

Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004.

La significativa discussione che ha avuto luogo, nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, in relazione al provvedimento di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, ha fatto emergere profili di carattere tecnico e riflessioni di natura politica che consentono di offrire un rilevante contributo alla valutazione parlamentare del disegno di legge governativo, attraverso l'arricchimento e l'integrazione del suo contenuto normativo, al fine di rendere il contrasto alla criminalità transnazionale e alle mafie il più efficace possibile.

Il rafforzamento della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata costituisce un obiettivo pluridecennale delle Nazioni Unite. Alla istituzione del Programma delle Nazioni Unite per la Prevenzione della Criminalità e per la Giustizia Penale fece seguito, nel 1992, la creazione della Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e per la Giustizia Penale, avente come fine il potenziamento delle iniziative contro la criminalità organizzata transnazionale.

In occasione della prima riunione della Commissione, tenutasi pochissimi mesi prima della strage mafiosa che ne avrebbe determinato la morte, il giudice Giovanni Falcone, capo della delegazione italiana, prospettò l'idea di una conferenza internazionale incentrata sulla cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato¹.

¹ "La via decisiva per combattere la criminalità organizzata presuppone una collaborazione internazionale energica ed efficace e richiede la predisposizione di una legislazione internazionale adeguata". Queste sono le parole con cui Giovanni Falcone, con straordinaria lungimiranza, esortava la politica ad affrontare risolutamente la lotta alla criminalità organizzata sovranazionale.

*COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE*

Nel novembre 1994, ospitata dal Governo italiano, si tenne - così - la Conferenza Ministeriale Mondiale sulla Criminalità Organizzata (Napoli, 21-23 novembre), che rappresentò uno dei più significativi eventi nella storia del Programma sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale delle Nazioni Unite: i 142 Stati che parteciparono (86 dei quali a livello ministeriale, gli altri con i rispettivi Capi di Stato o di Governo) adottarono, all'unanimità, la Dichiarazione Politica e il Piano di Azione globale contro il crimine organizzato transnazionale; in essi venivano sottolineati il bisogno e l'urgenza di un'azione globale contro la criminalità organizzata con caratteri di transnazionalità.

La Dichiarazione fu approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite un mese più tardi e fu raccolta l'idea, lanciata durante i lavori della Conferenza, di una convenzione globale contro la criminalità organizzata transnazionale.

L'elaborato processo di definizione di un testo che sancisse una nozione unanime di crimine organizzato, come base per migliori risposte a livello nazionale e per una più efficace cooperazione internazionale, si sviluppò attraverso la Conferenza interministeriale latino americana sui seguiti della dichiarazione di Napoli, nel novembre 1995, nonché attraverso una serie di seminari regionali (Dakar 1997, Manila 1998), due riunioni di esperti, la prima a Palermo, nell'aprile 1997, la seconda a Varsavia, nel febbraio 1998.

Su raccomandazione del Consiglio Economico e Sociale, l'Assemblea Generale, con Risoluzione del 9 dicembre 1998, deliberò di costituire formalmente un Comitato intergovernativo, con lo scopo di redigere una Convenzione internazionale globale contro il crimine organizzato transnazionale, nonché di discutere strumenti pattizi internazionali concernenti il traffico di donne e bambini, il traffico illecito di armi e munizioni, ed il traffico e trasporto illegale di migranti, anche via mare.

Il Comitato, nel luglio del 2000, approvò la Convenzione e, nell'ottobre dello stesso anno, i Protocolli sul Traffico delle persone e contrabbando di immigranti. Il 15 novembre, l'Assemblea Generale ha formalmente adottato questi strumenti che furono, poi, sottoscritti a Palermo nel mese di dicembre 2000. Il Protocollo concernente le armi leggere da fuoco è stato adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel maggio 2001.

E' agevole rintracciare, nell'accresciuta attenzione per il fenomeno della criminalità organizzata del massimo organismo mondiale interstatale, i segni di un'evoluzione culturale sorretta da una nuova consapevolezza delle dinamiche criminali globali.

Se fino ad un certo punto della storia il crimine organizzato è stato visto, tradizionalmente, come un problema di ordine pubblico che riguardava i singoli Stati nazionali, l'instaurazione di sistemi economici statali sempre più interdipendenti, lo sviluppo dei mezzi di trasporto, dei sistemi di comunicazione e del commercio

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

internazionale e l'emergere di un mercato finanziario globale hanno determinato un radicale sconvolgimento del contesto in cui il crimine organizzato opera, alterandone in maniera significativa la stessa natura².

