

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

GIUNTE E COMMISSIONI  
parlamentari

---

481° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 16 SETTEMBRE 2004

---

**I N D I C E****Commissioni permanenti**

2<sup>a</sup> - Giustizia . . . . . Pag. 3

**Commissioni bicamerali**

Inchiesta sul ciclo rifiuti e connesse attività illecite . . . . Pag. 10

---

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Alleanza popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.*

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 16 SETTEMBRE 2004

**378<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente*  
Antonino CARUSO

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Valentino.*

*La seduta inizia alle ore 10.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(1296-B) Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati, previo stralcio dell'articolo 12

**(1262) COSSIGA. – Delega al Governo per il decentramento dei servizi della giustizia, per la riorganizzazione degli uffici giudiziari e per l'istituzione dell'assistente legale-giuridico**

**(2457) MAGNALBÒ ed altri. – Istituzione del ruolo del funzionario giudiziario**

**(2629) COSSIGA. – Esame per la valutazione della capacità mentale sotto il profilo psichiatrico e della idoneità psicologica a esercitare le funzioni di magistrato dell'ordine giudiziario**

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Interviene il senatore CALVI (DS-U) sull'ordine dei lavori della Commissione, osservando preliminarmente come all'ordine del giorno siano al momento iscritte numerose iniziative rispetto alle quali non appare ben chiaro, alla luce dell'andamento e della programmazione dei lavori della Commissione, quale siano le priorità attribuite dalla presidenza circa l'ordine di trattazione. Vi sono infatti disegni di legge, come ad esempio quello che dà attuazione alla decisione quadro in materia del cosiddetto mandato d'arresto europeo, il cui esame è di indubbia urgenza ed altri ancora, come le iniziative di riforma del diritto fallimentare o del codice di procedura civile che, tenuto conto anche delle possibili conver-

genze politiche che si sono andate configurando e della fase avanzata del relativo esame parlamentare, andrebbero trattate prima dell'esame della riforma dell'ordinamento giudiziario. L'andamento dei lavori invece sembra non rispondere a questa esigenza, oltre che alle dichiarazioni del Ministro della giustizia e dello stesso Presidente del Consiglio che indicano invece, ad esempio, la riforma del diritto fallimentare tra le priorità assolute dell'azione di Governo. Dopo aver ricordato le principali fasi dell'esame parlamentare della riforma dell'ordinamento giudiziario ed alcune, a suo avviso, inaccettabili dichiarazioni ed argomentazioni offerte dal Ministro della giustizia, in particolare quelle rese in occasione della seduta del 29 luglio scorso della Commissione giustizia del Senato, preannuncia la dura, severa e rigorosa opposizione del suo Gruppo per l'eventualità in cui trovasse conferma l'intenzione, più volte manifestata, di impedire un confronto costruttivo sull'iniziativa in titolo. Essa infatti non si può ritenere essere stata compiutamente esaminata e ciò in relazione a quanto accaduto presso l'altro ramo del Parlamento a seguito della presentazione in Assemblea di un maxi emendamento innovativo sul quale è stata posta con esito favorevole la questione di fiducia, impedendo in tal modo lo svolgimento di quella necessaria discussione sui nuovi temi ancora una volta introdotti. Dopo aver ribadito la forte contrarietà riferita a numerose disposizioni dell'articolato in esame, perché spesso errate o tra loro contraddittorie, alla luce delle considerazioni già espresse, formula la richiesta di invertire la trattazione degli argomenti all'ordine del giorno, postponendo l'esame della riforma dell'ordinamento giudiziario ad altre iniziative, ed a tal fine indica come prioritario l'esame del disegno di legge in materia di mandato d'arresto europeo.

Il presidente Antonino CARUSO osserva come la volontà politica della maggioranza di portare a compimento al più presto la riforma dell'ordinamento giudiziario dopo ben oltre due anni di lavori parlamentari è chiara e non confutabile ed inoltre sottolinea come non si possa certo affermare che non sia stato consentito all'opposizione lo spazio necessario per un adeguato approfondimento sui temi importanti posti dalla riforma e per un costruttivo confronto. Anche per la lettura in corso, che ricorda essere la terza, si è già svolto un numero significativo di sedute ed è stato fissato un termine per la presentazione di emendamenti che appare oggettivamente rispettoso delle legittime esigenze dell'opposizione alla quale, ricorda, è stato sempre stato dato ampio spazio, anche nella durata degli interventi, ben al di là dei limiti previsti, per esprimere compiutamente le proprie valutazioni e posizioni politiche.

