

XVI legislatura

# La normativa antimafia nel primo anno della XVI legislatura

luglio 2009  
n. 143



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: V. Giammusso \_3503

Reggente ufficio: A. Sanso' \_3435

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello \_2180

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Domenico Argondizzo \_2904

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Chiara Micelli \_3521

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**La normativa antimafia  
nel primo anno della  
XVI legislatura**

luglio 2009  
n. 143

a cura di: S. Marci



## **Avvertenza**

Il presente *dossier* costituisce aggiornamento ed integrazione del *dossier* del Servizio studi del Senato n. 81 del novembre 2008, dal titolo "*Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere - Dossier di inizio della XVI legislatura*".

Esso contiene una ricognizione dei provvedimenti approvati nel corso del primo anno della XVI legislatura in materie di interesse per la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Con riferimento alle materia suddette, viene dato altresì atto dei principali disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento.

Al momento della pubblicazione del presente *dossier*, il disegno di legge sicurezza (A.S. 733, A.C. 2180, AS. 733-B), approvato definitivamente dal Senato il 2 luglio 2009, non era stato ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale.

L'appendice reca un'elencazione non esaustiva della normativa antimafia vigente.



# INDICE

1.	IL DELITTO DI ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO.....	11
1.1.	Le recenti modifiche all'art. 416- <i>bis</i> c.p.....	11
1.2.	Il disegno di legge sicurezza.....	12
1.3.	La definizione di criminalità organizzata nelle fonti comunitarie .....	13
2.	MODIFICHE ALLE COMPETENZE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI.....	17
2.1.	Competenza degli uffici giudiziari campani in materia di rifiuti ....	17
2.2.	Competenze distrettuali in materia di contraffazione.....	17
2.3.	Competenze delle corti d'assise .....	18
2.4.	Altre modifiche in materia di competenze contenute in disegni di legge all'esame del Parlamento .....	20
3.	LE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA.....	23
4.	ALTRE IPOTESI DI CONFISCA .....	35
4.1.	Il quadro normativo .....	35
4.2.	Le modifiche normative intervenute nella XV legislatura.....	38
4.3.	Le modifiche nella XVI legislatura .....	39
4.4.	Sequestri e confische a livello internazionale ed europeo.....	42
5.	IL RICICLAGGIO .....	45
5.1.	I provvedimenti in materia di lotta al riciclaggio adottati nel corso della XV legislatura .....	45
5.2.	Le modifiche approvate a partire dall'inizio della XVI legislatura .....	52
5.3.	Il disegno di legge sicurezza.....	53
5.3.1.	I money transfer.....	54
5.3.2.	Le modifiche al decreto legislativo 231/2007 .....	55
5.3.3.	L'infiltrazione mafiosa.....	56
5.3.4.	L'autoriciclaggio .....	57
5.4.	L'A.G. 101 .....	59

6.	L'USURA .....	63
7.	LE MODIFICHE ALL'ART. 41-BIS DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO .....	69
8.	SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI.....	75
8.1.	Il quadro normativo antecedente al disegno di legge sicurezza .....	75
8.2.	Le iniziative legislative nel corso della XIV e della XV legislatura .....	77
8.3.	Il disegno di legge sicurezza.....	80
8.3.1.	Modifica ai presupposti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali .....	81
8.3.2.	Sanzioni per i dirigenti ed i dipendenti .....	82
8.3.3.	Il procedimento.....	82
8.3.4.	Maggiore pubblicità .....	84
8.3.5.	Svolgimento delle elezioni per il rinnovo dei consigli degli enti locali al termine del periodo di commissariamento.....	84
8.3.6.	I collegamenti dei singoli amministratori con la criminalità organizzata .....	85
8.3.7.	Incandidabilità .....	86
9.	LA LOTTA ALLA CORRUZIONE.....	87
10.	APPALTI .....	93
10.1.	I provvedimenti adottati nel corso della XV legislatura.....	93
10.2.	Il disegno di legge sicurezza.....	96
10.3.	La ricostruzione in Abruzzo .....	100
11.	IL GRATUITO PATROCINIO.....	101
12.	TRATTA DELLE PERSONE .....	103
12.1.	Il quadro normativo .....	103
12.2.	Il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 .....	106
12.3.	I disegni di legge di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005.....	107