Nel contrasto a questa minaccia, la Convenzione delle Nazioni Unite finisce per rappresentare uno strumento fondamentale: consente di definire il fenomeno del crimine organizzato transnazionale e mira a rendere comune al più vasto numero possibile di legislazioni l'esperienza, e il relativo strumentario normativo, di quei Paesi che già lo avevano affrontato.

La Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e i protocolli relativi sul traffico di migranti, sulla tratta di esseri umani e sul traffico di armi da fuoco e relative munizioni, costituiscono uno strumento particolarmente importante poiché vincolano giuridicamente le nazioni firmatarie impegnandole ad una lotta più incisiva contro il crimine organizzato.

La Convenzione punta ad armonizzare gli ordinamenti interni di tutti i paesi affinché si possa affermare con certezza che un reato resta tale in qualsiasi paese. E, se i paesi varano o aggiornano la legislazione interna vigente sulla criminalità transnazionale, saranno in grado di collaborare nelle indagini, nel procedimento giudiziario e nella esecuzione delle pene.

Ecco, in sintesi, gli impegni che i paesi di tutto il mondo dovranno assumere ai sensi della Convenzione ONU di Palermo:

- incriminare nelle legislazioni nazionali i reati di partecipazione ad associazione criminale, riciclaggio di denaro sporco, corruzione e intralcio alla giustizia;
- stabilire la responsabilità degli enti e delle società per i fatti di reato indicati dal trattato;
- adottare misure contro il riciclaggio di denaro sporco e i proventi delle attività criminali;
- proteggere coloro che testimoniano contro il crimine organizzato, anche attraverso le videoconferenze;
- rafforzare la cooperazione in ordine al trasferimento di giudizi, all'extradizione, al sequestro e alla confisca dei beni provenienti da reato o profitto del reato per rintracciare e giudicare gli indiziati;
- incentivare la prevenzione della criminalità organizzata a livello nazionale e internazionale;
- fornire le necessarie risorse finanziarie a quei Paesi che richiedono assistenza per combattere congiuntamente la criminalità organizzata

² Nella Relazione annuale approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare nella seduta del 30 luglio 2003, viene sottolineata l'elevata importanza assunta dal concetto di transnazionalità nell'analisi criminale più attenta ed aggiornata, in quanto attribuisce ai fenomeni osservati una qualità intrinseca diversa dalla mera internazionalità: viene definita *transnazionale* la cooperazione sinergica che gruppi criminali di diverse nazionalità instaurano per ottimizzare lo sfruttamento di determinate opportunità di mercato illecito.

*COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE*

transnazionale.

Si sottolinea, poi, l'importanza dei tre protocolli aggiuntivi che esaltano l'incidenza della Convenzione in particolari settori di interesse del crimine organizzato.

Il Protocollo sul traffico di migranti, concerne un settore nel quale la criminalità ha assunto una spiccata dimensione transnazionale, mentre l'eterogeneità delle politiche nazionali rappresenta spesso un ostacolo ad un'efficace attività di prevenzione e repressione.

Il Protocollo contro il traffico di persone, in particolare donne e bambini, è destinato a contrastare, con ulteriori strumenti, ancora più mirati rispetto a quelli previsti dalla Convenzione, il fenomeno mondiale della tratta, con particolare accentuazione delle misure specifiche di prevenzione e protezione delle vittime, spesso ingannate ed indotte ad emigrare contro la loro volontà o con un consenso viziato.

Il Protocollo sulle armi leggere da fuoco, adottato alla fine di maggio del 2001, cinque mesi dopo gli altri strumenti, si pone l'obiettivo di contrastare l'illecito traffico nella materia, anche mediante misure che rendano obbligatoria l'identificazione dell'arma e permettano, così, di individuare il produttore, l'importatore e il distributore dell'arma.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare intende sottolineare il ruolo centrale rivestito dall'Italia nel processo che ha condotto alla Convenzione di Palermo: è stato già ricordato che il nostro Paese ospitò sia la Conferenza di Napoli, sia quella per la firma della Convenzione, dal 12 al 15 dicembre 2000.

Ma il dato che più preme di menzionare è il qualificato e determinato apporto fornito ai negoziati. L'Italia, peraltro tra i principali finanziatori dei programmi delle Nazioni Unite di Vienna per la lotta alla droga e la prevenzione della criminalità, è portatrice di esperienze operative e giudiziarie di primo piano nella lotta contro la criminalità organizzata, e possiede un apparato normativo particolarmente esteso e coerente in materia, frutto di un'elaborazione legislativa, giurisprudenziale e dottrina assai ricca e attenta.

