimenti, ma soprattutto battaglie politiche e perché è chiaro che nel Nord Europa hanno tutto l'interesse a fermarci. Abbiamo una grande battaglia infrastrutturale da combattere.

Ecco perché dobbiamo puntare sui porti, sugli *hub*, portuali e aeroportuali, che devono diventare elemento di sviluppo per il sud, ma, attenzione, piattaforma di rilancio della nostra economia, dell'economia nazionale. Perché è chiaro che c'è un nord che ha quasi un livello di saturazione, per cui l'investimento — è una legge dell'economia —, per quanto possa essere forte, non potrà mai raggiungere livelli elevati. Invece, quando si investono le stesse cifre, ma su cose mirate al Sud, allora, è evidente che i risultati saranno di gran lunga maggiori.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

ALESSANDRO PAGANO. Sorvolo velocemente questo passaggio; devo, per forza di cose, non parlare di pubblica amministrazione puntando molto sulla demografia.

Un minuto per dire, signor sottosegretario, che ormai è dimostrato che i Paesi ricchi sono quelli che hanno giovani, che continuano ad investire sui giovani, ma che — attenzione — fanno figli. A causa alle scelte scellerate che sono state fatte in questo Paese — scelte che sono state anche di cambiamento culturale, che hanno cambiato la mentalità —, oggi, in Italia, mancano all'appello 5 milioni di italiani: la piramide si è rovesciata completamente, quindi, pochissimi giovani stanno sopportando il peso enorme degli anziani.

Ciò significa che abbiamo un *welfare* tremendo, un *welfare* in cui si spendono 69 miliardi per cambiare in peggio la mentalità, portando i giovani tutti alla ricerca del contratto a tempo determinato, di breve periodo, per poi lucrare sulle indennità di disoccupazione. Non funziona, non funziona assolutamente. Signor sottosegretario, le leggi orientano le coscienze: in questo caso, le orientano negativamente. È evidente che abbiamo una sanità che costa un accidente, è evidente che abbiamo un sistema pensionistico che non regge e non reggerà.

Allora, che fare? Signor sottosegretario, mi rivolgo a lei che, è sensibile. Ci vuole una scelta demografica forte, una politica familiare, che rilanci esattamente quello che manca oggi, cioè le nascite. E questo vale per il Sud, che è a certezza di spopolamento, ma vale, ovviamente, anche per il Nord.

Allora, questa è una scelta rivoluzionaria: parliamo di Sud, ma parliamo anche di tutta Italia. Esattamente come la visione geopolitica, che deve cambiare le cose da un punto di vista strutturale e dei trattati con il Nord, l'Europa. Così una nuova politica demografica produrrà risultati straordinari in termini di rilancio della nostra economia.

PRESIDENTE. Deve concludere.

ALESSANDRO PAGANO. Cosa ci vuole per fare questo? Politiche familiari già conclamate, riconosciute, fatte altrove, che qui devono essere soltanto replicate. E non mi si dica che mancano i soldi, perché il

crollo del petrolio, il crollo dell'euro, il crollo dello *spread bund* tedeschi-BTP creano le condizioni per una notevole liquidità, che può essere investita e deve essere investita. Signor sottosegretario, tocca a questo Governo fare scelte intelligenti e innovative, capaci di produrre ricchezza.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Placido, che illustrerà anche la mozione Scotto ed altri n. 1-00680 (*Nuova formulazione*), di cui è cofirmatario. Prego, onorevole.

ANTONIO PLACIDO. Grazie, Presidente. Dico subito che è piuttosto desolante vedere un'Aula vuota nel momento in cui si avvia una discussione sul Mezzogiorno, in una fase storica e politica nella quale tanto drammatica è la situazione civile, sociale, economica e democratica del Mezzogiorno. Pesa certamente, Presidente, un'infausta e credo non casuale scelta di calendarizzazione, ma non si sfugge all'impressione che la distrazione media sia direttamente proporzionale alle scelte...

PRESIDENTE. Onorevole Palese, onorevole Pagano, scusate, ma fate veramente molto rumore. Prego, onorevole Placido.

ANTONIO PLACIDO. Non si sfugge all'impressione, dicevo, che la distrazione media che accompagna l'avvio di questo confronto sia direttamente proporzionale alle scelte, anche di questo Governo, di derubricare il Mezzogiorno dall'agenda dei temi che riguardano lo sviluppo del Paese. È un segno dei tempi, evidentemente, la distrazione che impera.

In altri momenti della vicenda storica e politica del Paese, prima e dopo la parentesi drammatica del fascismo, tempi dai quali pare separarci un'era geologica, il dibattito sul Mezzogiorno accompagnava le tappe salienti del confronto pubblico sui destini della Nazione. Altri ne erano i protagonisti, altra era la consapevolezza, evidentemente, di quanto stringente fosse il legame che connetteva il sud al futuro

sviluppo dell'intero Paese. Questa consapevolezza è venuta meno, senza che, tuttavia, siano venute meno le pesanti ragioni materiali che hanno originato il divario, il quale, anzi, si allarga.

Siamo di fronte, Presidente, sottosegretario, al peggiore andamento dell'economia meridionale che la storia unitaria ricordi, un arretramento di tredici punti percentuali di prodotto interno lordo scontati tra il 2007 e il 2013. Certo — si dirà — pesano le ragioni della crisi della congiuntura internazionale e le politiche di austerità europea che la stanno aggravando, ma le scelte alla portata dei Governi, almeno da quelle, forse, sarebbe lecito attendersi un altro e più deciso orientamento anticiclico.

E invece no, perché questo Governo (articolo 12 della legge di stabilità) taglia gli investimenti al sud tagliando 3 miliardi e mezzo di euro dal Piano di azione e coesione, destinati a interventi di qualità e a più lunga realizzazione: si pensi a scuole e a ferrovie. E non c'entrano questa volta le chiacchiere sulle regioni incapaci di spendere, sugli sprechi e sul malaffare, chiacchiere da cui siamo inondati anche a causa di un'informazione superficiale e asservita, perché in questo caso i programmi sono per almeno la metà sotto il controllo delle amministrazioni centrali. Questo accade in un momento in cui le azioni redistributive messe in atto pagano più al nord che al sud (si pensi all'effetto distributivo degli 80 euro) e lo spostamento della pressione fiscale in sede regionale e locale riduce la progressività dell'imposizione fiscale, tornando a penalizzare il sud e accentuando squilibri e disuguaglianze sociali, oltre che territoriali.

Eppure, noi dovremmo disporre di nostre politiche di coesione a complemento — se esistessero — di politiche ordinarie. Ma il vecchio FAS 2007-2013 ha fatto perdere le tracce nei giochi di prestigio intervenuti grazie a riprogrammazioni e disponibilità effettive che hanno cancellato di fatto il vincolo di destinazione: avrebbe dovuto essere orientato per l'85 per cento al Mezzogiorno. Del nuovo Fondo di sviluppo e coesione a fine 2014 non esiste ancora

una programmazione di massima, ma anche queste risorse dovrebbero essere aggiuntive. Sennonché, del criterio dell'addizionalità delle politiche di coesione si è perso finanche il ricordo.

Finanche la sesta relazione sulla coesione della Commissione europea del luglio 2014 sembra distrarsi e non coglie la portata dei processi di snaturamento che sono in atto. Se le politiche di coesione diventano sostitutive, invece che aggiuntive, di politiche generali inesistenti o, peggio, utilizzate in ogni direzione (finanche per le politiche di innovazione nelle aree forti), esse, evidentemente, invece che produrre convergenza, alimentano divergenze e squilibri e per il Mezzogiorno aggiungono il danno alla beffa.

Che dire poi dell'altro grande tema su cui si è concentrata la discussione pubblica sul Mezzogiorno negli ultimi dieci anni, tutta rivolta a discutere e a mettere sotto la lente di ingrandimento l'utilizzo dei fondi strutturali, fondi che hanno finito per surrogare ogni altra politica per il sud.

Anche qui, una mistificazione patologica: le risorse europee, per statuto, avrebbero dovuto rappresentare un tassello aggiuntivo di più generali ed ampie strategie di riequilibrio territoriale. Il loro, infatti, è un peso assai relativo, assolutamente non corrispondente alla rappresentazione mediatica che se ne offre, alla suggestione inebriante prodotta dalla ridda di cifre mirabolanti offerte in pasto all'opinione pubblica. Si pensi che la spesa in conto capitale per investimenti e formazione di capitale produttivo è stata, nel 2012, pari a 48,5 miliardi di euro, il 3,1 per cento del PIL a fronte di una spesa corrente di oltre 750 miliardi. La quota riservata al sud, all'interno di questa, è pari appena a 17,4 miliardi di euro, l'1,1 per cento del PIL; al suo interno tutte le risorse aggiuntive per la coesione valevano 6, 9 miliardi e quelle europee soltanto 2,4 miliardi di euro.

Ciò che si racconta, quindi, su sprechi, inefficienze e malefatte, che pure ci sono e che pure occorre sanzionare duramente, copre la più colossale operazione di redistribuzione alla rovescia operata nella sto-

ria repubblicana. Ma cosa si annuncia dunque — ci si chiederà legittimamente — per il domani, visto che questo è quello che è successo fino a ieri? Il nuovo Fondo di sviluppo e coesione è ridotto di 20 miliardi rispetto al precedente, e non è ancora programmato; la riduzione del cofinanziamento dei POR per 12 miliardi su Calabria, Campania e Sicilia, in analogia con quanto avvenuto con il piano di azione e coesione è sconcertante; l'Agenzia per la coesione non è ancora operativa nel mentre si gestisce la coda di vecchi programmi e l'avvio dei nuovi. Le politiche di coesione, inoltre, sono slegate da strategie di sviluppo più ampie, anche in sede europea, e il Mezzogiorno è penalizzato pesantemente da condizionalità macroeconomiche di recente introdotte, che premiano i territori con le migliore *performance*; i vincoli delle *fiscal compact* alimentano divergenze che i fondi strutturali, per le regioni appena dette, non sono in grado di compensare; le regole di integrazione imposte dall'Eurozona rendono il Mezzogiorno una specie di Sisifo impossibilitato a competere con Paesi come la Polonia, che ricevono un'ingente mole di risorse senza essere sottoposte agli stessi vincoli fiscali e monetari a cui è sottoposto il Mezzogiorno d'Italia. Come si produce la convergenza in queste condizioni? Come si correggono gli squilibri? Come è possibile che nessuno se ne accorga e che tutti discutano d'altro? Il 2013 è il sesto anno consecutivo di crisi ininterrotta, con dinamiche recessive che minacciano di protrarsi anche nel 2014 e nel 2015. Fra il 2008 ed il 2013, il prodotto industriale si è ridotto di oltre un quarto, gli addetti all'industria di poco meno che un quarto, si sono più che dimezzati gli investimenti dell'industria. La Svimez parla di desertificazione industriale in cui, ai limiti strutturali dell'apparato produttivo meridionale, si sommano limiti congiunturali legati al forte calo della domanda interna.

E che dire poi dell'università del Mezzogiorno? Già quelle italiane sono tra le ultime in Europa per finanziamento, numero di iscritti e laureati, ricercatori e dottori di ricerca, quella del sud è pena-

lizzata da criteri di distribuzione delle risorse, ideate per premiare le realtà con le migliori *performance*. Le quote premiali di finanziamento aumentano esponenzialmente a scapito dei fondi di finanziamento ordinario. Il rapporto Svimez 2014, ancora una volta, segnala che è diventata drammatica la condizione giovanile, che c'è un declino apparentemente inarrestabile degli atenei meridionali e dei sistemi regionali di diritto allo studio; le risorse decrescenti riducono le opportunità formative, i passaggi dalle scuole medie superiori alle università si sono ridotti, riportando il Paese indietro di dieci anni.

Fra il 2012 e il 2013 il numero delle iscrizioni dei giovani meridionali all'università si è ridotto del 30 per cento rispetto a dieci anni prima, nel 2003-2004. I pochi giovani che si iscrivono all'università, uno su quattro oggi, scelgono sempre più raramente un ateneo in regione preferendo per il 25 per cento una sede diversa contro il 9 per cento dei giovani del centro e l'8 per cento di quelli del nord.

Infine il tema cui accennava in maniera a mio giudizio un po' fantasiosa il collega che mi ha preceduto, lo smottamento demografico del Mezzogiorno: fino al 1995 il declino riproduttivo è avvenuto seguendo un percorso parallelo fra nord e sud, fino ad allora la geografia riproduttiva è rimasta inalterata. A partire da allora tale tendenza ha cominciato ad invertirsi fino al sorpasso del 2006, quando la fecondità del nord ha superato quella del sud. Le dinamiche che producono questi esiti sono la minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, le difficoltà dei giovani a trovare lavoro e a metter su famiglia che li inducono a cercare fortuna altrove; la bassa natalità più la forte mobilità dei giovani determinano un fenomeno che con orribile espressione è stato definito «degiovanimento», che avvita il sud in una spirale senza ritorno. Siamo in presenza di un processo devastante di stravolgimento demografico e di disinvestimento — anche qui, discutibile espressione — riproduttivo.

Occorre dunque immaginare un modello sociale che rimetta al centro le persone ponendole in grado di essere al contempo destinatarie e costruttori di benessere nel territorio che abitano. Di qui la portata dirompente della proposta di reddito minimo garantito qui ed ora, non solo riforma del *welfare* ma liberazione dal ricatto, diritto alla dignità, dice Libera, al futuro per le giovani generazioni meridionali a cui non si possono propinare oltre ricette logore e stantie. Ma chi può credere che si possa riassorbire l'enorme mano d'opera di eccedenza qualificata e intellettuale rappresentata dai giovani e dalle donne meridionali semplicemente azionando le leve del mercato? La riduzione del tempo di lavoro necessario alla produzione di merci libera risorse che vanno redistribuite a vantaggio di tutti — finisco, Presidente — in una prospettiva in cui la mano pubblica torni a svolgere la funzione che finanche gli onesti conservatori dell'Italia liberare ritenevano le fosse assegnata.

Ecco, abbiamo scelto di limitarci nell'illustrare la mozione a fotografare l'esistente, sperando che il dibattito che seguirà aiuti ad individuare qualche via d'uscita dal vicolo cieco in cui è piombato il Mezzogiorno. La parte per così dire *construens* della proposta contenuta nella mozione la rinviemo agli interventi per dichiarazione di voto che seguiranno. Essa in larga parte segue la scia delle indicazioni Svimez: risparmio energetico, riqualificazione urbana, bonifica ambientale ed idrogeologica, servizi civili, misure che nell'insieme prefigurino un grande piano per il lavoro, un grande *new deal* verde che allevi la fame di lavoro al sud. Poi politiche infrastrutturali in grande stile che rafforzino la base produttiva meridionale e ne correggano i limiti. Logistica di tipo nuovo, nuove grandi scelte di concentrazione urbana, porti e attività di retroporto...

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere, onorevole Placido.

ANTONIO PLACIDO. ...secondo gli studi recenti dei professori Forte e Canesi,

con lo sguardo rivolto al Mediterraneo e perciò all'Europa. Nessuna idea d'Europa, neanche quella più angusta, è infatti compatibile con l'amputazione del suo fronte meridionale e mediterraneo, è in gioco molto più del destino dell'Unione monetaria oggi sul fronte sud dell'Europa. Sono in discussione la pace e la guerra ed è misurandosi e fronteggiando minacce come queste nel secolo che abbiamo alle spalle che si è costruito quel peculiare modello di civilizzazione europea che porta il segno indelebile delle conquiste del lavoro. Di questa storia siamo eredi e di questa vorremmo continuare ad essere gelosi custodi.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Mura, che illustrerà anche la mozione Famiglietti ed altri n. 1-00685, di cui è cofirmataria. Ne ha facoltà.

ROMINA MURA. Signora Presidente, signor sottosegretario, colleghe e colleghi, la discussione parlamentare di oggi intorno alle mozioni concernenti interventi a favore del Mezzogiorno, trae particolare spunto dai dati diffusi da Svimez di recente, dati che fotografano l'andamento sociale ed economico del Mezzogiorno, dipingendo al riguardo una tela dalle tinte oscure.

Dati spietati che delineano il contesto attuale, l'esistente, ma anche la prospettiva e le dinamiche di breve periodo destinate a peggiorare ulteriormente se non interverrà un'inversione di tendenza determinata da politiche specifiche. Uno stato di disagio tale da fornire argomentazioni forti e sostegno a coloro che, dismessa ogni speranza, ripongono i loro sogni o semplicemente il normale istinto di sopravvivenza in un *trolley* e abbandonano la comunità, la terra d'origine, il sud.

E tutti i dati analizzati, alla ricerca di tendenze meno drammatiche, di uno spiraglio di cambiamento, alimentano, inesorabilmente, la curva discendente dei destini del Mezzogiorno, sia quelli che mettono a confronto i singoli territori e attingono all'efficienza del sistema produttivo (nel 2013 il valore aggiunto per

abitante, nella provincia di Milano, corrispondeva a 46,6 mila euro; in quella di Agrigento, invece, raggiungeva, appena, 12 mila euro), sia quelli relativi alle macro zone geografiche. Per cui, se nelle aree del centro-nord, relativamente al PIL *pro capite*, si riscontrano differenze ricomprese all'interno di un *range* del 10 per cento, con 33,5 mila euro nel nord-ovest, 31,4 mila euro nel nord-est e 29,4 mila euro nel centro, nel nostro Mezzogiorno il valore del PIL *pro-capite* crolla, sempre nel 2013, a 17,2 mila euro, inferiore di ben 45,8 punti percentuali rispetto a quello del centro-nord. Perché la crisi non ha colpito in modo uguale il nord, il centro e il sud. Dal 2007 al 2013, il sud, secondo Confindustria, ha perso 47,7 milioni di PIL, 32 mila imprese, 600 mila posti di lavoro, 28 miliardi di investimenti pubblici e privati. Risultano depotenziati la gran parte dei più importanti distretti industriali anche se resistono eccellenze industriali su cui noi dovremo puntare. Penso, in particolare, all'elettronica nell'area dell'Aquila e Avezzano, all'aerospaziale in Campania e in Puglia, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in Sardegna. In questo quadro si inserisce, poi, il disimpegno di un enorme quantitativo di risorse europee restituite a Bruxelles.