12.4.	La proposta di decisione quadro concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI.....	108
12.5.	I disegni di legge in materia di prostituzione all'esame del Senato .....	110
13.	PROSPETTIVE DI MODIFICA DEL TESTO UNICO SULLE SOSTANZE STUPEFACENTI.....	113
13.1.	L'A.S. 1080.....	113
13.2.	Il disegno di legge comunitaria 2009 .....	116
14.	LE INTERCETTAZIONI DI COMUNICAZIONI E L'ACQUISIZIONE DI DATI DEL TRAFFICO TELEFONICO .....	117
14.1.	I provvedimenti in materia di dati del traffico telefonico e telematico adottati nei primi mesi della XV legislatura.....	117
14.2.	Il progetto di riforma delle intercettazioni nelle indagini relative a delitti di criminalità organizzata (A.S. 1611) .....	119
14.3.	Altri profili dell'A.S. 1611 che possono influire sulle indagini in materia di criminalità organizzata .....	121
15.	IL FONDO UNICO GIUSTIZIA.....	127
16.	LE SEDI DISAGIATE .....	135
17.	PROVVIDENZE A FAVORE DELLE VITTIME DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA .....	143
17.1.	Evoluzione storica del quadro normativo.....	143
17.2.	I tentativi di armonizzazione nella XIV e nella XV legislatura .....	148
17.3.	Le modifiche intervenute nel corso della XV legislatura.....	152
17.4.	Le modifiche apportate nella legislatura in corso .....	157
17.5.	(segue): il disegno di legge sicurezza.....	161
18.	LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA .....	163
18.1.	Le squadre investigative comuni .....	163
18.2.	Il mutuo riconoscimento.....	166
18.3.	L'armonizzazione.....	170

18.4. L'Eurojust .....	170
18.5. L'accesso alle banche dati.....	175
18.6. Il futuro delle politiche europee di contrasto alla criminalità organizzata: il programma di Stoccolma.....	180
19. APPENDICE.....	187

## 1. IL DELITTO DI ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO

### 1.1. Le recenti modifiche all'art. 416-bis c.p.

L'art. 416-bis c.p., che prevede il delitto di associazione di tipo mafioso, è stato recentemente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b-bis), del **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92**, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*" (il c.d. decreto sicurezza), come modificato dalla legge di conversione 24 luglio 2008, n. 125.

La suddetta lettera b-bis), inserita nel corso dell'esame in Senato:

(1) ha inasprito le sanzioni<sup>1</sup>.

La partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone è ora punita con la reclusione da 7 a 12 anni (precedentemente era prevista la reclusione da 5 a 10 anni).

Per coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione, è prevista la reclusione da 9 a 14 anni (in luogo della reclusione da 7 a 12 anni).

Infine, in caso di associazione armata il minimo edittale è passato da 7 a 9 anni per il partecipante e da 10 a 12 anni per coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione.

(2) Ha esteso in maniera espressa l'ambito di applicazione delle disposizioni che regolano la fattispecie di associazione mafiosa anche alle associazioni straniere, comunque siano denominate, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso (conseguentemente è stata modificata la rubrica dell'articolo, che ora recita "*Associazioni di tipo mafioso anche straniere*").

Si ricorda che l'attenzione per le mafie straniere ha trovato espressione anche nella legge 4 agosto 2008, n. 132, che ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Analogamente, l'art. 2, comma 5, del disegno di legge sicurezza approvato definitivamente dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B) modifica il titolo della legge 31 maggio 1965, n. 575 da "*Disposizioni contro la mafia*" a "*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*".

Pertanto la formulazione dell'art. 416-bis c.p. è attualmente la seguente:

"Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da sette a dodici anni.

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da nove a quattordici anni.

---

<sup>1</sup> Le pene per il delitto in esame erano già state aumentate nel corso della XIV legislatura ad opera dell'art. 1, comma 2, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, recante "*Modifiche al codice penale e alla L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*" (c.d. legge ex-Cirielli).

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da nove a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da dodici a ventiquattro anni nei casi previsti dal secondo comma.

L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso".