Basti far riferimento alla normativa in materia di aggressione del patrimonio criminale, alle misure per la protezione dei testimoni, alle tecniche investigative speciali. Siffatta esperienza è stata fatta confluire, ove possibile, nel negoziato, nell'ambito del quale molte delle proposte presentate sono state accolte (in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione, in materia di tutela delle vittime nel

*COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE*

protocollo contro il traffico di persone). Va, peraltro, posto in evidenza che il Protocollo sul traffico illecito di migranti è di iniziativa italiana (insieme con l'Austria).

La Commissione parlamentare antimafia, pertanto, auspica una rapida approvazione del disegno di legge di ratifica, non apparendo più rinviabile l'attuazione dell'impegno assunto a Palermo con la firma della Convenzione.

Deve rilevarsi, peraltro, che l'Italia, più di ogni altro Paese, ha contribuito a varare questa Convenzione. Detta ratifica, pertanto, deve avvenire con carattere di priorità politica per il suo significato intrinseco e per non deludere tutti gli altri Stati firmatari che riconoscono nell'Italia uno dei Paesi più impegnati nella lotta alla criminalità organizzata.

Lo strumento della Convenzione servirà come spinta innovatrice per tutti gli Stati che hanno preso parte ai lavori: servirà a quei Paesi che non hanno ritenuto finora di essere interessati dalla criminalità internazionale, per dotarsi di strumenti legislativi innovativi; servirà anche a Paesi come l'Italia i quali, pur essendo già dotati di una pluralità di strumenti normativi specifici -perché tristemente interessati da gravi fenomeni criminali-, non possono venire meno alla necessità che tali strumenti vengano adeguati e aggiornati.

L'occasione della legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale va dal Parlamento opportunamente colta per introdurre nell'ordinamento nazionale modifiche ed aggiornamenti che rendano lo specifico comparto normativo già esistente compatibile con la disciplina dell'accordo. D'altro canto, l'occasione appare propizia per introdurre nuovi strumenti legislativi rispondenti nella sostanza alla volontà espressa dalle Nazioni Unite negli accordi sottoscritti a Palermo nel dicembre del 2000.

Affrontando il merito delle questioni sottese dagli accordi citati, è opportuno spendere alcune considerazioni in ordine alla disciplina antiriciclaggio. Essa rappresenta uno dei punti salienti, a dimostrazione della sussistenza di un pericolo reale per l'economia derivante dalla rilevante mole di denaro illecito in circolazione nei mercati finanziari.

A tale riguardo va rilevato, in primo luogo, come il nostro Paese si sia dotato, fin dal 1991 (D.L. n. 143), di una disciplina adeguata ed efficace che,

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

prevedendo gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazioni di movimentazioni sospette, ha anticipato i capisaldi delle misure antiriciclaggio individuati proprio dalla Convenzione in esame (art. 7 paragrafo 1 lett. a).

Si ritiene indispensabile dare piena attuazione alla normativa di settore, con particolare riferimento all'operatività dell'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito alla cui istituzione – prevista dall'art. 20, comma 4, della legge n. 413 del 1991 – si è dato luogo mediante decreto interministeriale n. 269 del 2000 ma che, tuttavia, difetta dell'ulteriore normativa di attuazione.

Malgrado anche la legge n. 350 del 2001 non abbia inciso sulla disciplina antiriciclaggio, richiamandola anzi espressamente, la Commissione ritiene debba compiersi uno sforzo ulteriore, al fine di rendere le attività economiche assolutamente trasparenti e identificabili nei soggetti interessati (soprattutto, sotto il profilo sostanziale) nonché rintracciabili i percorsi dei flussi di denaro.

Recenti scandali finanziari, ancorché allo stato non risultino coinvolgimenti di soggetti riferibili ad organizzazioni criminali, hanno dimostrato l'esistenza di punti critici del sistema, di cui è naturale ritenere possano avvalersi anche le organizzazioni criminali.

Deve, quindi, considerarsi indispensabile un esame complessivo della normativa vigente, allo scopo di migliorarne l'efficacia, oltre che l'effettività applicativa, nonché di eliminarne profili contrari ai principi sanciti dalla Convenzione di Palermo.

Premesso che la recente legge sulla tratta di persone (L.11.8.2003 n. 228) e il t.u. 286/98 relativo alla disciplina sugli stranieri possono intendersi come una sorta di ratifica anticipata dei due Protocolli allegati alla Convenzione di Palermo, il disegno di legge n. 2351 persegue l'obiettivo di adeguare l'ordinamento interno alle esigenze di prevenzione e contrasto al crimine transnazionale enunciate dalla Convenzione e dai Protocolli delle Nazioni Unite adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001.

Ai fini della Commissione parlamentare antimafia quel che rileva è considerare se talune delle modifiche normative che si intendono apportare al corpus delle disposizioni sostanziali e processuali vigente siano in grado di condizionare, agevolandola o meno, l'attività delle forze di polizia e della magistratura inquirente nel vitale settore del contrasto al crimine transnazionale.