Ma è da almeno un quindicennio che i dati statistici raccontano il costante e continuo declino sociale, economico e demografico del Mezzogiorno. È proprio in quel quindicennio che la politica si è distratta. Sì, perché in questo intervallo di tempo, proprio in concomitanza con il periodo peggiore della storia recente del sud, lo Stato si è totalmente disimpegnato. Fra il 2009 e il 2013, gli investimenti pubblici destinati al Mezzogiorno sono diminuiti di oltre 5 miliardi. Praticamente un salto indietro di venti anni e il sud ha percorso velocemente l'unica strada percorribile in queste condizioni: quella del declino.

Basta, al riguardo, comparare l'andamento del prodotto interno lordo delle regioni meridionali con quello non delle regioni del centro-nord, ma del resto d'Europa. All'inizio del nuovo millennio, il PIL

pro capite abruzzese era pari al 101 per cento di quello europeo. Nel 2010, è sceso all'84 per cento. Quello molisano, nel 2000, equivaleva al 91 per cento di quello europeo e appena dieci anni dopo all'80 per cento. Quello campano è passato, nello stesso intervallo di tempo, dal 73 al 64 per cento, quello pugliese dal 79 al 67 per cento, quello lucano dall'82 al 70 per cento, quello calabrese dal 72 al 65 per cento, quello siciliano dal 75 al 66 per cento e quello sardo dall'86 del PIL al 68 per cento nel 2010.

Come scrivono autorevoli opinionisti, come constatiamo noi, nuova classe dirigente che quotidianamente sta sul territorio, nel nostro Mezzogiorno avanza il deserto. Di fatto, il sud Italia è la più ampia, in termini di estensione e di popolazione, fra le aree depresse d'Europa. Tant'è che la mancata soluzione della crisi profonda che l'attraversa potrebbe compromettere e mettere a rischio l'intero impianto della politica di coesione europea.

E non possiamo dire che il Sud non sia stato oggetto di attenzioni pubbliche e programmi finanziari straordinari. Siamo passati dalla Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950, all'Agenzia per la promozione e lo sviluppo, attiva fino alla prima metà degli anni Novanta, che, di fatto, per anni hanno investito ingenti risorse in Sicilia, Calabria, Campania, Sardegna, Basilicata, Abruzzo, Molise e Puglia, per poi incardinare lo sviluppo del Mezzogiorno fra le ordinarie competenze del Ministero dell'economia e delle finanze, senza dimenticare i fondi europei, assegnati ancora secondo una logica di addizionalità e straordinarietà. E anche la politica mediterranea, che ha promosso le porte d'accesso del Sud, sia quelle via mare sia quelle terrestri, a ponti e canali di relazione con il Nord Africa e il Medio Oriente, tarda a produrre risultati e ricadute positive per i nostri territori.

Non ha saputo esplicitare le potenzialità che le sono proprie nemmeno l'immane patrimonio archeologico, culturale e naturalistico presente nelle regioni meridionali. In Sicilia ci sono ben cinque siti Unesco;

eppure, le Baleari hanno 11 volte più turisti e 14 volte più voli *charter*. Trecen- toquarantatre miliardi di fondi pubblici speciali, secondo i dati Svimez, spesi in mezzo secolo; eppure il divario fra il mezzogiorno e il centro-nord non solo non è superato ma è addirittura maggiore rispetto al dopoguerra.

Di fatto, sono stati perfino vanificati gli sforzi fatti e anche i risultati raggiunti nel corso di sei intensi decenni di interventi. È stata una grande mole di interventi che, sì, ha reso più moderno il Mezzogiorno rispetto ai primi del Novecento, portando acqua e strade in ogni dove; una grande mole di interventi che, però, ha consumato territorio, senza produrre sviluppo. Semmai, in molti casi, tutti misurabili e verificabili, ha orientato e determinato percorsi di sviluppo e implementato sistemi produttivi estranei ai contesti territoriali in cui sono stati impiantati.

Non posso, al riguardo, non pensare alle centinaia di ettari di terreno fertile sottratti all'agricoltura per impiantarci industrie oggi dismesse. Territori oggi aridi, perché inquinati e abitati da disoccupati e cassaintegrati. Penso a La Maddalena, l'isola sarda che per anni è stata sito militare strategico ed oggi è abbandonata al proprio destino, dopo lo scippo delle risorse alla stessa destinate per la valorizzazione turistica.

Guardando al Mezzogiorno non possiamo non vedere complessivamente un terzo del territorio nazionale, un terzo della popolazione e un terzo delle risorse culturali e paesaggistiche messi all'angolo, inutilizzati se non degradati e ai margini. Non sono mancate le risorse, però; questo lo dobbiamo dire. È mancata la strategia e, insieme a questa, è mancata la visione. E così le risorse ordinarie, come quelle addizionali e straordinarie, sono state utilizzate per interventi frammentari e legati a logiche localistiche, piuttosto che per raggiungere obiettivi di carattere strutturale e di sistema. Ancora, sono mancati meccanismi e strumenti di controllo e di monitoraggio della qualità e dell'efficienza delle politiche pubbliche. La burocrazia e

l'illegalità diffusa, l'incapacità amministrativa nel gestire i processi hanno completato il quadro di inefficienza.

Non sono, pertanto, casuali il pesante deficit di infrastruttura ferroviaria, così come la mancanza di collegamenti viari e di mezzi pubblici fra aree interne e costiere. Così come non sono casuali i pesanti disagi delle due grandi isole del Mediterraneo, Sardegna e Sicilia, mai effettivamente inserite nel sistema di connessioni e relazioni fisiche della nazione.

E da qui la difficoltà per il Mezzogiorno, in particolare, ma che poi si riflette inevitabilmente sull'efficienza del sistema Paese, di attualizzare le direttive europee in materia di politica comunitaria dei trasporti, dalla necessità di realizzare l'intermodalità come nuova modalità del trasporto pubblico, alla possibilità, per tutti i cittadini, di spostarsi da una parte all'altra del continente in tempi europei, alla difficoltà per i territori di connettersi ai principali corridoi di comunicazione europea. Basta analizzare, con un po' di attenzione, le cartine geografiche che rappresentano la rete europea TEN-T o le autostrade del mare per constatare la pesante assenza dalle stesse di interi pezzi di Mezzogiorno.

Ecco perché, come già esplicitato nella mozione Covello ed altri n. 1-00612, approvata a novembre scorso, diventa necessario attualizzare e intensificare alcuni degli impegni nella stessa rappresentati, tra cui quello di rendere pienamente operativa l'Agenzia per la coesione territoriale, ma avendo piena consapevolezza che per far rinascere il sud non sarà sufficiente raggiungere esclusivamente il pur importante risultato dell'efficienza della spesa pubblica.

Occorre, insieme al perseguimento di una maggiore efficienza dei meccanismi di spendita delle risorse pubbliche e, in particolare, di quelle europee, avviare una effettiva e opportuna perequazione infrastrutturale, che, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 42 del 2009, parta da una seria ricognizione del *deficit* infrastrutturale e di quello di sviluppo, così come delle particolari condizioni di contesto, non ul-

tima la specificità insulare, con definizione, come stabilisce la legge, di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119 della Costituzione. Sull'insularità, condizione geografica che caratterizza le due isole del Mezzogiorno, occorre che l'Europa la riconosca come condizione speciale e specifica che, determinando evidenti discriminazioni e disuguaglianze, giustifica l'attivazione di strumenti e percorsi mirati per il superamento dei naturali squilibri che ne derivano. Al riguardo, diventa fondamentale che, nell'ambito del prezioso lavoro che il nostro Governo e i nostri europarlamentari stanno facendo per cambiare la politica europea e sottrarla all'esclusivo paradigma dell'austerità, il tema dell'insularità sia inserito fra le nuove e irrinunciabili condizioni attraverso cui dare una prospettiva al Mezzogiorno. E in ambito europeo diventa essenziale fare una battaglia per rendere più flessibile il regime degli aiuti di Stato, per facilitare e rendere possibile la destinazione di aiuti pubblici per il superamento dei pesanti *deficit* infrastrutturali. Penso alle grandi reti di servizi: nello specifico i trasporti e la banda larga. Una revisione del regime degli aiuti di Stato che consenta di agire sulla leva fiscale come elemento per attivare sviluppo. La leva fiscale rappresenta la modalità per eccellenza attraverso cui richiamare investimenti e trattenere nel sud risorse umane formate e competenti. Il modello potrebbe essere, anche attraverso dei miglioramenti procedurali, quello seguito per istituire le ventidue zone franche urbane, di cui ben diciotto sono ubicate al sud.

Altro aspetto su cui necessariamente occorre intervenire con straordinarietà è la demografia. Finalmente, dopo anni di colpevole silenzio, viene rappresentata come una delle principali variabili per affrontare la questione meridionale. Lo stesso rapporto Svimez, a cui oggi ci riferiamo nello svolgimento di questa discussione parlamentare, lancia l'allarme.

Se il *trend* demografico non si inverte, sia in relazione al saldo naturale che a quello migratorio, nei prossimi cinquant'anni il sud perderà oltre quattro milioni di abitanti. La demografia è un elemento che consente di leggere gli ulteriori squilibri fra territori delle regioni meridionali. Le aree che presentano i maggiori indici di decremento demografico sono in genere quelle più lontane dai principali centri di erogazione dei servizi, quelle con i più bassi livelli di dotazione infrastrutturale. Queste due condizioni da sole condizionano in negativo un possibile percorso di vita in queste comunità, tanto da indurre, i più giovani alla fuga. All'interno della più generale dicotomia nord-sud, si propongono ulteriori e caratterizzanti sperequazioni fra zone rurali e zone urbane, fra zone interne e zone costiere. In queste specifiche porzioni di territorio meridionale si propongono spesso fenomeni speculari: alti livelli di antropizzazione nelle città e più in generale nelle zone costiere; desertificazione produttiva e umana nelle zone interne e rurali; irrazionale consumo del suolo nelle zone urbane e abbandono del suolo nelle zone interne. Da questi derivano costi sociali ed economici ingenti, non più sostenibili. Le stesse risorse, e forse un quantitativo molto inferiore, potrebbero essere utilizzate per interventi volti a predisporre l'inversione di tendenza di questi fenomeni.

Occorrerebbe, pertanto, accompagnare il programma di investimenti per la perequazione infrastrutturale e quello che fa leva sulla fiscalità con politiche sperimentali che invertano le dinamiche di spopolamento in atto nel meridione. Penso a politiche che promuovano la natalità e la genitorialità. Giusta la strada, scelta con l'ultima legge di stabilità, di erogare i *bonus* bebè per i primi tre anni di vita del bambino. Sarebbe bene rafforzare queste misure attraverso uno specifico programma per il sud.

E ancora bene abbiamo fatto ad articolare, prolungare e diversificare nel tempo i permessi parentali, ma, anche in questo caso, per il sud, sarebbe necessario un programma *ad hoc*. Occorre, poi, met-

tere in campo progetti che incentivino l'immigrazione di coppie con progetti di vita da realizzare nel Mezzogiorno, anche attraverso eventuali formule di reddito di insediamento e altri incentivi alla residenzialità nei territori del sud.

Il futuro, poi, sta, rispetto alle regioni meridionali, nel potenziamento del ruolo economico della donna attraverso il suo pieno inserimento nel mondo del lavoro. Mi avvio a concludere: per fare rinascere il sud servono allora efficienti ed innovative politiche straordinarie, programmi e risorse mirate. Il decennio che ci lasciamo alle spalle mostra come fossero e siano sbagliate le teorie di coloro che richiama- vano e richiamano ad una normalizzazione delle politiche di sviluppo del sud.

Il sud, da solo, non può farcela: ha bisogno che lo Stato e l'Europa programmino e attuino, come in sintesi ho provato a dire: politiche fiscali e demografiche *ad hoc*; uno specifico *Jobs Act* con relative risorse finanziarie, che metta in campo strumenti e percorsi per l'assunzione di donne e giovani; uno straordinario programma di interventi infrastrutturali; un piano mirato per abbattere la dispersione scolastica e per formare disoccupati di lungo periodo.

Si deve fare così, oppure tanto vale voltarsi dall'altra parte, continuare a fare finta di non percepire il deserto che avanza, non diversamente da come è stato fatto in questi ultimi 10 anni. Il Partito Democratico si impegna, in tal senso, a concentrare il suo lavoro politico e parlamentare affinché intorno al progetto di rilancio del Mezzogiorno si concentrino le migliori energie e competenze di cui dispone, nella consapevolezza che, senza Mezzogiorno, non vi sarà un'altra Italia più competitiva, più equa e più europea.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Francesco Cariello, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00688. Ne ha facoltà.

FRANCESCO CARIELLO. Presidente, colleghi, signor Ministro, una considerazione, una premessa, vista la scarsa par-

tecipazione in questa Aula per discutere un argomento quale quello del rilancio del Mezzogiorno: vi è da dire che, sicuramente, siamo tutti d'accordo sullo stato di depressione in cui versa il nostro Mezzogiorno, e quindi non ripeterò i dati che sono stati già esposti, perché ormai sono un dato oggettivo e la nostra base di partenza è questa; quindi, direi che è inutile ripeterci.

Ma quello che manca — sono d'accordo, con piacere, anche, con la collega che mi ha appena preceduto, che lo ha citato — è una visione. Questo Parlamento su una cosa deve essere concorde, su quella che è la nuova visione del Mezzogiorno d'Italia, perché è chiaro che il rilancio di questo Paese parte da un rilancio del Mezzogiorno. Ma noi dobbiamo concordare su una visione a lungo termine, su quale strategia intendiamo adottare per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia. Al di là dei dati oggettivi, che, ripeto, non voglio ancora rimarcare — ma partiamo tutti dagli stessi — credo che, in questo momento, noi dobbiamo individuare nel Mezzogiorno un'opportunità per il rilancio del Paese ed è necessario porsi degli obiettivi.

Fondamentalmente, la struttura economica del nostro Paese è suddivisa in due macroaree: il centro-settentrione, il centro-nord d'Italia, che, comunque, è basato su delle economie manifatturiere, industrializzate, mentre, quando si pensa al sud, quando si pensa al Mezzogiorno, invece, ci soffermiamo principalmente sull'agroalimentare, sull'agricoltura e sul turismo.

Quindi, è vitale per il Mezzogiorno d'Italia basare il rilancio su quelli che sono gli investimenti sull'acqua. Noi abbiamo voluto porre come uno dei pochi impegni nella nostra mozione quello del ciclo all'acqua, il guardare e riconsiderare l'intero sistema idrico del Mezzogiorno d'Italia, e basare su questo il rilancio di due macrofiloni, che sono l'agroalimentare e il turismo, assicurando un ciclo idrico sia sotto il punto di vista del dissesto idrogeologico e della depurazione delle acque reflue, sia del controllo dei vari sversamenti industriali.

Quindi, per noi è prioritario e vitale, proprio pensando all'attrattività della vita nel Mezzogiorno, pensando anche al rilancio demografico, all'attrattività degli investimenti e delle persone nel Mezzogiorno, riconsiderare e ripianificare strategicamente un intero sistema idrico per tutto il Mezzogiorno. In questo contesto, è chiaro che bisogna anche porsi degli obiettivi per la ricerca di settori dell'economia in cui intervenire e individuare, proprio a livello geografico, delle zone in Italia, perché non tutte le zone sono uguali, i vari distretti sono diversificati, sono diversi. Quindi, bisogna anche mirare a valorizzare l'esistente, e questa è l'altra parola chiave che noi vorremmo sottolineare per il Mezzogiorno. Il Mezzogiorno d'Italia è una di quelle aree geografiche che risponde meglio oggi alla valorizzazione dei fattori produttivi: ci sono tanti fattori produttivi inespressi che potenzialmente potrebbero determinare il rilancio dell'intero Paese, ma vanno valorizzati. I vari Governi che si sono alternati hanno fallito proprio in questo, nella valorizzazione dell'esistente. Si è sempre pensato al Mezzogiorno come un qualcosa da aiutare, con un approccio assistenzialista — è stato citato anche negli interventi che mi hanno preceduto — che era quello della Cassa del Mezzogiorno, che è quello dei Fondi europei, dei vari Fondi di coesione o dei vari POR, a livello regionale. Ma noi dobbiamo smetterla di pensare al sud come un qualcosa da assistere, dobbiamo guardare al sud, invece, come ad una grande opportunità, un'opportunità da valorizzare per quello che ha, perché gli imprenditori del sud, gli agricoltori, gli operatori turistici, sono in grado di risollevarsi, bisogna semplicemente metterli nelle condizioni di farlo.