## **1.2. Il disegno di legge sicurezza**

L'art. 2, comma 29, del disegno di legge sicurezza (A.S. 733-B, approvato definitivamente dal Senato il 2 luglio 2009), introdotto nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, prevede l'inserimento nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231<sup>2</sup> di un nuovo art. 24-ter, recante sanzioni pecuniarie e interdittive in relazione alla commissione da parte di enti di taluno dei delitti di cui agli artt. 416 (associazione per delinquere), 416-bis (associazioni di tipo mafioso anche straniere), 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso) e 630 (sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) c.p., dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché dei delitti previsti dall'art. 74 del testo unico sulle sostanze stupefacenti<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300".

<sup>3</sup> Si ricorda che l'art. 1, comma 5, del disegno di legge sicurezza è intervenuto anche sul delitto di associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p., estendendo l'operatività dell'ipotesi aggravata del reato di associazione per delinquere (art. 416, sesto comma, c.p.) anche all'associazione diretta a commettere il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina aggravato ai sensi dell'art. 12, comma 3-bis, del

### **1.3. La definizione di criminalità organizzata nelle fonti comunitarie**

L'art. 53 della **legge 7 luglio 2009, n. 88** (legge comunitaria 2008) prevede che il Governo adotti un decreto legislativo recante le norme occorrenti per dare attuazione alla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

Gli Stati membri dell'Unione europea hanno ritenuto che, per rispondere alle minacce poste dalla criminalità organizzata fosse necessario un approccio comune nei confronti della partecipazione alle attività delle organizzazioni criminali. Tale approccio comune richiedeva, in primo luogo, che la partecipazione alle attività delle organizzazioni criminali fosse prevista come reato da tutti gli Stati membri e che si pervenisse ad una **definizione comune** di criminalità organizzata.

Il ravvicinamento del diritto penale sostanziale degli Stati membri ha l'obiettivo di agevolare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze (tra l'altro, l'associazione per delinquere è uno dei reati per i quali le decisioni quadro che applicano il principio di mutuo riconoscimento prevedono che non sia necessaria la doppia incriminazione) e la cooperazione di polizia e giudiziaria (tra l'altro, la lotta alla criminalità organizzata costituisce un elemento centrale dell'attività di Europol e Eurojust e dunque l'esistenza di una definizione comune aiuta a chiarire il loro campo d'azione).

Un primo tentativo di individuare una definizione comune venne realizzato con l'adozione dell'**azione comune del 21 dicembre 1998, n. 98/733/GAI**, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea.

La suddetta azione comune è stata abrogata in seguito all'adozione della **decisione quadro del 24 ottobre 2008 n. 2008/841/GAI relativa alla lotta contro la criminalità organizzata**.

Le circostanze che hanno reso opportuno un nuovo intervento normativo sono indicati dalla relazione illustrativa della proposta di decisione quadro presentata dalla Commissione<sup>4</sup>:

- il trattato di Amsterdam, che è succeduto al trattato di Maastricht, ha introdotto nuovi strumenti più efficaci dell'"azione comune"; in particolare, la decisione quadro costituisce lo strumento adeguato per procedere ad un ravvicinamento delle legislazioni penali all'interno dell'Unione in tale settore;

---

Testo unico sull'immigrazione (a sua volta novellato dall'art. 1, comma 26, del medesimo disegno di legge).

<sup>4</sup> COM(2005)6 def..

- la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata del 15 novembre 2000 (c.d. Convenzione di Palermo) ha costituito un quadro internazionale che elenca in dettaglio i reati legati alla partecipazione a un gruppo criminale organizzato. Tale convenzione è stata approvata dalla Comunità europea il 21 maggio 2004;

- la decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo costituisce un riferimento che deve essere tenuto in considerazione. Tale testo definisce l'"organizzazione terroristica" ispirandosi alla definizione di "organizzazione criminale" contenuta nell'azione comune 98/733/GAI, ma costituisce uno strumento molto più completo.

Rispetto all'azione comune, la decisione quadro: conferisce maggiore determinatezza alla definizione di criminalità organizzata; riformula le condotte che gli Stati membri si impegnano a rendere penalmente rilevanti; contiene disposizioni in materia di entità delle sanzioni applicabili e di circostanze; contiene una disciplina più dettagliata della responsabilità delle persone giuridiche e del coordinamento dell'azione penale tra i vari Stati membri.