Un primo punto fondamentale attiene alla scelta operata nel DDL di attribuire rilievo penale al dato che un determinato reato sia stato perpetrato in un contesto criminale transnazionale o internazionale.

A tal fine, il testo in esame ha previsto l'introduzione di una specifica circostanza aggravante che sanziona l'ipotesi in cui si sia in presenza di un «reato di natura

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

transnazionale» da stimarsi «grave» ai sensi dell'art. 2 lettera b)- della medesima Convenzione.

L'art 2 lettera b)- Convenzione qualifica, a sua volta, quale «reato grave» ogni fatto punito con una pena detentiva di «*almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata*».

Il testo di legge costringe l'interprete ad una poco agevole individuazione della fattispecie disciplinata, atteso che la disposizione reca il rinvio plurimo e contestuale a ben tre ulteriori disposizioni di legge che, come si vedrà, ingenera incertezze per quanto attiene la stessa individuazione dei reati cui essa è applicabile.

I requisiti che l'art. 4 del DDL enuncia espressamente per l'aggravamento della pena sono due: 1) che il reato abbia natura transnazionale; 2) che il reato sia grave secondo il disposto dell'alt. 2 della Convenzione.

L'opzione di attribuire rilievo alla categoria dei crimini transnazionali costruendola quale mera modalità operativa inerente la commissione del reato, se da un lato opportunamente «*fotografa*» la situazione delle associazioni criminali e dei gruppi organizzati maggiormente attivi nello scenario transnazionale, aggravando la pena per il delitto commesso, dall'altro esigerebbe uno sforzo definitorio ulteriore da parte del Legislatore per offrire all'operatore giudiziario e di polizia categorie giuridiche meno flessibili e di più certa applicazione.

Alcune definizioni accolte lasciano spazio a dubbi interpretativi di non lieve consistenza. E' il caso della lettera b)- dell'alt. 3, laddove si prende in considerazione il caso di un reato «*commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione e controllo avviene in un altro Stato*» presenta non secondari margini di incertezza.

Infatti, nell'ipotesi più frequente di delitti organizzati su base transnazionale (contrabbando, traffico di droga, tratta di essere umani ecc.), è del tutto consueto che l'A.G. italiana provveda a contestare a titolo di partecipazione/concorso nel delitto l'attività di «*preparazione, pianificazione, direzione e controllo*» posta in essere da taluno degli indagati in uno Stato estero a condizione, ovviamente, che il delitto stesso possa stimarsi consumato in Italia e non si debba procedere all'applicazione dei citati artt. 6, comma 2, e 7 del codice penale.

La scelta operata dal Governo di ricorrere al meccanismo di cui all'art. 7 L. 203/91 (antimafia) evidenzia una diversa possibile opzione a quella recata dall'art. 4 del disegno di legge.

Il Legislatore del 1991 nel momento in cui ha inteso aggravare la pena prevista per i delitti in ragione delle modalità della loro consumazione («*avvalendosi delle*

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

condizioni previste dall'art. 416 bis del codice penale» o delle finalità dell'agente («ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo») era in presenza di un tessuto normativo che aveva già sanzionato in via autonoma il delitto di associazione mafiosa per cui da quel vigoroso e consolidato corpus interpretativo e giudiziario aveva tratto le linee guida nella costruzione dell'aggravante ex art. 7. La descrizione della nozione di «associazione mafiosa» risulta essere stata il naturale e logico antecedente per giungere alla più grave punizione dei fatti commessi con metodologie mafiose o per finalità agevolatrici delle organizzazioni mafiose o similari.

Parimenti la più severa punizione dei delitti riconducibili ad un ambito criminale transnazionale pretende che si proceda ad una compiuta specificazione della categoria dei «reati di natura transnazionale» avendo cura di constatare che l'art. 3 comma 2 del disegno di legge espressamente prevede che «salvo quanto diversamente previsto, le norme della Convenzione e dei Protocolli si applicano esclusivamente alle attività di gruppi di criminalità organizzata non limitate al territorio nazionale».

Alla luce di queste considerazioni si ritiene più congrua una riformulazione dell'art. 4 che renda esplicita la portata dall'aggravante piuttosto che operare un rinvio all'art. 7 L.203/91; appare, inoltre, opportuno definire il rapporto della citata aggravante con le circostanze attenuanti eventualmente concorrenti, nel senso che queste ultime non possono essere ritenute equivalenti né prevalenti rispetto alle prime.

Si ritiene che vadano precisati meglio i casi e le procedure relative al trasferimento di procedimenti penali previsto dall'art. 6.