Quello che è un punto che vorremmo sollevare è la sburocratizzazione, ovvero una macchina amministrativa che crei delle zone a burocrazia zero, una zona di rilancio immediato. Un giovane nel sud del nostro Paese deve poter essere in grado di avviare la sua idea imprenditoriale, o comunque la sua attività in agricoltura, nel turismo, in maniera autonoma, rapida

e con meno burocrazia possibile. Questo è l'altro obiettivo che noi poniamo e vorremmo che, in questo, il Governo consideri anche prioritaria la questione sicurezza, perché una volta avviata una qualsiasi idea imprenditoriale, una qualsiasi azione di tipo creativo, l'imprenditore, il giovane, deve poter esercitare la sua attività umana. Nella maniera più sicura, sentendo lo Stato al suo fianco e non come un oppressore dal punto di vista della fiscalità, perché oggi per recuperare gettito e per cercare di perderne il meno possibile si è seguito un approccio quasi di terrore fiscale e il giovane, o comunque la giovane partita IVA nel sud tende, per la maggior parte del suo tempo, per più dell'80 per cento, ad adempiere agli oneri fiscali o alle più disparate questioni burocratiche, anziché all'impresa, a pensare come creare il suo prodotto, a come valorizzarlo, a come rilanciarlo.

Poi vi è il terzo tema, che è quello della ricerca. Se vogliamo una visione per il sud c'è, una visione a lungo termine. A nostro avviso, il sud dovrebbe essere quel territorio in cui tutto il mondo della ricerca vorrebbe venire a svolgere il periodo migliore della sua vita, quello più produttivo, quello legato agli studi e alla ricerca universitaria, perché al sud potrebbe vivere, mangiare cibo ottimo, godersi veramente il territorio e poter studiare. Invece no, questo Paese cosa ha fatto? Nelle università del sud abbiamo ridotto gli assunti; e su questo abbiamo citato, nella nostra mozione, l'articolo 66 del decreto-legge n. 112 del 2008, il famoso comma 13-bis, che riduceva, anno su anno, i nuovi assunti in ricerca nelle università.

Noi dobbiamo eliminare quel vincolo, noi dobbiamo cercare di ampliare quanto più possibile la possibilità di assumere nuovi ricercatori nel nostro Paese. Infatti, attraverso la ricerca e l'investimento in ricerca, si fa nuova occupazione e si crea l'ambiente giusto anche per potere attrarre investimenti. Il nostro sud è potenzialmente il luogo dove veramente tutto il mondo potrebbe avere piacere a venire a

sviluppare la propria cultura, la propria innovazione e la propria ricerca dell'innovazione.

Sto cercando di toccare i punti più salienti della nostra mozione – ripeto – perché ad ogni punto c'erano dati allarmanti, in un periodo di crisi veramente sotto gli occhi di tutti: desertificazione e abbandono da parte dei giovani, di tutto il territorio. Quindi, come evitare questa fuga di cervelli, questa fuga proprio dei nostri? Parecchi miei coetanei abbandonano le loro città, perché non c'è più speranza. Questo, a nostro avviso, non deve accadere. Il sud deve essere veramente il terreno per il rilancio sostenibile.

Quindi, dobbiamo avviare dei percorsi educativi, volti a stimolare proprio un cambio culturale, che determini una nuova educazione imprenditoriale nei giovani. Non si fa impresa più come nel passato: dobbiamo guardare al modo di fare impresa in maniera sostenibile. In maniera sostenibile significa cercare di insegnare come utilizzare in modo sostenibile tutte le risorse a propria disposizione, ovvero risorse territoriali, risorse della terra, il lavoro, risorse umane, il capitale anche. Sono questi i valori su cui deve basarsi il rilancio del Mezzogiorno, cercando di istruire anche un giovane a fare impresa in maniera sostenibile. Questi sono i punti chiave.

In questo modo, quindi, il giovane sarebbe portato non a cercare un posto di lavoro, cioè qualcuno che lo paghi, ma piuttosto a reinventarsi il suo futuro, a cercare di investire su sé stesso, investire sulla propria idea. Ma, ripeto, il mondo e il contesto attorno a sé deve funzionare affinché lui non abbia timore nell'affrontare un'idea imprenditoriale in proprio.

Quindi, sintetizzando: maggiore sicurezza, meno burocrazia e investimenti, soprattutto nei settori che agevolerebbero l'agro-alimentare e la caratterizzazione dei propri prodotti e investimenti nel turismo. Questi sono i punti chiave della nostra mozione, che mi sarebbe piaciuto magari potere rappresentare in maniera più estesa a diversi miei colleghi, vista la scarsa partecipazione. Ma in fase di vo-

tazione sicuramente toccheremo tanti altri aspetti, nonché quelli relativi anche ai dati economici, molto disastrosi, in cui versa il nostro Mezzogiorno.

Signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi comunque la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento, che avrei voluto fare a tutta la platea dei miei colleghi.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Cariello, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

È iscritto a parlare il deputato Palese, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00689. Ne ha facoltà, onorevole.

ROCCO PALESE. Grazie, signora Presidente. Signor sottosegretario, onorevoli colleghi, ringrazio il titolare della delega alle politiche di coesione relative ai fondi comunitari, quindi, sostanzialmente, al Mezzogiorno. Infatti i fondi strutturali, i fondi comunitari, sono quasi tutti ormai riservati per le regioni dell'obiettivo 1.

Mi spiace, così come hanno già evidenziato i colleghi che, rispetto ad un'emergenza del Paese — perché sono una delle tante emergenze del Paese lo sviluppo, la crescita e gli investimenti del Mezzogiorno — non ci sia una grande partecipazione dell'Aula. Così come apprezzo tutte le illustrazioni e quanto detto da tutti i colleghi, tutte cose interessanti.

Signor sottosegretario, il mio non è l'ennesimo intervento cosiddetto di rivendicazione. Io penso che a nessuno possa sfuggire che noi siamo in presenza di norme costituzionali. All'articolo 119 della Costituzione si dice che la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minori capacità fiscali per abitante e si dice che, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in

favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni.

Io non voglio riprendere tutta la situazione della storia e della questione meridionale, per carità. Tanti studi sono stati fatti. Né immagino che, di punto in bianco, questo problema, che non è stato risolto in tanti anni della storia repubblicana, possa risolversi. Però alcune cose vanno evidenziate. Nel contesto di finanza pubblica in cui per l'intero Paese c'era il cosiddetto stanziamento e trasferimento di risorse ordinarie, per un certo periodo c'è stato pure lo stanziamento di risorse straordinarie, nelle più varie forme utilizzate: in un primo tempo, con la Cassa del Mezzogiorno, poi con l'Agenzia sud, poi con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, l'ultimo che è stato fatto nel 1988 pari a 120 mila miliardi di vecchie lire. Poi non c'è più stato alcun tipo di intervento dal punto di vista delle risorse pubbliche, che andava ad attuare quanto previsto dalla Costituzione. C'è stato il trasferimento ordinario, ma — ahimè! — negli anni, sottosegretario, che cosa ci è successo? Che anche il trasferimento ordinario per investimenti è stato sostituito, per motivi di finanza pubblica, dai fondi strutturali.

Questa è la storia ed è una storia amara. Infatti, è triste constatare quello che è successo in altri Paesi in situazioni grosso modo uguali. Chiaramente la comparazione investe altro tipo di valutazioni. Se penso all'unificazione delle due Germanie e ai costi che ci sono stati, lì, ci sono riusciti solo perché ci sono stati stanziamenti straordinari, ma anche qui, anche noi li abbiamo avuti. No, evidentemente ci sono state diverse componenti che hanno contribuito a determinare gli aspetti di uno sviluppo che ha portato quasi alla pari le due Germanie.

E noi dovremmo essere quanto meno capaci di cercare di diminuire questo divario, che — ahimè! — aumenta. Aumenta purtroppo in termini di reddito, perché la capacità fiscale e il reddito *pro capite* del Mezzogiorno sono veramente crollati completamente con la crisi, con la

globalizzazione e con la mancanza di investimenti, con la restrizione e con i tagli alla spesa pubblica che ci sono stati.

Penso pure che c'è un altro elemento che è stato pure toccato. Non cito le tante analisi di SVIMEZ, dell'ISTAT e via seguendo, cito situazioni drammatiche, soprattutto in riferimento all'occupazione, alla crescita e ai consumi: consumi che crollano, crescita che non c'è assolutamente, anzi c'è il crollo del prodotto interno lordo e, peggio ancora, la disoccupazione, in particolare quella giovanile, che in alcune regioni, come per esempio nella mia, la Puglia, supera addirittura il 50 per cento.

E allora vediamo di dare un contributo su come cercare di affrontare questa situazione. Noi abbiamo, signor sottosegretario, il piano operativo 2014-2020, il piano di sviluppo rurale e la PESCE, che corrispondono a 150 miliardi di euro nei prossimi anni: un dato estremamente decisivo, al quale, se consideriamo il periodo 2007-2013, se siamo capaci di utilizzare per bene tutte le risorse, dovremmo aggiungere un'altra decina di miliardi di euro.

Che cosa non va? Com'è che noi non riusciamo a spenderli e a spenderli bene? Infatti, di questo si tratta. Noi poco fa abbiamo detto tante cose, tutte interessanti. Noi siamo in presenza di risorse. Che cosa non funziona? La mia modestissima esperienza mi dice che dovremmo cercare di ridurre i centri decisionali in quanto sono troppi. Come dobbiamo spiegarlo che sono troppi, sottosegretario, e anche mutevoli? In che senso? Nel senso che cambiano i Ministri e bisogna ricominciare tutto da zero. Per carità, io non voglio scendere nelle autonome decisioni del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio, però, anche in base a quello che leggo sui giornali, attenzione, siamo in un momento decisivo. Lo dico sommessamente: attenzione, c'è un lavoro fatto. Anche nelle pubbliche amministrazioni, quando cambia un'amministrazione, quando cambia un sindaco o, peggio ancora, quando si scioglie un comune per dimissioni o per questioni anche peggiori,

e viene nominato il commissario, i ritardi si accumulano e da lì si determinano anche una serie di situazioni molto complesse.

Poi abbiamo il Quadro comunitario di sostegno europeo, il Quadro comunitario di sostegno nazionale, le regioni, i soggetti attuatori pubblici e privati, la costruzione stessa del programma. Noi oggi parliamo di 2014-2020 su questo programma. Siamo a quindici mesi, non siamo proprio all'anno zero, però le scelte e la spesa da parte dei soggetti attuatori e delle regioni, signor sottosegretario, come lei sa meglio di me, non sono partite. Quindi, dopo quindici mesi diciamo 2014-2020. E se vogliamo avere ascolto in Europa, se il Presidente Renzi vuole vincere questa battaglia della flessibilità del Patto di stabilità sugli investimenti e non solo sulla quota europea che già c'è rispetto alla nettizzazione del Patto di stabilità, contribuendo anche a non far calcolare quella degli investimenti in Italia e, in particolare, quella per il programma operativo europeo dei fondi strutturali 2014-2020, dobbiamo essere credibili noi, dobbiamo spendere noi e dobbiamo spendere bene noi. E il Governo ha sicuramente un indirizzo da seguire. Dove sono i ritardi? Uno l'abbiamo già individuato nella costruzione. Come recuperare? Siamo sicuri, signor sottosegretario, che non c'è necessità di una norma speciale sul problema della realizzazione degli investimenti pubblici rispetto al sistema autorizzativo? Possibile che noi andiamo in deroga, in deroga, in deroga e in deroga e che, invece, non ci sia deroga rispetto ai nulla osta di sovrintendenze, di altre macchinazioni e quant'altro, di VIA, eccetera, sugli investimenti pubblici? Se c'è una caserma dei carabinieri da fare e compagnia bella o altre situazioni, si facesse qualche cosa d'intesa con le regioni. Le regioni in questo caso hanno necessità anche loro di snellire. Quindi, si faccia d'intesa, senza andare incontro a situazioni di contenzioso e a norme invasive nei confronti delle regioni o viceversa.

E, poi, c'è la madre di tutti i mali: non esiste gara pubblica perché le risorse co-

munitarie sono tutte utilizzate con evidenza pubblica. Risulta a lei, perché a me non risulta, che ci sia una gara superiore a 100 mila euro che non va incontro a contenziosi? È una cosa incredibile. Come poter quindi superare tutto ciò? Le criticità sono queste. Abbiamo certamente un problema di quantità di spesa, per il quale io richiamo la situazione del Patto di stabilità. L'Europa deve individuare nel contesto della crescita un piano straordinario, Juncker o altro, per stimolarla e anche per dare attuazione veramente al Patto di stabilità. Infatti, non è un caso che ci fu una lotta incredibile sul Patto di stabilità e crescita.

Noi riteniamo, al riguardo che, per quanto riguarda il problema della quantità delle risorse, le amministrazioni pubbliche, i comuni e le regioni (che sono tanti) abbiano la necessità di spendere ma non possono farlo a causa del Patto di stabilità. Questa è una lotta che va vinta assolutamente sul 2007-2013, ma soprattutto sul 2014-2020. Certamente, non saremmo in questa situazione se vi fosse stata efficienza nell'attuazione delle spese, ma mi riferisco anche alla qualità della spesa, signor sottosegretario; al di là di tutto quello che noi possiamo dire in merito ad alcune situazioni circa gli investimenti, vi è un aspetto, in particolare, su cui io torno e continuo tornare, perché è uno di quelli decisivi, dal momento che potrebbe risolvere tanti problemi: mi riferisco al Fondo sociale europeo. Le regioni dell'Obiettivo 1 mediamente continuano a spendere tra i 150 e 200 milioni di euro all'anno e continuiamo ad avere zero in termini di occupazione; questo è un dramma ed una situazione che dovremmo cercare di coniugare con la riforma del mercato del lavoro che, in parte, è stata fatta, ma soprattutto mi riferisco al problema della scuola e dell'università: cerchiamo di ricondurre sull'università e sulla ricerca il Fondo sociale europeo e parlo anche del problema dell'inclusione sociale e quant'altro. Il fatto che, per quanto riguarda i bandi, vi sono sempre gli stessi istituti privati e quant'altro, che fanno formazione, è una situazione che è staccata dalla

realtà del lavoro; le regioni hanno necessità di spendere, ma vanno nel mirino e sono criticate da tutti se non spendono e, alla fine, viene vanificata questa possibilità. Molte regioni hanno problemi per quanto riguarda la situazione dei controlli. In questo caso, si è agito molto anche a livello di Governo; nell'ultimo programma, ciò è stato rettificato, chiarito ed integrato perché siamo al primo posto purtroppo per truffa e frodi per quanto riguarda le risorse comunitarie; soprattutto, si riscontrano negli investimenti immateriali. Anche in quel caso dobbiamo cercare di intervenire se vogliamo efficienza forte e io mi auguro, signor sottosegretario, che l'agenzia sia veramente decisiva nel contesto del monitoraggio, degli strumenti di controllo, perché occorre che ci sia controllo sulle risorse ma occorre anche e soprattutto che l'agenzia sia decisiva nel monitoraggio per poter utilizzare e utilizzare, per bene e nei tempi dovuti, queste risorse. Ho letto sue interviste pubbliche: se noi riuscissimo ad utilizzare tutte le risorse riprogrammate sul 2014-2020, sicuramente riusciremmo ad aumentare il prodotto interno lordo quasi del 2 per cento ed è così. Immagino anche che se riuscissimo ad integrare le risorse 2014-2020, avremmo sicuramente un risultato ancora migliore rispetto alla situazione della crescita. Ritengo che, sul prossimo DEF e legge di stabilità, ci sia la necessità da parte del Governo di un segnale concreto. Non possiamo fallire questa ultima occasione perché, altrimenti, l'Europa non ci darà — giustamente io dico — più risorse rispetto alla situazione dei fondi strutturali per poter far sì che le regioni dell'Obiettivo 1 riducano il divario esistente in termini di sviluppo. Per poter far questo, vi è la necessità di una iniziativa legislativa chiara anche rispetto alla diminuzione delle risorse ottenute; io ho compreso, avendo fatto per anni l'amministratore, che, se c'era consapevolezza da parte del Governo, che le risorse non sarebbero state impiegate, durante il corso dell'esercizio finanziario, mi riferisco alla quota di cofinanziamento dei fondi strutturali da parte del nostro paese, è fin troppo evi-

dente che, a fronte delle ristrettezze finanziarie, non sarebbero state stanziare.

Ma l'importante è che siano assicurati sempre alle stesse regioni, agli stessi territori e quant'altro, perché questo sì che è un segnale importante, anche in riferimento a quella che può essere una politica non dico di attenzione, ma una politica doverosa da parte del Governo, perché immagino che non possa esserci nel nostro Paese un Governo che non sia consapevole che il Paese se cresce, cresce insieme.

Poco fa Pagano ricordava anche la situazione geografica, geopolitica di grande piattaforma delle regioni del sud in un contesto del Mediterraneo abbastanza turbolento; è auspicabile che questa turbolenza sia bellica e anche di altra natura; sono migliori da questo punto di vista, ed in questo caso ci sarebbe una grandissima opportunità in riferimento a questo. Io penso che il Governo possa dare un grande segnale anche rispetto a un impegno che lei ha assunto in Commissione bilancio, allorché il comma 122 della legge n. 190 di quest'anno fissava gli impegni che dal punto di vista della competenza della cassa il Governo aveva assunto nei confronti del sud e di alcune delibere CIPE per investimenti al 30 settembre 2014. Vi sono molte regioni che si sono date da fare oltre quella data. Signor sottosegretario, io lo so che lei ha anche attivato un monitoraggio per evitare che ci siano contenziosi, affinché, se ci sono stati impegni giuridicamente vincolanti, la situazione possa essere risolta: anche questa è una cosa da tenere assolutamente presente.