Il senatore Massimo BRUTTI (*DS-U*), anche riferendosi alle osservazioni critiche che sono state espresse dal relatore in occasione dell'inizio dell'esame in sede consultiva da parte della 5<sup>a</sup> Commissione del Senato del disegno di legge n. 1296-B, invita la maggioranza a riflettere sull'intenzione fin qui espressa di chiudere gli spazi di confronto che invece sarebbe utile svolgere senza accelerare il dibattito in corso. Pone quindi ai

sensi dell'articolo 43, secondo comma del Regolamento del Senato, una questione pregiudiziale ed una questione sospensiva affinché, qualora su tale proposta si registrasse il consenso della Commissione, l'Assemblea sia chiamata ad esprimersi su di esse ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento.

Il presidente Antonino CARUSO, dopo aver rappresentato che il Governo fornirà i necessari chiarimenti alla Commissione bilancio in risposta alle richieste sollevate nel corso dell'esame, dichiara non ammissibili, ai sensi dell'articolo 93, primo comma del Regolamento, la questione pregiudiziale e quella sospensiva in quanto proposte dopo l'inizio della discussione.

Dopo che il senatore Massimo BRUTTI (*DS-U*) ha chiesto al Presidente di dichiarare comunque ammissibili le questioni sollevate in quanto la loro presentazione può ritenersi giustificata dai nuovi elementi emersi nel corso del dibattito ai quali rinvia, il presidente Antonino Caruso dichiara che non intende avvalersi della facoltà allo stesso riconosciuta dal primo comma dell'articolo 93.

Il PRESIDENTE dispone quindi che si passi ad esaminare la proposta di invertire la trattazione degli argomenti all'ordine del giorno avanzata dal senatore Calvi.

Dopo che il senatore AYALA (*DS-U*) si è dichiarato d'accordo con la proposta in questione, ha la parola il senatore CENTARO (*FI*) il quale ricorda preliminarmente come l'articolato in esame abbia recepito molte delle indicazioni formulate, tra gli altri, dall'associazione nazionale magistrati e da esponenti politici dell'opposizione nel corso del lungo esame parlamentare per cui non si può fondatamente affermare, come invece continua a farsi, che non abbia avuto luogo quel necessario confronto sulla materia. Quanto alla proposta del senatore Calvi di passare alla trattazione di altri disegni di legge iscritti all'ordine del giorno, osserva come l'esame dell'iniziativa da lui ricordate stia procedendo in parallelo con quello della riforma dell'ordinamento giudiziario e che anzi per una di esse, la riforma della procedura civile, è ancora pendente il termine per la presentazione di eventuali emendamenti. Manifesta pertanto la sua contrarietà alla proposta del senatore Calvi di invertire la trattazione delle materie all'ordine del giorno.

Il presidente Antonino CARUSO, dopo aver accertato la presenza del prescritto numero di senatori, pone ai voti la proposta di inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno che risulta accolta e conseguentemente dispone il rinvio del seguito dell'esame congiunto, avvertendo che si passerà all'esame del disegno di legge n. 2958.

(2958) *Deputato KESSLER ed altri. – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 14 settembre scorso.

Si apre il dibattito.