Non appare, infatti, convincente la soluzione adottata che, operando un rinvio a non meglio individuati "Accordi Internazionali", quasi ad ipotizzare la necessità di prevedere specifici e singoli accordi ad hoc, stipulati con ciascuno degli Stati, lascia irrisolta la questione della relativa regolamentazione interna. A tal proposito si suggerisce l'articolazione di una specifica disciplina che tenga conto, tra l'altro, della Bozza di schema di disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul trasferimento delle procedure repressive, aperta alla firma a Strasburgo il 15 maggio 1972 e l'analogo Accordo dell'unione Europea del 6 dicembre 1990.

L'art. 7, comma 1, presuppone la considerazione che per i reati in materia di tratta di persone è, nel frattempo, intervenuta un'apposita disciplina. Comunque, appare opportuno riparare in questa sede a problemi interpretativi ed applicativi derivanti da un'esegesi letterale della legge 228/2003. L'art. 10 della predetta normativa, richiamando anche il comma 4 dell'art. 4 della L. 438/2001 avrebbe determinato che la conduzione delle attività sotto copertura in materia di tratta di persone è consentita soltanto agli «ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ad

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

organismi ... specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e alfinanziamento del terrorismo» e, poiché si tratta di norma eccezionale non risulterebbe emendabile in via interpretativa.

Invero, oltre alla possibilità di prevedere la correzione in parola, l'approvazione dell'art. 7 potrebbe consentire una più complessiva ed organica sistemazione della delicata materia delle operazioni *undercover* in materia di criminalità organizzata e terroristica, oggetto sinora di plurime discipline mal coordinate, frammentarie e pericolosamente lacunose.

Sulla base di tali premesse, uno schema normativo unitario potrebbe essere costruito nel seguente modo:

- individuare compiutamente il catalogo di fattispecie per le quali sono consentite le operazioni sotto copertura
- ridefinire le attività per le quali opera la condizione di non punibilità
- rendere organica la individuazione degli ufficiali di polizia giudiziaria a cui si applica la menzionata condizione di non punibilità in relazione alla specifica competenza di ciascuno dei corpi di polizia
- precisare i presupposti delle operazioni sotto copertura e indicare i soggetti legittimati a disporle
- indicare le modalità temporali di comunicazione dell'avvio, dei partecipanti e dell'esito dell'operazione all'organo che la dispone e al Pubblico ministero
- precisare l'estensione della non punibilità alla attività posta in essere da ausiliari dei quali eventualmente ci si avvalga
- prevedere l'utilizzabilità di beni mobili, immobili e documenti di copertura e fissarne le modalità
- prevedere la possibilità, quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili di talune categorie di gravi delitti che gli ufficiali di polizia giudiziaria e, quando si procede in relazione ai delitti di cui al DPR 9 ottobre 1990 n. 309, le autorità doganali, omettano o ritardino gli atti di propria competenza, dandone immediato avviso, anche oralmente, al pubblico ministero e provvedano a trasmettere allo stesso motivato rapporto entro le successive quarantotto ore
- prevedere la possibilità, in relazione alle ipotesi di cui al punto precedente, che il Pubblico ministero, con decreto motivato, ritardi l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, del fermo dell'indiziato di delitto o del sequestro o dell'ordine di esecuzione di pene detentive, disciplinando anche i casi di urgenza e stabilendo che le comunicazioni e i provvedimenti di cui ai punti precedenti siano senza ritardo trasmessi al Procuratore generale presso la Corte d'Appello e, nei casi previsti dall'art. 51, comma 3 bis del cpp, al Procuratore nazionale antimafia
- prevedere l'espressa abrogazione delle disposizioni di legge incompatibili con la

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

nuova normativa.

Si consiglia di prevedere, nell'ambito della disposizione di cui all'art. 8, in tema di responsabilità degli enti, una più coerente attuazione degli obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale con la sottoscrizione della Convenzione. Questa, infatti, all'art. 10, nel sancire l'obbligo di adozione di misure regolative della responsabilità delle persone giuridiche, delinea un'area di intervento ben più ampia di quella segnata dall'art. 8 del disegno di legge in esame. In particolare, il catalogo di fattispecie rilevanti per la Convenzione comprende anche il delitto di corruzione, nonché tutti i *"reati gravi"* che coinvolgono un gruppo criminale organizzato. Ne consegue la necessità di ampliare i meccanismi di controllo, contrasto e repressione proprio nel settore delle persone giuridiche, prevedendo strumenti sanzionatori sempre più efficaci, proporzionati e dissuasivi.