Sostanzialmente, gli impegni che sono richiamati nella mozione di Forza Italia, l'ennesima insieme a quella di tanti nostri colleghi (di tanto in tanto parliamo di questi problemi ed è bene parlarne pure in Parlamento) riguardano questi aspetti, questo tipo di situazione. Si tratta di un problema grave su cui va richiamata l'attenzione del Governo e io ritengo che il Governo debba fare, non solo dal punto di vista formale — cosa che sta avvenendo — tanti adempimenti per portare il Mezzogiorno al centro della sua agenda, però,

signor sottosegretario, sarebbe auspicabile pure che il Presidente del Consiglio in prima persona sposasse questa battaglia del ripristino delle condizioni di sviluppo all'interno di un'area molto vasta che riguarda 20 milioni di persone all'interno del Mezzogiorno. Sarebbe un buon giorno per il Paese, per il Governo e per tutti (*Applausi dei deputati del gruppo Forza Italia — Il Popolo della Libertà — Berlusconi Presidente*).

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

(Intervento del Governo)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario Delrio.

GRAZIANO DELRIO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Grazie Presidente, sono molto onorato di partecipare a questa discussione; purtroppo è una discussione che avviene in un'Aula vuota ma non importa, la passione che ha caratterizzato gli interventi che hanno delineato il quadro relativo al Mezzogiorno meritano, credo, un approfondimento e un'interlocuzione, intanto su alcune questioni fondamentali. La prima è questa. Noi ovviamente non siamo d'accordo con quanto detto dall'onorevole Placido relativamente alla distrazione del Governo rispetto al Mezzogiorno. Il Presidente del Consiglio è il primo Presidente del Consiglio, credo, che ogni tre mesi si reca regolarmente al sud e fa il punto sullo stato di attuazione dei fondi europei. Ha scelto di tenere la delega alla coesione territoriale dentro Palazzo Chigi esattamente per avere un coordinamento costante delle situazioni. Quindi il lavoro che io sto facendo a Palazzo Chigi, sempre insieme al Presidente del Consiglio, appunto, in pieno collegamento e armonia, non è una scelta di ripiego ma è una scelta strategica, perché sappiamo che le politi-

che per il Mezzogiorno necessitano di un coordinamento ampio tra i vari settori.

Necessitano, cioè, di quadri convergenti, di quadri di riferimento, di quadri strategici. Questo non lo dice la Presidenza del Consiglio italiana, lo dice l'Europa, che in più e più occasioni ha ritenuto questi i motivi del cattivo utilizzo dei fondi. O perlomeno, i motivi per cui i fondi di sviluppo e coesione non hanno determinato uno sviluppo autopropulsivo, autosostenentesi, sta nel fatto che mancavano quadri strategici di riferimento. Questo Paese, non solo al sud, manca di un piano nazionale contro la povertà, manca di un piano delle infrastrutture strategiche, mancava, fino a pochi giorni fa, di un piano della crescita digitale della banda larga, manca di un piano della logistica dei porti, quindi delle situazioni più competitive. Io sono reduce adesso dall'incontro con i rettori del sud a Salerno — sono corso qua pensando di essere ritardo —: abbiamo bisogno appunto di mettere insieme, in un programma nazionale della ricerca, il piano delle infrastrutture strategiche di ricerca con il PON e con «Horizon 2020»; cioè, abbiamo bisogno di quadri complessivi che determinino una direzione molto chiara, precisa, e dentro questi quadri complessivi di affrontare con grande determinazione un aspetto e dire al Paese una grande verità, cioè che il Paese sarà nei prossimi due o tre anni quello che sarà il Mezzogiorno. Se il Mezzogiorno non riparte, il Paese non può ripartire. È impossibile pensare che non vi siano politiche pubbliche, investimenti pubblici aggiuntivi e determinati; non scollegabili, però, a una pianificazione di largo respiro e strategica, che poi è stata ripercorsa nelle sue caratteristiche principali dai vostri interventi, inclusi programmi di ampio respiro e di ampia innovazione, come, per esempio, il piano della banda ultralarga, che abbiamo coordinato da Palazzo Chigi e che permetterà al Mezzogiorno di raggiungere prima del nord gli obiettivi dell'Europa, cioè il 100 per cento di copertura a 30 mega e il 50 per cento a 100 mega. Dico

prima del nord perché le risorse per il Mezzogiorno sono certe, non dipendono da investimenti privati.

Questi piani hanno anche bisogno, però, contestualmente, di essere accompagnati da interventi «manutentivi», cioè di manutenzione dei fattori igienici. È stato accennato nell'intervento dell'onorevole Cariello il tema del sistema idrico: noi non abbiamo un problema di risorse sul sistema idrico, abbiamo 1 miliardo 100 milioni di euro per il sistema fognario in Sicilia non speso; quindi abbiamo bisogno di spendere i soldi già stanziati. Sono circa più di 30 miliardi i soldi che ancora ci stiamo trascinando e di cui non sappiamo l'esito. Questo è anche il motivo per cui il Governo ha assunto un atteggiamento rigido su alcune questioni. Basta proroghe! Se non hai assunto le obbligazioni giuridicamente vincolanti a una tal data devi per forza riprogrammare e devi essere penalizzato. Non è pensabile! Quindi vi inviterei a leggere con attenzione anche i dati relativi al punto più critico di questi nostri primi passaggi, che sono quelli relativi al programma di Azione e Coesione. Il programma di Azione e Coesione, i 3 miliardi e mezzo di euro cui lei giustamente fa riferimento, non dimentichiamoci che sono fondi della programmazione 2007-2013 che rischiamo di perdere. Noi non avremmo dovuto certificare oggi, nel 2015, 13 miliardi di euro, ma avremmo dovuto certificare 24 miliardi di euro, perché 11 sono stati i miliardi che sono stati spostati lì per evitare di perderli. A differenza di altri Paesi, come la Francia e la Spagna, che hanno defianziato e poi hanno tenuto in un calderone nazionale la questione, noi abbiamo scelto di metterli, nel 2011 e nel 2012, con intelligenza, dentro questo programma di Azione e Coesione. Ma non è pensabile che dopo sette anni più due — più uno e mezzo — solo il 10 per cento di questi fondi abbia un'obbligazione giuridicamente vincolante. Non sto parlando della realizzazione, sto parlando di un'obbligazione giuridicamente vincolante, cioè di un impegno! Non sto parlando del fatto

che siano realizzati! Io avrei preteso che fossero realizzati – se fosse stato per me –, però stiamo parlando di questo. Quindi, di cosa stiamo parlando? È per questo che il Governo, dentro una cifra di 14-13 miliardi e mezzo lordi di euro di misura occupazionale generica, cioè generale per favorire la decontribuzione alle imprese, ha deciso di prendere 3 miliardi e mezzo, cioè un terzo esattamente alla popolazione del Mezzogiorno, per quella misura, che sarà automatica, e speriamo che tiri. Non dimentichiamoci che le tre principali aziende in termini di occupati, in Italia, sono nel Mezzogiorno.

Non ce lo dimentichiamo perché mentre elenchiamo questo bollettino di guerra, che ormai sono i fatti, mentre parliamo di questo effetto depressivo che provoca in ognuno di noi questo bollettino di guerra, pensiamo anche ai punti di eccellenza e di forza che sono nel Mezzogiorno. Il Mezzogiorno ha più addetti nell'industria agro-alimentare della Baviera, ha un valore aggiunto manifatturiero superiore alla Romania, alla Finlandia, cioè il Mezzogiorno esiste, esistono filiere logistico-industriali molto forti, pensate all'*automotive* tra l'Abruzzo e il Molise. Esistono filiere industriali molto forti nel siracusano e nel catanese, esistono industrie di eccellenza, esistono potenzialità enormi dal punto di vista della portualità, ma anche qui perché su 800 milioni stanziati da sette anni l'avanzamento della spesa è di 110 milioni di euro? Sono tutti dati che trovate sul sito «OpenCoesione» che è stato premiato anche recentemente dall'Unione europea in termini di trasparenza. Perché? È un problema di leggi? È un problema di mentalità? È un problema di cultura? No, è un problema di mancanza di applicazione e di dedizione al fatto che i soldi pubblici vanno spesi per la popolazione, per il bene e la competitività del Paese. Questo è un problema molto serio. Io ho fatto un sopralluogo la settimana scorsa al porto di Taranto per far partire quei lavori perché se noi non facciamo partire i lavori nei porti vanno via le compagnie di *transshipment* ed è inutile

chiedere che stiano lì perché ci devono volere bene, noi dobbiamo farci volere bene, ha ragione l'onorevole Palese quando dice appunto che abbiamo un problema di credibilità.

Allora sul Mezzogiorno è vero, c'è questo bollettino di guerra ma ci sono anche dei fatti avvenuti nel 2014. In primo luogo, la gran parte delle imprese giovanili sono concentrate, secondo i dati che abbiamo, nelle dieci province del Mezzogiorno; le imprese giovanili sono tutte concentrate in dieci province e le prime dieci sono nel Mezzogiorno. Cosa abbiamo fatto nel 2014? Abbiamo intanto chiuso l'accordo di partenariato che a marzo, quando l'abbiamo approvato, appunto aveva la necessità di una notevole revisione, come da voi ricordato nelle audizioni che abbiamo fatto in Parlamento. Abbiamo chiuso l'accordo di partenariato, abbiamo presentato i 52 programmi, ahimè, 52 programmi, perché il frazionamento è uno dei problemi pensate che nel FSC, Fondo di sviluppo e coesione 2007-2013 abbiamo la bellezza credo di 18 mila progetti. Quindi esiste un problema e lo sappiamo, – lo dico da medico – e la diagnosi non è complicata in questo caso, il malato non ha bisogno di una diagnosi sofisticata. Sappiamo già che c'è il frazionamento dei progetti, la mancanza di piani strategici di riferimento, l'incapacità amministrativa cioè quella mancanza di disciplina e di applicazione che dicevamo, la mancanza di valutazione degli *outcome*, cioè di quello che succede, ma noi dobbiamo ragionare sui risultati attesi, è inutile che facciamo fare 35-40 progetti di inserimento nel mondo lavorativo e non si valuta il parametro se questi giovani sono andati o no a lavorare, come appunto diceva lei prima. Quindi abbiamo impostato la nuova programmazione sui risultati attesi, sugli *outcome*, sulla riduzione delle azioni, sul fatto di avere le condizionalità *ex ante*, cioè piani strategici di riferimento, ripeto, e abbiamo già il Piano nazionale dell'efficientamento energetico, abbiamo già il Piano della banda ultra-larga, abbiamo adesso completato insieme al Ministro Lupi, ed era pronto per essere discusso in

Consiglio dei ministri, il Piano della logistica e delle infrastrutture strategiche, abbiamo il Programma nazionale della ricerca che è in corso di definizione finale e quindi fra pochi giorni verrà fatto. In questi mesi abbiamo lavorato a rispondere alle obiezioni che ci sono state fatte, a presentare i programmi in tempo, nei tempi giusti, a non chiedere deroghe, a fare in modo che questi programmi avessero anche un'altra questione che è stata sottolineata molto bene dall'intervento dell'onorevole Mura, ma che è stata sottolineata anche da altri di voi, cioè il fatto che vi sia un'intelligenza sia di territorio che nazionale. L'Europa chiede che la programmazione venga fatta sulle strategie di specializzazione intelligente regionali e nazionali, ciò vuol dire che appunto bisogna che ogni territorio faccia un ragionamento coinvolgendo università, *stakeholders*, industriali, volontariato e tutto quello che volete, però radunandosi intorno a un tavolo e ragionando sui fattori competitivi e sui fattori che invece sono fattori ordinari. I fattori competitivi della Puglia, del Salento, sono diversi dai fattori competitivi dell'Abruzzo, è evidente. E il Salento ha fattori competitivi diversi da Taranto, è evidente.

Quindi, queste strategie di specializzazione intelligente, i piani di rafforzamento amministrativo e le applicazioni sulle strategie generali danno un quadro oggi che mi permette di dire che sono di un certo ottimismo di fronte al bollettino di guerra, cioè che siamo sulla strada giusta. E siamo sulla strada giusta anche perché abbiamo costituito l'Agenzia della coesione da subito, come voi sapete — poi gli atti amministrativi sono andati fino a dicembre, ma l'Agenzia della coesione è già attiva da dicembre —, ma comunque anche prima l'Agenzia della coesione ha usato — e sta ancora usando — l'avvalimento di tutto il personale. Quindi l'Agenzia della coesione non è vero che non è attiva; è attiva, tant'è vero che se voi andate ad osservare i dati del 2014 — anche qui si tratta di un elemento, permettetemi, non depressivo —, noi abbiamo superato i *target* di spesa che

l'Europa ci dava, abbiamo raggiunto il 70 per cento della spesa e gli unici tre programmi che hanno perso fondi sono il PON infrastrutture e reti per poche decine di milioni e il POR di Bolzano, quindi una parte di Bolzano, per certificazioni sbagliate, cioè per errori banali. Rischiamo di perdere quasi due miliardi di euro, ma ne abbiamo persi 50 milioni e abbiamo fatto un miliardo e 900 milioni di spesa in più perché l'Agenzia era attiva, perché dal primo giorno che sono arrivato, abbiamo costituito delle *task-force* vicine a ogni regione, vicine a ogni Ministero che facessero monitoraggio su quello che stava succedendo. Perché questa scuola non ha fatto avviare il cantiere, dato che aveva i soldi a disposizione? Qual era il problema?

Con queste azioni di accompagnamento noi abbiamo superato di un miliardo e 900 milioni il *target* di spesa e con queste azioni di accompagnamento io sono convinto che noi rispetteremo il *target* sfidante, molto sfidante, del 2015, quando ben 9 miliardi e 800 milioni, quasi dieci miliardi dovranno essere spesi solo nelle regioni convergenti, quindi un *target* assolutamente difficilissimo da raggiungere. Insieme a questo, volendo, c'è anche tutto il resto da poter spendere.

Per questo, dico che teoricamente c'è più del 2 per cento del PIL del sud dentro questo 2015. Per questo, lo dico, ma lo dico a ragion veduta perché sbloccando i cantieri latenti e spendendo i soldi che dobbiamo spendere i conti sono presto fatti: su un prodotto interno lordo di circa 400 miliardi, alla fine, se si spendono 12 o 13 miliardi, si spende il 3 per cento del PIL, teoricamente, e quindi abbiamo anche già 32 programmi operativi 2014-2020 che sono già stati licenziati e quindi potenzialmente possono già anticipare la loro spesa. Quindi, il quadro non è affatto... E abbiamo scelto di spostare, non di defanziare, ma di spostare, sul nuovo programma Azione Coesione 2014-2020, 7 miliardi perché le regioni che devono nel 2015 e 2016 spendere tutti questi soldi non ce l'avrebbero fatta e l'orologio avrebbe ma-

cinato e quindi andavano a rischio poi di perdere tra due anni, due anni e mezzo o tre i fondi. Ma questi soldi se queste regioni vengono da me e mi dicono: «io sono pronto a spendere: ho un progetto cantierabile», non c'è problema, sono a disposizione, sono nel fondo di rotazione, sono stati messi da parte e non sono stati sequestrati; sono lì, a disposizione. Che vengano con i progetti cantierabili e vedrete che non c'è nessun tipo di problema, nessun tipo di problema.

Questo Paese ha bisogno di potere in qualche modo reagire a questo stato di inerzia dicendo: «abbiamo una grande occasione, la dobbiamo cogliere e la dobbiamo cogliere fino in fondo». Per questo, credo che questo lavoro svolto durante questo anno abbia delle caratteristiche importanti, però noi non abbiamo, oggi come oggi, bisogno di moltiplicare ulteriormente progettazioni o titoli a cui il CIPE assegna un fondo; abbiamo bisogno di progetti, abbiamo bisogno di qualità dei progetti, abbiamo bisogno di cantieri che partono e abbiamo bisogno appunto in qualche modo di costruire tutto questo dentro un impegno forte e un'alleanza forte per il Mezzogiorno con la società civile locale, quindi con le energie migliori, quelle che combattono contro l'illegalità, contro la corruzione, con le energie più sane e gli amministratori più sani, da un lato, una vera alleanza per il Mezzogiorno e anche un'alleanza con il nord, perché purtroppo la discussione viene fatta — e io ero al festival del nord-est domenica a Vicenza — al nord per stereotipi: non si sa che c'è un grande tessuto industriale anche nel Mezzogiorno, non si sa quello che è stato detto dall'onorevole Pagano all'inizio, cioè che quando abbiamo fatto questo Paese, il Regno delle Due Sicilie aveva il bilancio in perfetto pareggio, mentre il Regno di Sardegna aveva debiti dappertutto, debiti di guerra.

Non si sa che Napoli era una delle più grandi capitali europee per la cultura, per l'industria, e aveva la più grande industria nazionale.

Quindi, vi sono stereotipi dappertutto assolutamente da eliminare. Quindi, non

dobbiamo fare stereotipi e dobbiamo anche dire a coloro che discutono delle politiche di coesione che queste hanno un significato importantissimo e che il sesto rapporto dell'Unione europea sulle politiche di coesione dimostra che senza le politiche di coesione la distanza tra le regioni più povere e le altre sarebbe stata addirittura macroscopicamente molto maggiore, molto maggiore. Quindi, non è in discussione il fatto che le politiche di coesione non possano e non siano riuscite, in un qualche modo, a dare slancio. È in discussione, in questo Paese, il fatto che non l'abbiano dato a sufficienza. Questo è il punto. E non è in discussione il fatto che ogni cento euro che si spendono nel Sud, quaranta euro ritornano al Nord. Questi sono i dati economici della Bocconi. Quindi, non è vero che investendo nella zona povera del Paese non c'è un ritorno anche rispetto alle industrie del Nord, perché è chiaro che investendo nelle zone povere del Paese si aumentano i consumi, si aumentano le forniture, si aumentano gli investimenti e, quindi, l'industria italiana nel suo complesso. Noi dobbiamo ragionare come un Paese unito. Se non lo vogliamo fare perché ce lo dice la Costituzione, perché è la nostra etica, perché il nostro cuore è, come dire, amante della nostra patria, almeno che qualcuno lo faccia per interesse economico. È importante anche solo, come dire, convincere che anche questo ha grandi e importanti conseguenze sullo sviluppo economico di tutto il Paese.