Prende la parola il senatore FASSONE (*DS-U*) il quale, rifacendosi all'intervento svolto dal relatore nell'ultima seduta, ne ritiene non condivisibile l'impostazione ispiratrice. I rilievi critici sollevati dal relatore limitano infatti in modo eccessivo il processo di recepimento della decisione quadro, assumendo che tale recepimento debba avvenire senza comportare la rinuncia non solo ad alcuna garanzia costituzionale, ma anche alle tutele essenziali assicurate dall'ordinamento italiano sul piano sostanziale e processuale. Si tratta di un approccio che gli appare ingiustificatamente restrittivo in quanto il testo della decisione quadro sottoscritto dal Governo italiano pone come esigenza di fondo quella di conformarsi ai contenuti della medesima e gli unici limiti di cui il legislatore nazionale deve tener conto in questa prospettiva sono quelli indicati nei punti 12 e 13 dei *considerando* della medesima decisione quadro, dovendosi fra questi in particolare richiamare l'attenzione sulla previsione che la stessa decisione quadro non osta a che gli Stati membri applichino le loro norme costituzionali relative al giusto processo, al rispetto del diritto alla libertà di associazione, alla libertà di stampa e alla libertà di espressione negli altri mezzi di comunicazione. Tali limiti sono di tutta evidenza più ristretti di quelli individuati dal relatore nel suo intervento poiché il ricordato disposto della decisione quadro, ad esempio, non ricomprende garanzie come quelle della doppia incriminazione ovvero del requisito della sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per l'emissione delle misure cautelari. Ciò che va sottolineato è poi il fatto che il meccanismo elaborato con la decisione quadro sul mandato di arresto europeo si fonda sul presupposto della reciproca fiducia negli ordinamenti dei diversi paesi appartenenti all'Unione europea, fiducia che a sua volta ha a fondamento, tra l'altro, l'adesione di tutti i paesi dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Così definita la prospettiva entro la quale deve muoversi il legislatore nazionale, sarà pertanto necessario effettuare una ricognizione volta ad individuare quei principi costituzionali che per l'ordinamento italiano integrano i limiti previsti dalla medesima decisione quadro e, a questo proposito, non può negarsi che, ad esempio, i principi ricavabili dagli articoli 10 e 26 della Costituzione nella materia in esame costituiscono sicuramente un riferimento essenziale. Nello stesso senso va riconosciuto che, alla luce dell'ordinamento italiano, l'esigenza che il mandato di arresto europeo sia emesso da un giudice appare difficilmente rinunciabile e, in ogni

caso, si tratta di un tema su cui dovrà effettuarsi un'attenta e approfondita riflessione.

Il senatore ZANCAN (*Verdi-U*) sottolinea che l'esigenza della costruzione di uno spazio comune di sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione europea non può prevalere sulla ineludibile necessità che, anche all'interno dell'Unione europea, lo Stato italiano continui comunque ad assicurare le garanzie fondamentali riconosciute dalla Carta costituzionale. In questo senso, a fronte della materia in esame, non può non richiamarsi l'attenzione sull'importanza centrale dell'articolo 13 della Costituzione in materia di tutela della libertà personale. Il processo di integrazione europea non può in alcun modo comportare una rinuncia alle garanzie assicurate da tale disposizione che, come è noto, vanno rinvenute non soltanto nel fatto che la libertà personale può essere limitata solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria, ma altresì nel fatto che ciò può avvenire nei soli casi e modi previsti dalla legge, casi e modi che, alla luce del disposto dell'articolo 3 della Costituzione, devono inoltre porre tutti i cittadini italiani su un piano di effettiva uguaglianza. A titolo esemplificativo, egli ritiene pertanto inaccettabile che un italiano che commetta un fatto di truffa in qualsiasi paese dell'Unione europea sia trattato diversamente da come sarebbe trattato se avesse commesso quel fatto in Italia.

Il senatore CALVI (*DS-U*), dopo aver dichiarato di non condividere l'ultima affermazione del senatore Zancan, dà atto al relatore di avere svolto una relazione ampia e, su alcuni punti, senz'altro convincente. Fermo restando che in sede emendativa sarà possibile soffermarsi più dettagliatamente sui diversi aspetti del disegno di legge in titolo, in questo momento gli appare però preliminarmente necessario richiamare l'attenzione sulle perplessità che non può non suscitare l'atteggiamento italiano nei rapporti all'interno dell'Unione, in quanto il ritardo nel recepimento della decisione quadro – decisione quadro che ai sensi dell'articolo 34 del trattato sull'Unione europea ha carattere vincolante per quanto riguarda il risultato da ottenere – non può non suonare come un'obiettiva manifestazione di sfiducia nei confronti degli altri paesi europei. Se poi si considerano alcune affermazioni che sono state formulate nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, gli sembra incontestabile che queste in alcuni casi siano frutto di un'ingiustificabile avventatezza, non comprendendosi ad esempio come il mandato d'arresto europeo possa interferire con il tema dell'obbligatorietà dell'azione penale o con quella della separazione delle carriere tra magistrati requirenti e giudicanti, mentre non può non evidenziarsi che la moltiplicazione degli adempimenti burocratici che traspare dal testo licenziato dall'altro ramo del Parlamento manifesta un atteggiamento di ostilità sostanziale nei confronti dello strumento del mandato d'arresto europeo quasi a volerne rendere così complicata l'applicazione da renderlo, di fatto, inutilizzabile.