Non si può sottacere la possibilità che il coinvolgimento degli enti sul piano penale induca gli stessi all'autoregolamentazione, all'adozione di modelli organizzativi e di sistemi preventivi idonei a minimizzare il rischio di reati e, dunque, il rischio di incorrere nelle relative sanzioni amministrative. Un sistema di previsione siffatto, specie per i reati di riciclaggio e il reimpiego di danaro di provenienza illecita, si ritiene suscettibile di generare con effetto moltiplicatore un circuito virtuoso. Un sistema di sanzioni più pregnanti, peraltro, non sarebbe nuovo nel nostro ordinamento, poiché la banca d'Italia già detiene penetranti poteri di controllo -in ordine alla verifica di una sana e prudente gestione (art. 5 T.U.L.B.)- che possono condurre all'amministrazione straordinaria o alla liquidazione coatta amministrativa, al divieto di intraprendere nuove operazioni o alla chiusura di succursali.

Sul piano delle misure da introdurre, rimane fermo l'ambito dei limiti e dei principi stabiliti dal decreto legislativo 203/2001. Di conseguenza, l'illecito consumato dalla persona fisica deve essere riconducibile all'impresa (come mancata predisposizione di misure idonee a prevenire l'illecito commesso) in un'ottica di garanzia di "copertura costituzionale", resa necessaria dal carattere affittivo delle sanzioni.

La previsione di competenza all'accertamento ed all'irrogazione delle sanzioni in capo al giudice, deve unirsi a forme di adeguata partecipazione e difesa nel processo a favore dell'ente.

Le sanzioni da introdurre dovranno prevedere che, in caso di accertamento di reati di cui alla Convenzione, il giudice dispone la sanzione pecuniaria da 500 a 1000

*COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE*

quote; dispone, altresì, a carico dell'ente l'interdizione dall'esercizio dell'attività e nomina un commissario giudiziale che prosegua l'attività dell'ente in caso di esercizio di un servizio pubblico o di pubblica necessità. La prosecuzione dall'attività non viene disposta nei casi in cui l'ente venisse stabilmente utilizzato al prevalente scopo di favorire o agevolare i reati previsti dalla Convenzione. In caso di condanna il giudice dispone l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività. Con la sentenza si disporrebbe la confisca del profitto del reato, anche per equivalente.

Va definita con maggiore compiutezza, e nel rispetto dei principi regolativi della funzione che le è propria, l'attività di indagine a fini di confisca. L'inerenza del provvedimento di confisca alla valutazione nell'ambito del processo penale mal tollera una dilatazione dell'attività di indagine in materia patrimoniale, come prevista dall'art. 10 del DDL, oltre i limiti ed i presupposti fissati dall'art. 430 cpp.

Appare del tutto evidente, infatti, la necessità che il materiale raccolto, anche a fini di confisca, sia ritualmente veicolato verso la cognizione del giudice chiamato a pronunciarsi -contestualmente- sulla fondatezza dell'ipotesi accusatoria e in materia di confisca: del tutto incongrua deve ritenersi la protrazione di un'attività investigativa a fini di confisca con riferimento ad un momento successivo a quello in cui le parti processuali formulano e illustrano le rispettive conclusioni dibattimentali.

Va prevista, ancora in materia di sequestri e confische, l'introduzione di sanzioni penali nei confronti di chiunque adotti condotte elusive delle disposizioni di legge in materia di beni sottratti alla criminalità organizzata, allo scopo di irrobustire la strategia di smantellamento dei patrimoni di mafia ed evitare che i beni, pur sequestrati e confiscati, refluiscano nuovamente nella disponibilità diretta o indiretta dei mafiosi. Sul punto, meritevole di approfondimento è la disciplina dell'attività dell'amministratore giudiziario che provvede, nella normativa vigente, alla custodia e alla gestione dei beni sequestrati o confiscati, sino a quando essi non vengano definitivamente acquisiti al patrimonio pubblico. Il ruolo di garanzia che l'amministratore è chiamato a svolgere e la constatazione che il comportamento anche solo colposamente negligente o accondiscendente vanifica del tutto lo sforzo statale teso all'impoverimento dell'agire mafioso, fanno pensare all'opportunità di trasformare la figura dell'amministratore giudiziario, affidandone le funzioni ad un soggetto dell'amministrazione statale, nell'ambito di un regime regolativo che assicuri in maniera più stringente la soddisfazione delle esigenze di imparzialità trasparenza ed efficacia della gestione.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

Va rimeditata la disciplina delle modalità di esercizio dell'azione di prevenzione, estendendo a questa il principio dell'obbligatorietà già vigente per l'azione penale e prevedendo tassativamente le figure per le quali l'azione di prevenzione è obbligatoria.