Per cui, io credo che questa discussione, che voi avete provocato, sia una discussione necessaria e sia una discussione importantissima politicamente. È importantissima perché — ripeto — al centro dello sviluppo, al centro dell'attività dei prossimi mesi, al centro delle nostre preoccupazioni ci deve essere, appunto, il nostro Mezzogiorno. Se l'Italia recupererà, come noi speriamo di potere fare attivando le maggiori energie possibili, questo *gap* tra queste due aree territoriali sicuramente si troverà in una condizione come quella della Germania, che oggi non è pentita di avere fatto i

suoi investimenti nell'est. Non è pentita, perché così facendo è ritornata ad essere una grande potenza mondiale.

Quindi, le sollecitazioni verso di noi a una maggiore applicazione, a una maggiore attenzione e a un maggior coordinamento, a un'attenzione a non sottovalutare le destinazioni e le percentuali di destinazioni verso le regioni del sud, sono tutte assolutamente opportune e importanti. Ma credo che soprattutto la vostra iniziativa sia da salutare positivamente, perché rimette questo argomento al centro di una discussione politica. Speriamo che da questa discussione politica poi anche nel Paese si sviluppi una discussione non solo relativa alla descrizione di quello che c'è, ma relativa alla direzione verso cui andare e di positività su cui investire, perché crediamo che questa sia la strada verso cui noi ci stiamo indirizzando, che è l'unica strada che ci permetterà di avere dei risultati concreti nei prossimi mesi.

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

Discussione della proposta di legge: Molea ed altri: Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva (A.C. 1949-A) (ore 19,50).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge Molea ed altri: Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva, n. 1949-A.

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. 1949-A)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari MoVimento 5 Stelle e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Ha facoltà di intervenire la relatrice, deputata Tamara Blažina.

TAMARA BLAŽINA, *Relatrice*. Grazie, signora Presidente. Onorevoli colleghi, onorevoli colleghe...

PRESIDENTE. Colleghi, lasciamo che il sottosegretario...

TAMARA BLAŽINA, *Relatrice*. ...pochi, a dire il vero, e mi dispiace perché...

PRESIDENTE. Colleghi, bisogna che...

TAMARA BLAŽINA, *Relatrice*. ...tratteremo un tema e un aspetto dello sport che di solito non si tratta e che non ha un riflesso mediatico, ma non per questo è meno importante, signor sottosegretario.

PRESIDENTE. Onorevole Binetti, la prego.

TAMARA BLAŽINA, *Relatrice*. Lo sport non professionale, sia a livello di base sia a livello agonistico, rappresenta un eccezionale strumento di integrazione sociale.

La partecipazione alle attività sportive organizzate consente di condividere esperienze, aspettative e sentimenti e, quindi, favorisce l'acquisizione del senso di appartenenza ad una comunità che rappresenta la base dei processi di integrazione. Ciò è tanto più vero se riferito all'attività sportiva praticata dai giovani e dai giovanissimi atleti, per i quali essa svolge anche un importante ruolo educativo.

La vigente legislazione in tale materia presenta alcune criticità, poiché, a causa

del rapporto tra l'ordinamento giuridico generale e l'ordinamento sportivo, vengono a determinarsi limiti alle possibilità dei minori di nazionalità non italiana di partecipare alle attività sportive giovanili. Si tratta di limiti non coerenti con la funzione sociale dello sport e contrari all'interesse generale a favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri regolarmente residenti nel territorio nazionale.

La disciplina delle procedure per il tesseramento è demandata all'autonomia statutaria delle singole federazioni sportive, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva, sulla base dei principi stabiliti dal CONI, il Comitato olimpico nazionale italiano. Attualmente, solamente alcune federazioni, e tra queste la Federazione italiana hockey e la Federazione pugilistica italiana, hanno adottato disposizioni volte ad equiparare gli atleti stranieri nati in Italia agli atleti italiani. Ciò finisce per impedire ai giovani dotati di capacità, nati e cresciuti nel nostro Paese, che frequentano anche le nostre scuole, ma figli di genitori aventi la cittadinanza di Stati non appartenenti all'Unione europea, che hanno iniziato un percorso sportivo, di seguire i compagni nell'attività agonistica per motivi legati al mancato possesso della cittadinanza.

In queste situazioni, giovani talentuosi, per i quali l'attività sportiva può rappresentare un'importante occasione di integrazione, si vedono negato, in maniera inaccettabile e discriminatoria, il diritto di fare attività sportiva, di competere, crescere e integrarsi in una società dove ovviamente si sentono a casa loro.

Dal quadro normativo vigente emerge con chiarezza la necessità di un intervento legislativo di riforma, intervento teso, da un lato, a rendere omogenea la regolamentazione del tesseramento per le diverse discipline sportive, eliminando l'attuale ingiustificata discriminazione tra alcune di esse e le altre, e, dall'altro lato, a favorire la più ampia partecipazione dei minori stranieri allo sport, inteso come — e qui cito dal Libro bianco della Commissione dell'Unione europea — qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una

partecipazione, organizzata o non, abbia per obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo sviluppo delle relazioni sociali e l'ottenimento di risultati in competizioni a tutti i livelli.

Nella seduta dell'11 dicembre 2014, la VII Commissione ha concluso, con un'ampia condivisione del testo da parte dei gruppi, l'esame in sede referente della proposta di legge n. 1949, a prima firma Molea, con il nuovo titolo: « Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva », dopo un approfondito ma celere esame del provvedimento, il quale ha avuto inizio nella stessa Commissione il 6 agosto 2014.

Passo ora brevemente a illustrare l'articolato di questo provvedimento, segnalando che le limitate modifiche migliorative del testo, introdotte dalla Commissione nel corso dell'esame in sede referente, sono frutto sia della collaborazione di tutti i gruppi presenti in Commissione, sia del fondamentale rapporto del Comitato olimpico nazionale, il quale ha fornito utili suggerimenti per una limatura del testo iniziale, il cui nucleo fondamentale è comunque rimasto uguale.

Ricordo, altresì, che sul nuovo testo, sottoposto all'esame dell'Assemblea, hanno espresso parere favorevole sia la Commissione affari costituzionali che la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'articolo unico del progetto di legge, così come modificato dalla Commissione in sede referente, è composto da due commi.

Il comma 1 prevede che i minori di anni diciotto che non siano cittadini italiani e che risultino regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età possano essere tesserati presso società sportive appartenenti alle federazioni nazionali o alle discipline associate o presso associazioni

ed enti di promozione sportiva con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani.

Il comma 2 dell'articolo prevede, poi, che il tesseramento di cui al comma 1 resti valido, dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soggetti interessati, che, ricorrendo i presupposti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, hanno presentato tale richiesta.

Le modifiche, come accennato, riguardano, anche in questo caso, solamente il limite temporale: prima era previsto un anno dopo il compimento del diciottesimo anno di età; stante le difficoltà per acquisire la cittadinanza, si è legato il tesseramento a quel periodo.

Considerato quanto sopra, auspico che anche questa Assemblea, così come è già successo in Commissione, possa trovare ampia condivisione su questa proposta di legge, che, come detto all'inizio, riguarda la non discriminazione di giovani che abitano nel nostro Paese e che qui frequentano le scuole, ed è assolutamente impensabile che non possano, anche nello sport, avere gli stessi diritti dei nostri ragazzi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GRAZIANO DELRIO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Presidente, solo per sottolineare la condivisione piena del Governo e l'apprezzamento per la proposta di legge. Non è una questione marginale, anzi, è molto importante, perché crediamo che, pur non intervenendo sulla questione dell'attribuzione della cittadinanza, sia un giusto riconoscimento della possibilità per questi ragazzi, per questi minori stranieri, di poter godere degli stessi diritti degli altri minori e, in particolare, dell'ammissione alle società sportive afferenti alle federazioni nazionali. È un esempio di attenzione e di buona pratica di cittadinanza, anche se non formale, almeno sostanziale. Quindi, il Governo ha seguito l'iter e appoggia pienamente l'iniziativa.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Coccia. Ne ha facoltà.

LAURA COCCIA. Grazie, Presidente. Lo sport, da sempre, è veicolo di messaggi straordinari: basti ricordare il pugno guantato degli atleti Tommie Smith e John Carlos alle Olimpiadi di Città del Messico del 1968, al cosiddetto « disgelo del ping-pong », del tennis da tavolo, tra USA e Cina, ma anche alla cerimonia delle Paralimpiadi dello scorso anno, a Sochi, quando l'atleta dell'Ucraina sfilò da solo, portando la bandiera.

Ecco, lo sport non fa distinzione di razza, di sesso, di condizione psicofisica, perché, per seguire delle semplici regole, basta essere allenati e poter competere secondo le proprie capacità.

Ed è per questo che il Libro bianco dello sport della Commissione europea del 2007 ricorda come lo sport sia un veicolo di integrazione straordinario per gli immigrati.

In questa sede, mi piace ricordare anche l'esperienza che, ad esempio, la Liberi Nantes sta facendo per quanto riguarda l'inclusione dei richiedenti asilo attraverso una squadra di calcio. Ecco, se lo sport è veramente un mezzo di integrazione e di inclusione, come dice il Libro bianco dello sport, allora tanto più lo deve essere per i ragazzi nati in questo Paese, o cresciuti in questo Paese, che frequentano le scuole insieme ai nostri figli, insieme ai loro compagni di classe, che svolgono le attività quotidiane tutti quanti insieme, ma che poi non hanno le stesse possibilità di poter competere. Magari si possono allenare insieme, poi però non possono vedere concretamente realizzato l'effettivo risultato di questo sforzo dell'allenamento.

Io sono stata la prima atleta disabile, in Italia, a partecipare ai giochi sportivi studenteschi e, quindi, le prime gare le facevo da sola. Era molto interessante potersi confrontare con se stessi, ma ad un certo punto viene la voglia di confrontarsi con gli altri e vedere il tempo che si fa sul cronometro, la lunghezza che si salta,

quanto valgono rispetto agli altri, come vengo classificato, insomma avere uno stimolo in più per potersi migliorare.

Io ho avuto l'opportunità di iscrivermi al Comitato italiano paralimpico e di cominciare la mia carriera da agonista, ma non avevo problemi di cittadinanza; era stata, fino a quel momento, una mia scelta quella di rimanere al di fuori delle gare per diversamente abili.

Ecco, io credo che questa proposta di legge sia fondamentale proprio perché abbatte una barriera e dà la possibilità a tutti i ragazzi nati nel nostro Paese di potersi confrontare e poter concludere quel percorso di inclusione, che a volte comincia in maniera splendida già nelle nostre scuole. Basti pensare, uno su tutti, all'esempio della scuola Pisacane di Roma, che è una scuola che da questo punto di vista rappresenta un modello, ma ovviamente nel nostro Paese ce ne sono tante altre.

Spero che questa proposta di legge diventi legge nel più breve tempo possibile e, quindi, il mio vuole anche essere un appello al Senato per vederla realizzata nel più breve tempo possibile (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Occhiuto. Ne ha facoltà.

ROBERTO OCCHIUTO. Grazie, Presidente. Anch'io concordo con la relatrice, con i presentatori di questa proposta di legge, sulla necessità di predisporre una norma che eviti le discriminazioni e assicuri gli stessi diritti per l'esercizio della pratica sportiva, anche di quella agonistica, sia per i minori italiani, sia per i minori stranieri, e sulla necessità di prevedere, attraverso un testo di legge, la possibilità di coordinare e uniformare le disposizioni contenute negli statuti delle federazioni italiane che si occupano di sport; alcune di queste, come la federazione di hockey o quella pugilistica, hanno già provveduto; altre — questo è l'auspicio — possono provvedere dopo questa legge.

Sono d'accordo con chi, a cominciare dalla relatrice, evidenziava prima che forse questo testo non riceverà i clamori

mediatici, ma è un testo opportuno, perché i dati dell'ultimo censimento ci restituiscono una fotografia del nostro Paese dove ci sono 4 milioni di cittadini stranieri residenti, mentre nel 2001 ce n'erano 1,3 milioni.

Nell'anno scolastico 2012-2013 gli alunni stranieri erano circa 800 mila, quasi il 9 per cento dell'intera popolazione studentesca del Paese. Allora, al di là delle discussioni — che pure sono legittime — sulle ragioni per cui questo fenomeno ha assunto questa dimensione, il fatto stesso che questo fenomeno abbia questa dimensione pone le istituzioni davanti alla necessità di occuparsene, anche rispetto alla tutela dei diritti dei minori — che siano italiani o stranieri non importa — all'accesso allo sport e anche alla pratica sportiva agonistica.

Certo, avrei auspicato che questa norma potesse essere contenuta nel corpo di una legge più organica sullo sport. Io non sono tra i componenti della VII Commissione, ma so che c'è un testo giacente nella VII Commissione, che ha l'ambizione di occuparsi più in generale del mondo dello sport e anche del suo ordinamento.

Detto ciò, vorrei però rilevare anche un aspetto positivo, che riguarda proprio il metodo. Questa è una legge proposta da parlamentari che fanno parte della maggioranza, ma anche da parlamentari che fanno parte di gruppi di opposizione, come per esempio il mio collega di gruppo Lainati, a dimostrazione del fatto che, quando anche su temi sensibili come questo — perché questa legge potrebbe essere in qualche modo definita «una legge sul tesseramento *ius soli*» — si procede occupandosi delle cose concrete, anziché con l'intenzione di piantare bandierine ideologiche, i problemi si affrontano e si risolvono. Questa non è una legge che incide sullo *status* della cittadinanza, come diceva bene il sottosegretario Delrio, perché le regole rimangono quelle che sono. Ma è una legge che sostanzialmente interviene sul diritto alla cittadinanza o, comunque, su di un diritto che discende dalla cittadinanza. E, però, si risolve un problema

concretamente, anche con il contributo di chi, appunto, non fa parte di una stessa omologa maggioranza.

È un testo, quindi, sul quale non si può essere contrari, perché basta osservare gli adolescenti che giocano nelle palestre delle scuole o nei cortili dei condomini per rendersi conto, al di là di ogni retorica sul ruolo dello sport nella direzione dell'integrazione, che questi adolescenti non si chiedono che colore abbia il loro compagno di squadra o se i genitori del loro compagno di squadra siano degli immigrati. Quindi, è una proposta di legge che merita di essere approvata per questo, ma anche perché realizza la piena tutela dei minori stranieri prevista nei trattati internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 o il Libro sullo sport del 2007.

Inoltre, porre dei limiti all'accesso all'attività sportiva significherebbe smentire la funzione sociale dello sport, l'essenza stessa della pratica sportiva e il suo ruolo educativo e di integrazione sociale.

È evidente però che un testo come quello oggi posto in discussione è un testo che fissa un principio generale. Infatti, l'ordinamento sportivo è per l'appunto una materia concorrente e, peraltro, è una materia che poi deve riverberare i suoi effetti sull'ordinamento dello sport, che è per definizione autonomo. L'auspicio è che le federazioni e gli enti recepiscano il contenuto di questa legge e sarebbe strano che non lo facessero, perché proprio l'impegno a lottare contro ogni forma di discriminazione in ambito sportivo è contenuto nella Carta olimpica ed è contenuto anche negli statuti di tutte le federazioni internazionali. Però, l'auspicio è che le federazioni nazionali e gli enti procedano effettivamente ad adeguare i loro statuti, recependo il contenuto oltre che lo spirito di questo provvedimento.

A tal proposito, vorrei segnalare ai colleghi, ma anche al Governo, che proprio qualche settimana fa mi pare sia stato stipulato un accordo di programma tra il Governo italiano e il CONI per favorire ciò che questo provvedimento in sostanza stabilisce di favorire: l'accesso allo sport per

i minori stranieri. Anzi, tra gli obiettivi di questo accordo di programma c'è proprio quello – ed è definito come un obiettivo principale – di promuovere una legge in questa direzione. Una volta tanto, vorrei segnalare – lo faccio segnalandolo anche al Governo – che il Parlamento riesce a far prima del Governo stesso. E allora l'auspicio è che il Governo utilizzi questo protocollo perché il contenuto di questo provvedimento sia davvero recepito dagli statuti delle federazioni.

In conclusione vorrei dire un'altra cosa. Benissimo, noi oggi scriviamo una legge che si occupa di stabilire che i minori abbiano pari diritto rispetto all'accesso alla praticasportiva, anche a quella agonistica e io, come ho detto, non faccio differenza – per questo sono favorevole – rispetto al colore, ai genitori dei minori, che siano italiani o stranieri mi importa poco. Mi importa, però, che i minori, che siano italiani o stranieri, abbiano davvero il diritto all'accesso alla pratica sportiva, anche a quella agonistica.