Il senatore AYALA (*DS*) rileva come la decisione quadro adottata dal Consiglio il 13 giugno 2002 e relativa al mandato d'arresto europeo rappresenti il punto di arrivo di un percorso complesso e articolato che, attraverso la creazione di uno spazio giuridico europeo, ha perseguito l'obiettivo di una semplificazione e razionalizzazione dei meccanismi di cooperazione giudiziaria rispetto ai modelli consolidati di tipo estradizionale e rogatorio.

L'Italia, avendo aderito alla decisione quadro risulta conseguentemente vincolata sul piano giuridico al recepimento della stessa e però, in concreto, il testo licenziato dalla Camera dei deputati e in questo momento all'esame della Commissione finisce per apparire, in tutta evidenza, contraddittorio e controproducente rispetto alla finalità perseguita, in quanto il meccanismo del mandato d'arresto europeo viene a caratterizzarsi sul piano procedurale per appesantimenti burocratici ulteriori rispetto alle forme tradizionali di cooperazione giudiziaria e soprattutto rispetto ai progressi che, nell'ambito di queste, sono stati compiuti anche di recente, appunto sulla strada di una maggiore semplificazione e grazie fin qui anche al fondamentale contributo italiano. Si determina così una situazione paradossale nella quale il mandato d'arresto, così come verrebbe attuato nell'ordinamento interno, invece di rappresentare lo strumento per un passo in avanti sul piano della cooperazione giudiziaria rappresenta in realtà un regresso su questo stesso versante. Paradossale è d'altra parte tutta la vicenda che ha portato al testo in questo momento all'esame della Commissione giustizia del Senato ricordando come il Governo abbia sottoscritto prima la decisione quadro in questione e non abbia presentato poi nessun disegno di legge per il suo recepimento; iniziativa questa assunta invece dall'opposizione che si è fatta carico del problema anche se poi il disegno di legge è stato stravolto nei suoi contenuti dalla Camera dei deputati; al Senato arriva quindi un testo che non a caso è stato definito come una sorta di «legge truffa» e rispetto al quale è effettivamente innegabile l'esigenza di tentare perlomeno di apportare allo stesso quanto meno i correttivi minimi indispensabili.

Il PRESIDENTE dichiara quindi chiuso il dibattito.

Interviene in sede di replica il relatore BOBBIO (*AN*) il quale, rifacendosi alle considerazioni svolte dal senatore Fassone, sottolinea come in ogni caso i principi stabiliti dall'articolo 13 della Costituzione in materia di libertà personale, quanto meno nel loro nucleo essenziale, non possono non rappresentare un limite comunque insuperabile.

Dopo aver ribadito in merito all'articolo 6 del disegno di legge la necessità di specificare che l'obbligo di allegazione di una copia del provvedimento debba essere riferito ad una copia autentica dello stesso, coerentemente a quanto previsto per l'ordinamento nazionale, il relatore Bobbio si sofferma sull'intervento del senatore Ayala sottolineando come sia innegabile che le soluzioni adottate dalla Camera per quanto riguarda la costruzione dello strumento del mandato d'arresto europeo implicino per

certi aspetti un appesantimento sul piano procedurale rispetto a talune forme di semplificazione che anche recentemente sono state sperimentate nel settore della cooperazione giudiziaria. Va evidenziato però sul piano politico che il giudizio su queste forme di cooperazione giudiziaria semplificata in realtà non può essere un giudizio del tutto positivo, in quanto le stesse talora si sono prestate a manipolazioni con conseguenze negative sul versante della tutela dei diritti dei cittadini.

Conclude il suo intervento riservandosi di intervenire più dettagliatamente su altri aspetti del disegno di legge in sede di esame degli emendamenti.

Il presidente Antonino CARUSO propone quindi di fissare a martedì 28 settembre 2004, alle ore 20, il termine per la presentazione degli emendamenti.

Non facendosi osservazioni in senso contrario così rimane stabilito.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 11,40.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**

GIOVEDÌ 16 SETTEMBRE 2004

**UFFICIO DI PRESIDENZA  
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, si è riunito dalle ore 13,40 alle ore 13,50.