Contestualmente vanno ridefinite le competenze in capo ai Procuratori della Repubblica, con estensione delle stesse ai Procuratori distrettuali antimafia, con il conseguente coinvolgimento, in virtù della relativa posizione ordinamentale, della Procura Nazionale Antimafia - titolare di poteri di proposta di misure di prevenzione personale- con la previsione di norme che favoriscano il coordinamento al fine di scongiurare sovrapposizioni o inerzie.

L'art. 12 del DDL realizza un adeguamento dell'ordinamento interno al disposto dell'art. 23 lettera a) della Convenzione. In effetti l'intervento legislativo nella materia *de qua* potrebbe costituire l'occasione per procedere ad una più complessiva revisione della punibilità delle condotte di «*intralcio alla giustizia*». Conformemente, infatti, a quello che avviene in altri ordinamenti processuali fondati sui principi di moralità e contraddittorio, potrebbe darsi corso ad un indispensabile ampliamento delle ipotesi di punizione delle condotte che interferiscono illecitamente sull'attività giurisdizionale. Così potrebbe prevedersi la punizione - nell'ambito del novellato art. 377 c.p.- degli atti diretti ad ostacolare o impedire - in tutto o in parte - l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, in conformità a quanto previsto dall'art. 289 c.p. e mutuando l'equiparazione tra istituzioni costituzionali di cui all'art. 290 c.p. La ratio delle norme sarebbe quella di porre al riparo la serenità e l'obiettività degli organi giurisdizionali da interferenze illecite volte a condizionare l'esito della decisione o lo svolgimento delle investigazioni.

L'art. 13 del DDL adegua la normativa interna al Protocollo del 31 maggio 2001 concernente le armi da fuoco e relative munizioni. Ma tale adeguamento potrebbe risultare più completo laddove si attuasse una contestuale modifica del disposto dell'art. 6 della L. 23 dicembre 1974 n. 694. Attualmente il passeggero che si adopera per portare clandestinamente a bordo di un vettore aereo un'arma da fuoco (anche se legalmente detenuta) è punito con la reclusione «*fino a cinque anni*», il che esclude l'arresto obbligatorio in flagranza di reato a norma dell'art. 380 cpp.

Per ovviare a tale situazione, che potrebbe dar luogo a inconvenienti e difficoltà applicative per le forze di sicurezza e di polizia in caso di controllo di passeggeri armati, appare opportuno prevedere l'inclusione, nell'elencazione dei delitti per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza (art. 380, 2° comma c.p.p.), anche del menzionato reato di cui all'art. 6 legge 23 dicembre 1974 n. 694.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

Vanno individuati elementi migliorativi della disciplina della protezione dei testimoni (art. 24 della Convenzione), nel senso di riconoscere efficaci forme di tutela a tutti i dichiaranti che, in ragione delle rivelazioni all'autorità giudiziaria, corrano rischi di atti ritorsivi e intimidatori, anche ai danni di familiari e di persone ad essi vicine. Occorre, però, delimitare con chiarezza i percorsi procedurali (ciascuno contraddistinto da specifici presupposti e condizioni) attraverso i quali tale tutela viene assicurata, rispettivamente, ai testimoni di giustizia (secondo la definizione fornita dall'art. 16 bis del D.L. 15 gennaio 1991 n. 8 e succ. modifiche) e ai collaboratori di giustizia, onde impedire l'elusione della più restrittiva e onerosa disciplina relativa a questi ultimi.

Vanno individuate le più opportune forme per assicurare l'assistenza alle vittime dei reati (art. 25 della Convenzione), prevedendo efficaci interventi di tipo risarcitorio e restitutorio, ma anche idonei a garantirne l'esercizio dei diritti e la partecipazione al processo.

La ratifica della Convenzione sembra essere una positiva occasione per realizzare un sistema coordinato di norme che garantisca l'effettiva tutela delle vittime dei reati³.

In primo luogo, assume rilevanza la necessità che lo Stato assista le vittime dei reati sotto l'aspetto psicologico, sociale e giuridico, offrendo ogni ulteriore forma di aiuto idoneo a garantire il pieno e libero esercizio dei diritti loro attribuiti.

In secondo luogo, va preservata la libertà di determinazione delle vittime dei reati, attraverso ogni misura idonea a impedire qualsivoglia pericolo di intimidazione o condizionamento, impedendo, a titolo esemplificativo, contatti impropri con gli indagati o con i familiari di costoro.

Altrettanto significativa deve ritenersi l'esigenza di assicurare alla vittima del reato, e al testimone in generale, congrue misure indennitarie a fronte delle spese che egli sostiene per la partecipazione alle attività giudiziarie e processuali (ristoro integrale delle spese di viaggio e soggiorno, diritto a permessi dal lavoro retribuiti).