E allora la mia preoccupazione è che solo questa legge non basta. Mi spiego, sottosegretario Delrio. Chi, come me, come l'onorevole Palese, proviene da parti del Paese dove c'è carenza di strutture sportive, di strutture che possano favorire l'accesso allo sport, anche a livello agonistico, si confronta di tanto in tanto – in verità spesso – con famiglie che raccontano il loro disagio perché magari non possono accompagnare il proprio figlio, che è un talento dal punto di vista sportivo, nella sua realizzazione attraverso l'accesso all'attività agonistica. Allora, proprio per questo, noi avremmo preferito che una materia del genere potesse trovare posto in una legge organica sullo sport, che, per esempio, assumesse anche l'impegno da parte del Governo a sostenere, attraverso contributi, attraverso borse di studio, le famiglie meno abbienti, che, come quelle abbienti, italiane o straniere che siano, hanno il diritto di assicurare ai propri figli un futuro anche, nel caso, attraverso l'attività sportiva agonistica (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la deputata Roccella. Ne ha facoltà.

EUGENIA ROCCELLA. Grazie Presidente. A quest'ora solo pochissime parole, anche perché su questa proposta di legge siamo tutti d'accordo. C'è una massima condivisione, anzi c'è unanimità. Ovviamente fa piacere ogni tanto trovarsi unanimi. Devo dire che, però, su questo tema non è una cosa nuova. Mi fa piacere anche ricordare che c'è una linea di continuità su questo tema, seguita dal Ministero del *welfare*, con tutti i Governi che si sono succeduti. A volte si dice che i Governi tendano a cancellare quello che ha fatto il Governo precedente. Però non sempre succede questo.

In questo ambito, invece, si è seguita una linea di continuità con progetti, interventi che sono stati fatti sempre su questo stesso percorso e — è stato detto, appena adesso li ha ricordati il parlamentare che mi ha preceduto — con gli accordi di programma conclusi proprio dal Ministero e dal CONI. Si tratta di accordi che riguardano vari ambiti di intervento. Uno è proprio quello che viene definito la «cittadinanza sportiva», cioè la questione di cui ci stiamo occupando, quindi il problema di rimuovere gli ostacoli per l'iscrizione alle società sportive, quello che appunto stiamo facendo.

Vi è poi la campagna educativa, rivolta alle scuole primarie, nell'ambito del progetto di alfabetizzazione motoria, che mira a rafforzare negli alunni la consapevolezza dei valori illustrati in un precedente manifesto che, peraltro, era frutto di un accordo di programma anteriore. E, poi, le buone pratiche, quindi le esperienze positive in materia di sport e integrazione che il progetto mira a raccogliere, a valorizzare e a diffondere tra le realtà sportive. Queste buone pratiche, appunto, sono state implementate, raccolte e valorizzate in continuità nel Ministero, con tutti i Ministri che si sono succeduti. Questo della continuità è un aspetto a cui tengo particolarmente. Naturalmente, gli accordi non sono sufficienti e, quindi, noi con questa piccola,

ma significativa e importante norma, che mettiamo in discussione oggi, concludiamo almeno un percorso che è stato iniziato.

Non voglio ripetere le cose, tutte giuste, che sono state dette sulla capacità dello sport di stimolare l'inclusione sociale e sulla capacità di stimolare sentimenti positivi, di solidarietà, di appartenenza e di identità. Basta ricordare alcuni film italiani in cui la partita di pallone poi è capace di decidere le situazioni e di sciogliere i nodi. Vorrei, però, solo dire che tutte queste opinioni sullo sport, non sono soltanto opinioni, ma ci sono studi e c'è ormai un'abbondante documentazione sul fatto che lo sport è appunto capace di produrre sentimenti di fratellanza, oltre che di appartenenza. Scuola e sport sono ovviamente tra gli strumenti principali di integrazione per i figli dei migranti da sempre e lo sport è sicuramente una dimensione dell'integrazione. Però, appunto, già nel 2003, la Commissione europea aveva commissionato uno studio comparativo per esaminare il contributo dello sport come mezzo di educazione al dialogo interculturale fra i giovani. Nel 2003 vi era una situazione certamente molto diversa, però già significativa sul piano dell'integrazione. Lo studio dimostrava indiscutibilmente come lo sport fosse utile a diminuire le tensioni interculturali e a costruire senso di appartenenza e identità comune. Si tratta, quindi, di un provvedimento che, da una parte, sana una discriminazione ingiusta, ma, dall'altra, si pone una finalità più ampia di inclusione sociale e di integrazione, che abbiamo perseguito con continuità e rispetto alla quale quindi è importante oggi mettere questo piccolo punto a chiudere almeno una parte del percorso (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Brescia. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE BRESCIA. Grazie Presidente, la proposta di legge in discussione intende assicurare il tesseramento dei minori stranieri residenti in Italia presso le società sportive appartenenti alle federa-

zioni nazionali, le discipline sportive associate e gli enti di promozione sportiva, con le stesse procedure previste per i cittadini italiani. Attualmente, le procedure per il tesseramento sono fissate dagli statuti e dai regolamenti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva, sulla base dei principi stabiliti dal CONI. Al riguardo, la relazione illustrativa della proposta di legge in discussione evidenzia che occorre rimuovere le regole e le procedure che impediscono il tesseramento di giovani non in possesso della cittadinanza italiana nel momento del passaggio dall'attività sportiva di base a quella agonistica. La medesima relazione evidenzia che ciò può impedire a giovani talenti, figli di genitori di Paesi non dell'Unione europea e nati o cresciuti in Italia, che hanno iniziato un percorso sportivo, di poter proseguire l'attività per motivi legati al possesso della cittadinanza. Inoltre, sottolinea la valenza di integrazione sociale che assume l'attività sportiva non professionale.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, della proposta di legge in discussione prevede la possibilità di tesseramento presso le società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, appunto, come dicevamo prima, con le stesse procedure previste per i cittadini italiani, per minori di 18 anni di età che non sono cittadini italiani e che risultano regolarmente residenti nel territorio italiano almeno da quando hanno compiuto 10 anni di età.

Attualmente alcune federazioni nazionali hanno già adottato disposizioni volte ad equiparare gli atleti stranieri nati in Italia e gli atleti italiani. In base a quanto previsto, poi, dall'articolo 1, comma 2, il tesseramento resta valido dopo il compimento del diciottesimo anno di età fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di coloro che ne abbiano fatto richiesta.

Pur annunciando fin d'ora il nostro voto favorevole, a nome del mio gruppo,

non posso non sottolineare il rammarico per aver perso, a nostro avviso, un'importante occasione per discutere in quest'aula una riforma organica del sistema sportivo professionistico, ossia la riforma di un settore che, come abbiamo visto nel corso della storia italiana, è capitato spesso anch'esso sotto il giogo della mala-politica ed è stato interessato da gravi problematiche di carattere economico-finanziario.

Questa proposta poteva tranquillamente essere inserita con un emendamento nella proposta di legge n. 1680, che stiamo esaminando in Commissione, che reca tra l'altro una delega al Governo per un testo unico sullo sport, o alla proposta di legge n. 9, in discussione in I Commissione, che reca norme sulla cittadinanza; una legge, quindi, questa che ha sicuramente delle finalità lodevoli, ossia permettere il tesseramento dei giovani stranieri come se fossero italiani, tesseramento che resta valido fino all'espletamento delle procedure per ottenere la cittadinanza italiana.

Ma, considerando il contesto, il regno di illegalità all'interno del quale questa legge si muoverebbe e si muoverà, ci sono dei pericoli che noi vogliamo evidenziare, prendendo ad esempio un contesto problematico come quello del mondo del calcio.

Il primo rischio è senza dubbio che si generi una corsa all'importazione di giovani calciatori stranieri da tesserare come italiani, costruendo così un mercato che, tra le altre cose, affosserebbe i nostri vivai. Sì, perché, se da una parte stiamo agevolando la multietnicità dei nostri vivai e, di conseguenza delle nostre nazionali, dall'altra non stiamo affrontando e risolvendo, invece, il male cronico dei vivai italiani, ossia la carenza di una rete nazionale di promozione sportiva di base, che permetta a tutti i ragazzi di scegliere lo sport che preferiscono e di trovare strutture e persone in grado di svilupparne la qualità.

Già, perché il problema dell'Italia degli ultimi anni è quello dell'impossibilità cronica di sfornare atleti di livello in qualunque disciplina sportiva, perché non ci sono serie strategie politiche del CONI

in tal senso. Il CONI: una macchina mangia denaro, che degli oltre 400 milioni di euro incassati dallo Stato, ne divora circa la metà in burocrazia e stipendi; il resto va alle federazioni, con in testa il calcio, che la fa da padrone, a discapito di tutte le altre discipline. E questo si lega in realtà al secondo vero problema, ossia il riconoscimento della cittadinanza a fini sportivi.

Tempo fa avevamo sollevato il problema di una giovane ragazza, Nadia Sbitri, italo-marocchina, che, come centinaia di ragazzi della sua età, non ha potuto esaudire il suo sogno per colpa della burocrazia. Difatti, aveva tutti i requisiti formali per chiedere la cittadinanza italiana e poter partecipare con la nazionale ai mondiali di pattinaggio artistico. Ma il Viminale non è riuscito a realizzare il suo sogno in tempo, a causa, non della norma sul tesseramento, ma della legge per ottenere la cittadinanza italiana: un iter farraginoso e complesso, legato ad un mondo e ad una società di 23 anni fa, quando fu varata la legge tuttora in vigore.

Ad una ragazza che era qua in Italia dall'età di un anno e che dall'età di 5 anni faceva quello che amava di più, ossia pattinare, è stata negata quindi la possibilità guadagnata con tanto impegno e sacrificio di partecipare ai mondiali di pattinaggio artistico.

Questo per dire che il problema di fondo non è quello del tesseramento sportivo, ma quello della cittadinanza sportiva. Così come Nadia, ci sono centinaia di persone, atleti nella stessa situazione, che dovrebbero essere riconosciuti come italiani per il loro percorso sportivo, oltre che personale. Questi ragazzi probabilmente avrebbero meritato molto di più di questa « leggina », che è una via di mezzo: una norma completa, magari inserita in un quadro più complesso, che appunto avrebbe potuto premiare il percorso sportivo, oltre che di vita.

È senz'altro prematuro però parlare degli effetti che scaturiranno da questo provvedimento, che, come ho detto, vote-

remo comunque favorevolmente, nella speranza che lo sport italiano possa trarne beneficio.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il deputato Molea. Ne ha facoltà.

BRUNO MOLEA. Signor Presidente, signor sottosegretario, colleghi, in un mondo in cui coesistono individui, comunità e culture differenti, si pone come necessario focalizzare l'attenzione pubblica sui problemi della relazione, dell'incontro e della coesistenza come basi di un processo educativo nel quale lo sport diventi un'occasione di incontro e di confronto tra gli esseri umani. Del resto, lo sport è oggi riconosciuto unanimemente come strumento primario di educazione informale. Basti ricordare che sullo sport come mezzo per educare alla società interculturale fanno affidamento l'ONU, con la sua risoluzione del 2004, l'Unione europea e il Comitato internazionale olimpico (CIO).

Difatti, attraverso la pratica sportiva entrano in gioco alcune caratteristiche specifiche dello sport e, in particolare, delle discipline di squadra. Chi è avvezzo a frequentare gli spogliatoi di una qualsiasi squadra o a sedere sulla sua panchina, sa benissimo che il legame che si forma tra compagni, che devono vincere insieme per non perdere insieme, è così forte da non permettere distinzioni tra colori della pelle, accenti o modi di pregare.

Un secondo elemento a favore è costituito dall'essere lo sport una cultura diffusa omogeneamente: le regole di gioco, gli stili fondamentali di comportamento sono uguali ovunque e sono accettati e compresi ovunque. Lo sport è dunque un terreno di incontro ideale per comunicare, partendo da una base culturale comune.

Terzo importante elemento è costituito dal fatto che la partecipazione alla pratica sportiva non è un'attività costrittiva. A differenza dell'educazione scolastica, l'educazione attraverso lo sport è fatta anche di gioco, di divertimento, di liberazione della creatività, di possibilità per

il corpo e la psiche di esprimersi come un tutt'uno. E quando ci si diverte, si apprende sicuramente più volentieri.

Lo sport è un'attività umana che si fonda su valori educativi, sociali e culturali essenziali. Al pari della scuola è un importante fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze altrui e soprattutto di rispetto delle regole. Tale concetto viene fortemente ribadito dal Protocollo di intesa firmato tra il Comitato olimpico nazionale, il CONI, e l'ANCI, l'Associazione nazionale dei comuni, nel dicembre 2012.

L'articolo 1 del Protocollo recita, infatti, quanto segue: «L'attività sportiva indirizzata ai minori si propone come strumento di tutela dei valori fondamentali della persona e di adesione ad un modello di rapporti basato sul rispetto delle regole, dell'autodisciplina e dell'aggregazione, costituendo per i ragazzi un'occasione di maturazione e di crescita. In tal senso l'attività sportiva è particolarmente efficace per favorire percorsi di integrazione e di inclusione sociale tra ragazzi italiani e stranieri».

Non c'è dunque da meravigliarsi se un numero sempre maggiore di istituzioni politiche e sociali considera le attività sportive come un mezzo per promuovere l'inclusione sociale delle minoranze, un terreno dove le comunità immigrate e le società ospitanti possono interagire positivamente con maggiore efficacia, uno strumento utile quindi a contribuire alla coesione e all'integrazione sociale di gruppi vulnerabili.

La proposta di legge oggi all'esame di questa Assemblea interviene su un aspetto complesso e delicato del mondo dello sport e cioè il tesseramento degli atleti. In particolare, essa si propone di assicurare il tesseramento dei minori stranieri residenti in Italia presso le società sportive appartenenti alle federazioni nazionali o presso gli enti di promozione sportiva, con le stesse procedure previste per i cittadini italiani.

Di norma le procedure per il tesseramento sono fissate dagli statuti e dai

regolamenti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva, sulla base dei principi stabiliti dal CONI. Quest'ultimo, in particolare, in base all'articolo 2 dello statuto, detta principi ed emana regolamenti per il tesseramento e l'utilizzazione di atleti stranieri, al fine di promuovere la competitività delle squadre nazionali, di salvaguardare il patrimonio sportivo nazionale e di tutelare i vivai giovanili.

Con questa proposta di legge, si vuole dare l'opportunità ai giovani stranieri minorenni che desiderino farlo, di tesserarsi a una federazione sportiva per svolgere attività agonistica, in quanto, attualmente, le federazioni hanno la facoltà o meno di accettare il tesseramento di questi atleti. Si rende pertanto da facoltativa ad obbligatoria l'accettazione di una richiesta di tesseramento a tutte le federazioni sportive, presentata da minori stranieri che intendano svolgere attività agonistica.

Il comma 2, dell'articolo 1, della proposta di legge permette che il tesseramento, che è annuale, sia valido anche dal diciottesimo anno di età in poi dell'atleta straniero, nelle more della conclusione delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di chi vi abbia fatto richiesta, evitando così di interrompere l'attività sportiva agonistica.

L'educazione allo sport, da sempre ritenuta esclusivamente come attività rivolta all'esercizio fisico e preparazione tecnica, può essere in realtà molto di più: può essere un'opportunità di incontro tra culture. Un aspetto fondamentale dell'attività sportiva è quello di essere un efficace strumento educativo, in particolare per quello che riguarda la socializzazione. Lo sport è occasione di relazione con gli altri e di confronto con diverse situazioni; è inoltre occasione di assunzione di responsabilità e di rispetto delle proprie scelte nella dimensione individuale e collettiva. Nella pratica sportiva la persona acquisisce consapevolezza di cosa sia spirito di gruppo e solidarietà; essa favorisce processi di comunicazione

e dialogo e funge da fattore protettivo rispetto al fenomeno dell'isolamento culturale.

Attraverso lo sport si promuove un processo di maturazione in cui vengono associati aspetti di tipo relazionale, emotivo, affettivo e funzionale per la salute psicofisica. Già nel 1569 un illustre medico, Girolamo Mercuriale, mio concittadino forlivese, nel suo trattato *De arte gymnastica* metteva in risalto le peculiarità di una corretta attività motoria anche a scopi terapeutici. L'attività sportiva è, quindi, un'attività importante, perché permette l'integrazione di aspetti emotivi con aspetti cognitivi, favorisce il benessere psico-fisico, garantisce l'integrazione con le diverse dimensioni personali e sociali in una visione della persona intesa come un *unicum*; facilita l'apprendimento e rafforza la personalità, spinge alla relazione, all'interazione e all'incontro-scontro con l'altro e all'accettazione della sconfitta.

È attraverso lo sport che possiamo imparare a conoscere, imparare a fare, imparare a vivere insieme, imparare ad essere cittadini di un villaggio globale (*Applausi*).

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

**(Repliche della relatrice e del Governo
— A.C. 1949-A)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare la relatrice, onorevole Blažina.

TAMARA BLAŽINA, *Relatrice*. Grazie Presidente, io volevo solamente ringraziare i colleghi che hanno arricchito il dibattito su questa proposta di legge, sottolineando il fatto che in questa fase stiamo discutendo nella VII Commissione anche una legge quadro — direi io — che riguarda sia la promozione dello sport come funzione sociale, sia una delega al Governo per un testo unico. Ecco io penso che in quell'occasione avremo modo di approfondire

i tanti problemi e le tante criticità, ma anche le tante eccellenze che riguardano lo sport italiano.

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo rinuncia a intervenire in sede di replica. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

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

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

Martedì 24 marzo 2015, alle 9:

Seguito della discussione della proposta di legge:

FERRANTI ed altri: Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato (C. 2150-A).

e delle abbinate proposte di legge: COLLETTI ed altri; MAZZIOTTI DI CELSO ed altri; PAGANO (C. 1174-1528-2767).

— *Relatori:* Amoddio e Dambruoso, *per la maggioranza;* Colletti, *di minoranza.*

La seduta termina alle 20,35.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DEL DEPUTATO FRANCO VAZIO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 2168-A

FRANCO VAZIO, *Relatore per la maggioranza*. Onorevole Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il provvedimento oggi all'esame dell'Assemblea è diretto ad introdurre nell'ordinamento italiano il reato di tortura.

Sono numerosi gli atti internazionali che prevedono che nessuno possa essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Tra questi ricordiamo la Convenzione di Ginevra del 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (ratificata nel 1955), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (ratificata nel 1977), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti (la cd. CAT), ratificata dall'Italia nel 1988 ed infine lo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale del 1998.

Come appena detto l'Italia ha ratificato nel 1988 la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura. Tuttavia, non si è ritenuto di dover introdurre lo specifico reato di tortura in quanto si credeva sufficiente la riconducibilità delle varie condotte alla nozione di tortura sancita dalla Convenzione ONU che avevano, come tuttora hanno, una rilevanza penale nell'ordinamento italiano attraverso una serie di reati specifici con connesse circostanze aggravanti. Si pensi, ad esempio, alle percosse (articolo 581 c.p.) alle lesioni (articolo 582 c.p.), alla violenza privata (articolo 610 c.p.), alle minacce (articolo 612 c.p.), alle ingiurie (articolo 594 c.p.), al sequestro di persona (articolo 605 c.p.), all'arresto illegale (articolo 606 c.p.), alla indebita limitazione di libertà personale (articolo 607 c.p.), all'abuso di autorità contro arrestati o detenuti (articolo 608 c.p.), alle perquisizioni e ispezioni personali arbitrarie (articolo 609 c.p.).

Questo elenco di reati, tuttavia, per quanto ampio, non appare esaustivo, come dimostra la complessità, anche tecnico-giuridica, che negli ultimi anni ha caratterizzato il dibattito svoltosi nel nostro Paese sul tema della tortura.

Dibattito che ha portato in primo piano la questione della sussistenza di un obbligo giuridico internazionale all'introduzione dello specifico reato di tortura (previsto dall'articolo 4 della CAT).

Infatti, si tratta di reati che non prevedono — al contrario di quanto statuito dai richiamati atti internazionali — la

possibile sofferenza mentale ed in cui, a volte, manca il dolo nell'infliggere (intenzionalmente) le sofferenze alla vittima; si tratta di reati per lo più procedibili a querela di parte (fatto che espone la vittima a ritorsione) e con termini di prescrizione brevi (anche a causa della lieve entità delle pene).

Proprio per tali ragioni la Commissione Giustizia, nell'esaminare il testo trasmesso dal Senato, si è ispirata agli atti internazionali ed in particolar modo alla, Convenzione ONU del 1984.

Nell'articolo 1 della CAT la specificità del reato di tortura è strettamente connessa alla partecipazione agli atti di violenza, nei confronti di quanti sono sottoposti a restrizioni della libertà, di chi è titolare di una funzione pubblica. La tortura è individuata come reato proprio del pubblico ufficiale che trova la sua specifica manifestazione nell'abuso di potere e, quindi, nell'esercizio arbitrario ed illegale di una forza di per sé legittima. Su questo punto, come si vedrà, la Commissione si è soffermata arrivando, anche alla luce delle audizioni, ad un altro risultato, che comunque non è in contrasto con la ratifica della Convenzione ONU, la quale, come si avrà modo di spiegare, non esclude affatto che il reato di tortura possa essere commesso anche da un privato cittadino.

Quanto all'elemento soggettivo del reato, la detta Convenzione richiede due requisiti: il perseguimento di un particolare scopo, ossia ottenere dalla persona torturata (o da una terza persona) informazioni o una confessione; il dolo, consistente nell'infliggere intenzionalmente dolore e sofferenze. Trattandosi di un elemento qualificante del reato si è ritenuto di introdurre il dolo specifico nella fattispecie elaborata dal Senato, così come è stato introdotto il riferimento alla intenzionalità della condotta.

Secondo la Convenzione, gli elementi di natura oggettiva non debbono essere di lieve entità: le condotte di violenza o di minaccia per connotare il reato devono cioè aver prodotto sofferenze « forti » a livello fisico e psichico. L'ultima parte della definizione di tortura contenuta

nella CAT si prefigge l'obiettivo di escludere dalle azioni proibite quegli atti che derivano dall'applicazione di sanzioni legittime, quindi previste dalla legge. Anche di questa precisazione la Commissione ha fatto tesoro emendando il testo trasmesso dal Senato. In questo modo, gli autori della Convenzione hanno voluto proteggere gli Stati dall'essere condannati a livello internazionale per il normale funzionamento del loro ordinamento giudiziario e carcerario.

Parzialmente diversa è, invece, la definizione di tortura contenuta nello Statuto della Corte penale internazionale. Qui la tortura viene configurata come reato comune caratterizzato da dolo generico. Rispetto sia alla definizione della CAT che a quella del 1975 è infatti assente qualsiasi riferimento allo scopo, così come l'identificazione dell'autore della tortura come pubblico ufficiale: la vittima del reato non è più, quindi, un soggetto di cui è limitata la libertà da una pubblica autorità, bensì ogni persona di cui un'altra, a qualsiasi titolo, « abbia la custodia o il controllo ». Occorre, inoltre, sottolineare come, secondo lo Statuto in questione, il reato di tortura sia imprescrittibile, in quanto reato contro l'umanità.

La Commissione Giustizia ha previsto il raddoppio del termine della prescrizione sembrando questa scelta più in linea con il quadro normativo vigente. A tal riguardo, infatti, occorre distinguere tra la tortura che ha un connotato di rilevanza internazionale, che è da considerare un crimine contro l'umanità per le modalità e la sistematicità con cui è perpetrata dalla tortura intesa come episodio a se stante e comunque valutata in un contesto circoscritto. Nel primo caso, che è poi quella alla quale si riferisce lo Statuto di Roma sulla Corte penale internazionale, la tortura deve essere considerato reato imprescrittibile, mentre a diverse conclusioni, per ovvie ragioni, si deve giungere nella seconda ipotesi.

È importante evidenziare queste differenze definitorie e concettuali perché, come vedremo, alcune delle proposte di legge in esame si ispirano alla definizione

contenuta nello Statuto della Corte penale internazionale, mentre altre ricalcano, sia pure con taluni adattamenti, la fattispecie prevista dalla CAT.

Per completare l'*excursus* sul quadro normativo sovranazionale si ricorda l'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che contempla espressamente la proibizione della tortura. In particolare detto articolo prevede che: « Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti », distinguendo dunque tre tipi di condotte: la tortura, i trattamenti o le pene inumane, i trattamenti o le pene degradanti.

In estrema sintesi, la Corte EDU, nella sua giurisprudenza, ha precisato preliminarmente come, per verificare se vi sia stata o meno una violazione dell'articolo 3, occorre che la condotta in questione raggiunga un « livello minimo di gravità » (che va valutata indipendentemente dalla legittimità o meno del trattamento) accertato il quale deve poi essere qualificata e ricondotta in uno dei tre comportamenti sopra descritti. Tale livello minimo di gravità va valutato in base ad un insieme di circostanze quali il sesso, l'età, lo stato di salute della vittima, la durata del trattamento e le conseguenze fisiche e mentali.

La Corte ha quindi operato una distinzione in base al grado di sofferenze inflitte: molto gravi e crudeli nella tortura, mentali e fisiche di particolare intensità nel trattamento inumano, atte a provocare umiliazione e angoscia nel trattamento degradante. Ed ha chiarito che la tortura è il trattamento disumano o degradante che causa le sofferenze più intense: ogni atto di tortura è dunque al contempo anche un trattamento disumano e degradante. Secondo la Corte, l'articolo 3 della Convenzione impone in ogni caso allo Stato di proteggere l'integrità fisica delle persone private della libertà.

Passo ora all'analisi del testo approvato dalla Commissione.

La proposta di legge si compone di 7 articoli. Rispetto al testo del Senato si è aggiunto l'articolo che disciplina il raddoppio dei termini di prescrizione.

Il testo licenziato dal Senato, in realtà, connota il delitto in modo non del tutto coincidente con quello previsto dalla Convenzione ONU, bensì in modo strutturalmente conforme a quello previsto nello Statuto nella Corte penale internazionale.

Il testo approvato dal Senato prevedeva, infatti, che la tortura fosse un reato comune caratterizzato dal dolo generico. Entrambi gli elementi contribuiscono a rendere più ampia l'applicazione della fattispecie, potendo la tortura essere commessa da chiunque ed a prescindere dallo scopo che il soggetto ha eventualmente perseguito con la sua condotta. La commissione del reato da parte del pubblico ufficiale costituisce un'aggravante del delitto di tortura.

Anche alla luce delle audizioni svolte, è parso opportuno rivedere questa impostazione per poter così meglio individuare le specificità di questo nuovo reato, che non deve essere considerato come una sommatoria di reati già esistenti, quanto piuttosto un qualcosa di nuovo e con un disvalore proprio.

Su questo punto vorrei richiamare l'opinione del professore Tullio Padovani che nell'audizione svolta ha sottolineato come il reato di tortura non sia una fattispecie a selettività primaria, non delineando il confine tra lecito ed illecito; essendo altre le fattispecie che svolgono questo compito. La tortura si insedia invece all'interno di una situazione che è già connotata da una dimensione illecita, stigmatizzando interventi di particolare gravità.

Per tale ragione la Commissione Giustizia ha ritenuto di richiedere l'esistenza del dolo specifico, andando a prefigurare una serie di finalità, che a ben vedere non solo riprendono quanto previsto dagli atti internazionali, ma sono anche quelle finalità che corrispondono al concetto comune di tortura.

L'articolo 1 introduce nel codice penale l'articolo 613-bis.

Al primo comma è punito con la reclusione da 4 a 10 anni chiunque, con violenza o minaccia, ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, cura o

assistenza, intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata, o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche a causa dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose o al fine di ottenere da essa, o da un terzo, informazioni o dichiarazioni o — infliggere una punizione o vincere una resistenza.

La tortura è dunque configurata come un reato comune (anziché come un reato proprio del pubblico ufficiale), caratterizzato da un elemento soggettivo rafforzato dall'avverbio « intenzionalmente » e dal dolo specifico. La condotta si esplica attraverso la violenza o minaccia ovvero la violazione degli obblighi di protezione, cura o assistenza. Il reato è di evento dovendo la condotta comportare acute sofferenze fisiche o psichiche.

L'esigenza di specificare in dettaglio la condotta è stata evidenziata anche dal Capo della polizia, il Prefetto Alessandro Pansa, che in audizione ha manifestato preoccupazione per le strumentalizzazioni che potrebbero esservi a danno delle forze di polizia in caso di fattispecie generica.

Oltre a rendere più determinata la fattispecie rispetto al testo del Senato e quindi anche per evitare il paventato rischio di strumentalizzazioni, si è introdotta nel testo una clausola di chiusura, che peraltro è prevista espressamente dalla Convenzione ONU, secondo cui la sofferenza deve essere ulteriore rispetto a quella che deriva dall'esecuzione di legittime misure privative o limitative di diritti.

L'esigenza di descrivere dettagliatamente le modalità della condotta è stata anche evidenziata dal professore Tullio Padovani, il quale ha sottolineato come non si possa pensare alla fattispecie del reato di tortura puntando solo sull'evento, occorrendo al contrario fare riferimento alla violazione dei propri obblighi di protezione, cura o assistenza.

Rispetto al testo del Senato, accogliendo un suggerimento del professore Francesco Viganò, si è eliminata la connotazione di gravità della violenza o della minaccia, in quanto la gravità deve essere

propria dell'evento, potendosi configurare una violenza non grave, come, ad esempio, piccole scosse elettriche, alla quale conseguono gravi sofferenze.

Si sono inoltre specificate le modalità e le finalità.

È stato eliminato poi il riferimento ai trattamenti inumani e degradanti la dignità umana per evitare sovrapposizioni difficilmente risolvibili con il reato di maltrattamenti che, al contrario della tortura, è comunque un reato abituale.

Inoltre, il trattamento inumano è qualcosa di ontologicamente diverso dalla tortura, dove occorre almeno una violenza o una minaccia grave (è stato eliminato il plurale usato invece dal Senato) e che siano cagionate acute sofferenze fisiche o psichiche.

A questo proposito il Professore Francesco Viganò, analogamente a quanto evidenziato nel parere dell'ANM, ha invitato a sopprimere il riferimento ai trattamenti inumani anche per non creare pericolose confusioni rispetto all'articolo 3 della CEDU, dove la tortura è distinta dai trattamenti inumani.

È bene infatti chiarire che proprio per questa ragione non ogni violazione dell'articolo 3 della CEDU costituisce tortura, potendo essere invece un trattamento inumano.

Altro punto qualificante del testo della Camera è la previsione del dolo specifico.

Molti auditi, tra i quali il dott. Mauro Palma, Presidente del consiglio europeo per la cooperazione nell'esecuzione penale del consiglio europeo, Patrizio Gonnella, Presidente dell'associazione Antigone ed il professore Francesco Viganò, si sono soffermati sull'esigenza di connotare in tal senso l'elemento soggettivo del reato, prevedendo inoltre l'intenzionalità della condotta.

I commi secondo, quarto e quinto dell'articolo 613-bis prevedono specifiche circostanze aggravanti del reato di tortura: l'aggravante soggettiva speciale, costituita dalla qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio dell'autore del reato. Per poter applicare l'aggravante — che comporta la reclusione

da 5 a 12 anni — occorre che l'autore del reato abbia agito con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio (secondo comma). Quest'ultima precisazione è stata inserita a seguito dell'audizione del professore Tullio Padovani.

La scelta di configurare il reato come reato comune eventualmente aggravato dalla qualifica soggettiva del reo è stata assunta anche sulla base delle audizioni svolte.

La stessa Amnesty International Italia, per voce del suo Presidente, Antonio Marchesi, ha sottolineato come la Convenzione delle Nazioni Unite definisce la tortura come reato, ma chiarisce in modo espresso che ciò non esclude definizioni più ampie e più comprensive — come quella contenuta nel testo in esame. Analogamente ed anche per ragioni specifiche ed operative in questo senso si è espresso il Capo della Polizia sottolineando in particolare come la configurazione del reato come proprio finirebbe per invertire l'onere della prova.

Nella stessa direzione si è espresso il professore Francesco Viganò precisando che, se è vero che le Convenzioni internazionali delineino la tortura come reato proprio, è altrettanto vero che la scelta di dare al reato configurazione di reato comune non determina alcun tipo di violazione delle stesse; si tratterebbe di ampliare e non di ridurre la sfera della rilevanza penale del fatto previsto dalla convenzione come reato.

Inoltre è stato evidenziato come certe condotte che sono riconducibili alla nozione di tortura possano essere certamente commesse tanto da un privato cittadino che da un pubblico ufficiale.

Dai commi quarto e quinto sono previste le aggravanti relative alle conseguenze della tortura: l'aggravante ad effetto comune (aumento fino a 1/3 della pena), consistente nell'aver causato lesioni personali; l'aggravante ad effetto speciale (aumento di 1/3 della pena), consistente nell'aver causato lesioni personali gravi; l'aggravante ad effetto speciale (aumento della metà della pena), consistente nell'aver causato lesioni per-

sonali gravissime (quarto comma); l'aggravante ad effetto speciale (30 anni di reclusione), derivante dall'aver provocato la morte della persona offesa, quale conseguenza non voluta del reato di tortura; l'aggravante ad efficacia speciale (ergastolo), derivante dall'aver volontariamente provocato la morte della persona offesa (quinto comma).

Sull'aggravante derivante dall'aver provocato la morte della persona offesa si è soffermata la Commissione Affari Costituzionali nel parere espresso alla Commissione Giustizia. In particolare si invitava la Commissione Giustizia a valutare, alla luce della giurisprudenza costituzionale, se la previsione della pena fissa di 30 anni di reclusione sia ragionevolmente 'proporzionata', per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico reato di tortura ed inoltre sia opportuno prevedere la pena fissa.

I temi sollevati non sono infondati e peregrini e quindi meriteranno attenta valutazione: potrebbe essere coerente e ragionevole prevedere, ad esempio, un aggravamento di pena da ventiquattro a trenta anni. Su questo punto si potrà soffermare anche il Comitato dei nove.

L'articolo 1 inoltre introduce nel codice penale l'articolo 613-ter con cui si punisce il reato proprio consistente nell'istigazione a commettere tortura, commessa dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, sempre nei confronti di altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. Per evitare dubbi interpretativi, si è specificato che il nuovo reato si applica quando non sia applicabile il reato di istigazione a delinquere, di cui all'articolo 414 c.p., che riguarda chiunque « pubblicamente » istiga a commettere uno o più reati e prevede la sanzione — quando riguarda la commissione di delitti — della reclusione da uno a cinque anni. In virtù della clausola di salvaguardia in favore dell'articolo 414 c.p., la nuova fattispecie di istigazione a commettere tortura do-

vrebbe pertanto trovare applicazione solo nel caso in cui non abbia luogo « pubblicamente ».

L'articolo 2 è norma procedurale che modifica l'articolo 191 del codice di procedura penale, aggiungendovi un comma 2-bis. Tale comma introduce il principio dell'inutilizzabilità, nel processo penale, delle dichiarazioni eventualmente ottenute per effetto di tortura.

Come si è visto, l'articolo 3 riguarda il raddoppio dei termini di prescrizione.