La tutela risarcitoria, infine, perché possa offrire il completo ristoro del danno subito dalla vittima, deve dispiegarsi attraverso strumenti che mettano effettivamente a disposizione di quest'ultima un valore economico compensativo: va prevista la confisca per equivalente dei beni dell'autore del reato dei quali questi abbia la disponibilità diretta o indiretta, anche per interposta persona giuridica (fatti

³ Nell'attuale assetto legislativo è rinvenibile una pluralità di disposizioni emanate a tutela delle vittime di alcuni specifici reati, prive di meccanismi di coordinamento (Fondo di solidarietà per le vittime di richieste estorsive e di usura, istituito con D.P.R. 16 agosto 1999 n. 455 ai sensi dell'art. 21 della legge 23 febbraio 1999 n. 44; Fondo per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata approvato con D.P.R. 28 luglio 1999 n. 510, in attuazione delle norme previste dalla legge 20 ottobre 1990 n. 302; Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito con legge 22 dicembre 1999 n. 512 – regolamento di attuazione con D.P.R. 284 del 28 maggio 2001; Fondo di garanzia per le vittime della caccia; Fondo di garanzia per le vittime della strada).

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE

salvi o diritti dei terzi in buona fede), nonché un intervento sussidiario dello Stato a copertura del danno giudizialmente accertato⁴.

Occorre promuovere, nell'ambito dei programmi di formazione e di assistenza tecnica del personale investigativo e giudiziario (art. 29 della Convenzione) l'istituzione della Scuola di formazione per le Polizie del mediterraneo: uno strumento non soltanto di affinamento delle conoscenze linguistiche e investigative, ma soprattutto un centro di studio per approfondire i meccanismi della cooperazione giuridica e giudiziaria internazionale da porre al servizio dell'indispensabile azione globale di contrasto alle nuove mafie transnazionali.

A tal proposito l'Italia potrebbe candidarsi all'istituzione di una scuola di formazione, soprattutto con riferimento ai paesi che si affacciano sul mediterraneo, di maggior interesse per la nostra sicurezza. poiché ai nostri investigatori è universalmente riconosciuta grande capacità, l'iniziativa potrebbe avere successo e consentirebbe di allargare alle altre parti contraenti le conoscenze che costituiscono patrimonio delle nostre Forze di Polizia.

La scuola potrà essere organizzata come centro internazionale di specializzazione per dirigenti delle forze di polizia e magistrati del pubblico ministero, con l'obiettivo di cooperare con le N.U. nella formazione specialistica concernente la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata transnazionale.

La formazione comune faciliterebbe i rapporti tra le forze di polizia ma, ancor più, l'attività investigativa comune. Va, infatti, sottolineato come la disciplina delle rogatorie debba ritenersi obsoleta, foriera di ritardi e non sempre efficace sotto il profilo operativo, risolvendosi in una delega a compiere un atto conferita ad un soggetto estero, regolato da un ordinamento giuridico diverso, estraneo all'indagine ed all'oscuro di elementi conoscitivi (spesso importanti) del procedimento, anche con riferimento all'attività delegata.

E', quindi, indispensabile pervenire in tempi rapidi ad un superamento dell'attuale situazione mediante la ratifica della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (Bruxelles, 25 maggio 2000) e l'introduzione nel sistema giuridico italiano di istituti che prevedano provvedimenti cautelari, restrittivi ed ablativi, personali e patrimoniali, transnazionali (sulla scorta di accordi multilaterali e bilaterali fra Stati) nonché dello strumento delle squadre investigative congiunte o dei gruppi congiunti tra rappresentanti delle forze dell'ordine o della magistratura di due o più Stati.

⁴ Attraverso l'utilizzazione di un fondo costituito dalle somme ricavate dalla gestione dei beni sequestrati e dalla vendita dei beni confiscati per i reati di cui alla Convenzione. Inoltre è possibile destinare a tale fine, dal 2004, una quota (originariamente e fino al 2003 assegnata all'*Office for drug control and crime prevention* delle Nazioni Unite) pari al 25% del valore complessivo dei beni oggetto di confisca ex art. 12 *sexies* D.L. 8 giugno 1992 n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e dell'articolo 2-*decies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero pari al 25% dei fondi provenienti dalla vendita di detti beni.

*COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE*

Si perverrebbe in tal modo, attraverso un'attività comune e supportata dalle rispettive conoscenze (anche della situazione ambientale), a risultati più efficaci ma, soprattutto, ad attività procedimentali celeri.

La condivisione delle indagini e degli accertamenti contribuirebbe alla creazione di un vero spazio giudiziario transnazionale; ancor più, di una rete di collaborazione investigativa e giudiziaria reale e non affidata a sigle ed organismi scarsamente operativi in concreto.