L'articolo 4 coordina con l'introduzione del resto di tortura l'articolo 19 del TU immigrazione (D.Lgs 286/1998) vietando, quindi, le espulsioni, i respingimenti e le estradizioni ogni qualvolta sussistano fondati motivi di ritenere che, nei Paesi di provenienza degli stranieri, essi possano essere sottoposti a tortura. La norma precisa che tale valutazione tiene conto anche della presenza in tali Paesi di violazioni « sistematiche e gravi » dei diritti umani.

L'articolo 5 della proposta di legge prevede, al comma 1, l'impossibilità di godere delle immunità diplomatiche da parte di agenti diplomatici che siano indagati o siano stati condannati nei loro Paesi d'origine per il delitto di tortura.

L'immunità diplomatica di cui si tratta riguarda in via principale i Capi di Stato o di governo stranieri quando si trovino in Italia, e secondariamente il personale diplomatico-consolare eventualmente da accreditare presso l'Italia da parte di uno Stato estero. Il comma 1 esclude il riconoscimento dell'immunità diplomatica qualora tali soggetti siano stati condannati, o siano sottoposti a procedimento penale, in relazione a reati di tortura — e ciò tanto da tribunali nazionali quanto da Corti internazionali.

La Commissione Affari costituzionali ha sottolineato, al riguardo, l'opportunità che tale previsione, inserita in una norma di rango ordinario, sia valutata alla luce delle Convenzioni di Vienna del 1961 e del 1963 sulle relazioni diplomatiche e consolari, ratificate dal nostro Paese che riconoscono le immunità penali, nonché degli articoli 10, 11, 87, ottavo comma, 117, primo comma, della Costituzione e

della giurisprudenza della Corte costituzionale (v. le sentenze nn. 348 e 349 del 2007) da cui deriva il conferimento ai trattati della natura di «norma interposta», ovvero parametro mediato o indiretto della legittimità costituzionale delle fonti primarie.

Tuttavia, la Commissione Affari costituzionali ha anche evidenziato, al contempo, l'esigenza di tenere conto che il divieto di tortura e di trattamenti e pene inumane o degradanti è un principio rientrante nel nucleo fondamentale del diritto internazionale dei diritti dell'uomo e che il crimine internazionale di tortura è ampiamente riconosciuto dai trattati internazionali a partire dalla Convenzione di Ginevra del 1949. A questo proposito è opportuno tenere conto che la giurisprudenza italiana, a partire dalla decisione nel caso Ferrini resa dalla Cassazione nel 2004 (5044/2004), ha ritenuto che l'immunità non può essere invocata quando gli atti commessi dai pubblici ufficiali di uno Stato straniero violino i principi giuridici internazionali che proteggono i diritti fondamentali dell'uomo.

Mi limito a tal proposito a richiamare il caso del principe del Bahrain, Nasser bin Hamad Al-Khalifa, che non gode più di immunità diplomatica nel Regno Unito e potrà quindi essere perseguito per le accuse di tortura rivolte contro di lui, secondo quanto stabilito dall'Alta corte di Londra ribaltando la decisione presa dal Crown Prosecution Service (Cps), che aveva stabilito che il reale non poteva essere perseguito in quanto protetto dall'immunità.

Vi è una vera e propria prassi internazionale che oramai possiamo considerare consuetudine internazionale e come tale vincolante dal punto di vista costituzionale secondo cui l'immunità diplomatica in nessun caso può essere utilizzata per sfuggire alla giurisdizione quando si tratta di perseguire reati contro l'umanità. In questo ambito rientra il delitto di tortura in tutti quei casi in cui si pone la questione di perseguire un torturatore coperto da immunità diplomatica. Si tratta di quei casi in cui la

tortura, secondo il professore Padovani, sarebbe imprescrittibile. A fronte della richiamata consuetudine si ricorda che ai sensi dell'articolo 10 della costituzione l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, che nel caso specifico sono da considerare prevalenti sugli stessi trattati internazionali ai quali è fatto riferimento dal secondo comma dell'articolo 10 ove si enuncia che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Per tali ragioni non si ritiene che esistano fondate ragioni per sopprimere l'articolo 5; al più potrà essere presa in considerazione una sua eventuale riformulazione, anche per renderlo più coerente con la richiamata consuetudine internazionale, fermo restando il concetto che i torturatori possano sempre essere perseguibili.

Il comma 2 dell'articolo 5 prevede l'obbligo di estradizione verso lo Stato richiedente dello straniero indagato o condannato per il reato di tortura; nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, lo straniero è estradato verso il Paese individuato in base alla normativa internazionale.

Gli articoli 6 e 7 sono infine relativi, rispettivamente, alla norma di invarianza finanziaria ed all'entrata in vigore del provvedimento.

Da tempo si attende che il Parlamento introduca il reato di tortura, questo testo risponde con efficacia e coerenza alle aspettative esistenti.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO FRANCESCO CARIELLO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLE MOZIONI CONCERNENTI INTERVENTI A FAVORE DEL MEZZOGIORNO.

FRANCESCO CARIELLO. Presidente, onorevoli Colleghi, Signor Ministro, in un momento economico finanziario di recessione come quello in cui versa il nostro

Paese è necessario porsi come obiettivo la ricerca di settori dell'economia reale in cui intervenire oltre che individuare a livello geografico quelle zone dell'Italia che siano dotate di potenzialità inespresse nelle quali si possa intervenire a far sì che possano diventare il motore per la ripresa economica. Il Mezzogiorno d'Italia è una di quelle aree geografiche che risponde a queste caratteristiche. Sia per motivi geografici che sociali ad oggi l'Italia non ha saputo valorizzare a pieno tutti i fattori produttivi del Mezzogiorno. I vari Governi che si sono alternati dal dopoguerra ad oggi hanno fallito nel pieno sviluppo del Mezzogiorno.

Il divario economico del sud Italia è evidente in tutti i parametri di valutazione ed il tracollo economico, sociale ed occupazionale rispetto alle aree geografiche centro-settentrionali è oggettivo. I vari rapporti della SVIMEZ ogni anno ne evidenziano lo stato di depauperamento ed abbandonano rispetto alle altre aree del paese.

Vani e poco risolutivi ad oggi sono risultati i tentativi dei Governi di trasformare queste potenzialità in possibile sviluppo. Credo essere giunto il momento di porre l'attenzione nel bacino territoriale del Sud del nostro paese ancora non pienamente sviluppato rispetto alle proprie potenzialità. Attenzione già più volte sollecitata anche in quest'aula. A novembre del 2014 nella Seduta n. 329 si è discussa l'annosa questione del Mezzogiorno. Già in quell'occasione si invitava il Governo a porre in essere azioni al fine di ridurre il « gap » tra l'area Mezzogiorno con il resto d'Italia, in quanto tutti i tentativi in tal senso ad oggi risultano deboli, inefficaci e non risolutivi! Il Mezzogiorno, una grande risorsa ancora da capitalizzare e della quale ne gioverebbe il nostro Paese nella sua interezza.

Quello a cui stiamo assistendo, non è altro che l'aggravarsi e l'acuirsi in chiave moderna di fenomeni che traggono origine nella storia d'Italia dall'Unità ad oggi. Già allora, nel 1861 si cominciò a parlare di brigantaggio e dei problemi politici e sociali che esso poneva, feno-

meno che fu la risposta ad un sistema politico, fiscale e sociale da parte di una zona della nuova costituenda Italia che non era in grado di recepire e assorbire. Da allora si delineò nel tempo il dislivello fra le aree del paese meridionale e settentrionale, che nel tempo si è andato a incrementare. Infatti ancora oggi molteplici e di diversa natura sono le criticità evidenti nel Mezzogiorno, che impediscono il pieno sviluppo e la ripresa economica.

La ormai centenaria questione dello sviluppo del Mezzogiorno rivela l'insufficienza della cultura che ha ispirato tutte le misure messe in campo dai più svariati governi. Ciò significa che se si vuole veramente venire a capo di questa questione non servirà replicare forme di « aiuto » (come fece la Cassa per il Mezzogiorno ed oggi i fondi europei con i vari POR, PON) o le Grandi Opere, o altre amenità simili fallite prima di nascere e capaci di stimolare solo mirabolanti effetti mediatici. Anzi, serve far tesoro di tali fallimenti e mettere in campo strumenti che valorizzino l'esistente, stimolino le energie esistenti, liberino le forze esistenti.

Cioè la parola chiave oggi è « valorizzare l'esistente », le forze del Sud in alternativa alle energie importate da altrove.

Tenendo presente e scoprendo che quello che già esiste nel Mezzogiorno se visto nell'ottica del rilancio, è molto di più di quanto non si dica ed è molto più decisivo di quanto non si immagini.

Si potrebbe evocare la forza dell'agroalimentare sostenibile, delle energie alternative, del turismo e altro in cui siamo già in pole position per primeggiare nel mondo.

Le forze esistenti sono ingessate dal fisco, dalla previdenza, dal credito, che antepongono i propri imperativi di bilancio alle esigenze di soluzione della questione meridionale; questione ritenuta secondaria rispetto alla « guerra » alla evasione fiscale e contributiva, « guerra » che genera sia un diffuso terrore verso le Istituzioni, sia la attivazione di una mac-

china, appunto, da guerra burocratica che intimidisce i pur eroici imprenditori del Sud.

La necessità di salvaguardare il gettito fiscale ci induce a cercare la risposta non in una anche solo parziale defiscalizzazione ma in altro che sia a costo zero per l'erario.

Quindi esiste una sola possibilità per uscire dalle secche attuali ed è quella di liberare le forze esistenti creando una sorta di area franca burocratica che consenta – lasciando il gettito inalterato – alle Pmi di nascere e crescere libere dai condizionamenti cartacei imposti dall'attuale fase di eccessi della burocrazia.

Quindi serve una precisa e fortissima volontà politica decisa ad estirpare questa malapianta della burocrazia di ogni livello che impedisce e scoraggia ogni iniziativa imprenditoriale.

Se mai ci fosse tale fortissima volontà politica, allora tutte le idee e le proposte potranno partecipare a realizzare concretamente tale politica.

La nostra idea vede il Sud come fucina di futuro in tutti i campi decisivi del nuovo secolo (energia verde, cibo, turismo, cultura) e anche in politica economica come area franca dalla burocrazia, capace di attrarre investimenti.

Senza quest'ultimo supporto non sarà sufficiente l'abnegazione dei nostri operatori e dei nostri lavoratori ed ogni azione intesa alla soluzione della « questione meridionale » fallirà.

Nell'ottica della valorizzazione dei fattori produttivi esistenti nel Mezzogiorno d'Italia noi sosteniamo e puntiamo ad alcune priorità vitali per il rilancio dell'economia del sud e con esso dell'intero paese.

Settori come quello idrico per la gestione dell'intero ciclo delle acque è vitale per la salute delle persone e per lo sviluppo del turismo. Fenomeni e disastri conseguenti al dissesto idrogeologico sono la conseguenza di una mancanza di piano per la gestione dei corsi d'acqua. Inoltre la depurazione delle acque reflue ed il controllo delle acque industriali costituiscono un freno allo sviluppo del turismo

su tutte le spiagge del sud Italia. Oltre che generare posti di lavoro, una corretta gestione del ciclo delle acque per il meridione diventerebbe il volano del turismo per la garanzia di balneazione, per i prodotti della pesca e assicurerebbe un servizio idrico per l'agricoltura con conseguente ulteriore valorizzazione dei prodotti tipici.

La ricerca universitaria per uno sviluppo innovativo delle imprese artigiane e industriali del sud, fare ricerca in un ambiente salutare come il Mezzogiorno d'Italia e nelle università del sud dovrebbe essere l'ambizione di tutti i ricercatori del mondo.

Mentre a livello centrale il Governo continua a limitare le assunzioni di ricercatori universitari mantenendo i limiti imposti dall'art. 66 del DL 112 (comma 13 bis).

La capacità di fare impresa dei giovani del sud è un'altra forza da liberare, vista la creatività disponibile, che necessita di una forte protezione da parte delle forze dell'ordine per potersi espandere senza timori di ritorsioni malavitose, forte ostacolo alla libera iniziativa imprenditoriale privata.

Per chiudere e non per ultimo il settore agricolo, il più importante fattore di sviluppo del Mezzogiorno: la terra florida e ricca di prodotti agroalimentari. Il Mezzogiorno, per il suo rilancio, necessita di interventi mirati, precisi e adeguati a « risolvere » le questioni che ostacolano la riduzione dell'evidente « gap » con il resto dell'Italia.

Il Mezzogiorno quindi, necessita, di politiche « speciali », politiche *ad hoc* di « sburocratizzazione » rivolte quindi a far « ripartire l'economia del Mezzogiorno verso un obiettivo ancora più ampio e importante: valorizzare quanto di buono c'è e riuscire a creare omogeneità di rendimento economico della nostra Nazione, su tutto il territorio nel suo complesso, Nord, Centro e Sud, uniti verso il completo sviluppo economico.

Ecco che in questa sede pongo l'accento sulla « riscoperta del sud Italia », perla del

mediterraneo, per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo economico sia industriale che agricolo.

Dal rapporto SVIMEZ 2014 sull'economia del Mezzogiorno emergono dati allarmanti, emergono due grandi emergenze del Mezzogiorno, quella sociale, con il crollo occupazionale e quella produttiva, con il rischio di desertificazione industriale. Il Mezzogiorno vive su « un equilibrio implosivo » caratterizzato dalla perdita di produttività, minore occupazione, fuga di giovani e di quanti sono più professionalizzati e quindi minore benessere e assenza di sviluppo. Il Sud ha registrato in questi ultimi anni un Pil negativo, di oltre due punti in meno del resto del Paese nell'anno 2013, ovvero il -3,5 per 100 rispetto al -1,4 per 100 del paese, che rischia di mantenere anche nel corso del 2015.

Sempre dal Rapporto SVIMEZ, a fondamento di quanto si chiede con la Mozione, risalta un Sud a rischio desertificazione umana e industriale, dove alto è il tasso di « emigrazione » (116 mila gli abitanti nel solo 2013), scarsa natalità, aumenta il numero dello stato di povertà (si registra un 40 per 100 in più di famiglie povere nell'ultimo anno) a causa di assenza di lavoro in quanto solo nella zona del Sud Italia sono stati persi 1'80 per 100 dei posti di lavoro nazionali tra il primo trimestre del 2013 e del 2014. L'industria, dal lato degli investimenti, continua a soffrire maggiormente, ammontano al -53 per 100 gli investimenti in cinque anni di crisi. Conseguentemente anche i consumi delle famiglie sono crollati di quasi il 13 per cento in cinque anni. Gli occupati arrivano a 5,8 milioni, valore più basso dal 1977. Sempre secondo le stime Svimez aggiornate a settembre 2014, nel 2013 il Pil italiano dovrebbe calare dell'1,9 per 100, quale risultato del -1,4 per 100 del Centro-Nord e del -3,5 per 100 del Sud. A causare la contrazione dell'attività produttiva è indiscutibilmente il calo dei consumi (stimato al 2 per 100 al Centro-Nord, che diventa -2,4 per 100 al Sud) e il crollo degli investimenti, che scende al -5,2 per

100, a fronte di un calo nazionale del -4,6 per 100 al Centro-Nord. Da segnalare, a testimonianza della gravità della crisi, l'ulteriore perdita di posti di lavoro, che nel 2013, al Sud registra un -3,8 per 100 contro il -1,2 per 100 al Centro-Nord. In un panorama fortemente negativo, anche il settore delle esportazioni ha segnato un -0,6 per 100 al Sud e -0,4 per 100 al Centro-Nord. Ne è conseguito un crollo dei redditi al Sud del 15 per 100 tra il 2008 e il 2013 e una perdita di posti di lavoro dal 2008 al 2015 di circa 800 mila persone.

Chiedo così al Governo di accogliere l'impegno:

di utilizzare le risorse finanziarie dell'Unione Europea, anche mediante il cofinanziamento nazionale, per interventi di adeguamento e messa a norma, nonché di incremento dei depuratori nelle Regioni di tutto il Mezzogiorno, attualmente ancora inadeguati;

di adottare provvedimenti necessari ad aumentare il reclutamento dei ricercatori e garantire la stabilizzazione del personale di ricerca nel sistema universitario, con particolare riguardo alle regioni del Mezzogiorno, anche al fine di valorizzare la ricerca propedeutica allo sviluppo di nuove tecnologie e progetti industriali innovativi del Mezzogiorno, nonché a valutare l'opportunità di un intervento volto ad aumentare le capacità assunzionali fortemente limitate dall'articolo 66, comma 13-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

nell'ambito della riorganizzazione e razionalizzazione dei corpi di polizia e dei corpi armati, di garantire un maggior presidio delle medesime nelle zone del Mezzogiorno maggiormente interessate da fenomeni di criminalità organizzata, al fine di eliminare gli ostacoli e i disincentivi alle attività imprenditoriali.

Purtroppo giacciono innumerevoli interrogazioni rivolte al Ministro dell'Interno su fatti criminosi, a fronte dei quali, i cittadini e le piccole imprese di

zone geografiche del Mezzogiorno, rimangono vittime quotidianamente. Fatti che interessano tutte le Regioni del Sud comportando nel sentire comune il diffondersi di un senso di profonda insicurezza e di totale assenza di tutela alla sicurezza da parte dello Stato, garante ai sensi dell'articolo 22 della Costituzione italiana, riflettendosi nella libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale e commerciale privata;

nel settore agricolo, a promuovere forme di organizzazioni di produttori ed

organizzazioni interprofessionali come disposto dal Regolamento (UE) 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

Per un'Italia coesa verso la ripresa economica !

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa alle 22.

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