In particolare, l'art. 1 della decisione quadro reca le definizioni:

1) analogamente a quanto stabiliva l'azione comune, per "organizzazione criminale" si intende un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale<sup>5</sup>;

2) per "associazione strutturata" si intende un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata. La definizione di "associazione strutturata", che non era presente nell'azione comune, è mutuata dall'art. 2, comma 1, della decisione quadro 13 giugno 2002 n. 2002/475/GAI sulla lotta al terrorismo.

Ai sensi dell'art. 2, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per far sì che sia considerato reato almeno uno dei seguenti tipi di comportamento connessi ad un'organizzazione criminale:

a) il comportamento di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell'attività generale dell'organizzazione criminale o

---

<sup>5</sup> Secondo la relazione illustrativa alla proposta di decisione quadro presentata dalla Commissione, "La soglia dei 4 anni di reclusione corrisponde alla soglia fissata dalla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata. Anche l'obiettivo dell'organizzazione di trarre un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale corrisponde ai criteri fissati dalla convenzione delle Nazioni Unite".

dell'intenzione di quest'ultima di commettere i reati in questione, partecipi attivamente alle attività criminali dell'organizzazione, ivi compresi la fornitura di informazioni o mezzi materiali, il reclutamento di nuovi membri nonché qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività, essendo inoltre consapevole che la sua partecipazione contribuirà alla realizzazione delle attività criminali di tale organizzazione. Il quarto e il quinto considerando affermano che ciò non dovrebbe pregiudicare: (i) la libertà degli Stati membri di classificare altri gruppi di persone come organizzazioni criminali, per esempio gruppi con una finalità diversa da quella di ottenere un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale; (ii) la libertà degli Stati membri di interpretare l'espressione "attività criminali" in modo che indichi l'esecuzione di atti materiali;

b) il comportamento di una persona consistente in un'intesa con una o più altre persone per porre in essere un'attività che, se attuata, comporterebbe la commissione di reati di cui all'art. 1, anche se la persona in questione non partecipa all'esecuzione materiale dell'attività.

Contrariamente a quanto previsto dall'azione comune - che si limitava a richiedere che le sanzioni penali fossero effettive, proporzionate e dissuasive -, la decisione quadro prevede il ravvicinamento delle legislazioni penali anche in materia di sanzioni. L'art. 3, comma 1, della decisione quadro stabilisce infatti che *"il reato di cui all'art. 2, lettera a), debba essere passibile di una pena privativa della libertà di durata massima compresa tra 2 e 5 anni; mentre il reato di cui all'art. 2, lettera b), deve essere passibile di una pena privativa della libertà di durata massima pari a quella prevista per il reato a cui è finalizzata l'intesa o compresa tra 2 e 5 anni"*.

*A tal proposito, si osserva che sebbene la versione italiana della decisione quadro possa far sorgere dei dubbi in proposito, il confronto con le versioni in altre lingue ufficiali dell'Unione (v., in particolare, la versione inglese, francese e spagnola) chiarisce che si tratta di una misura di armonizzazione minima, pertanto le sanzioni introdotte a livello nazionale devono essere almeno di una durata compresa tra 2 e 5 anni.*

La decisione quadro prevede anche l'introduzione di aggravanti e attenuanti.

L'art. 3, comma 2, prevede infatti che ciascuno Stato membro debba adottare le misure necessarie affinché il fatto che i reati di cui all'art. 2, quali determinati da tale Stato membro, siano stati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale possa essere considerato una circostanza aggravante.

L'art. 4 prevede invece la possibilità per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per far sì che le pene suddette possano essere ridotte o che l'autore del reato possa essere esentato dalla pena se, ad esempio:

a) rinuncia alle sue attività criminali; e

b) fornisce alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere diversamente e che sono loro utili per: (i) prevenire, porre termine o attenuare gli effetti del reato; (ii) identificare o consegnare alla

giustizia gli altri autori del reato; (iii) acquisire elementi di prova; (iv) privare l'organizzazione criminale di risorse illecite o dei profitti ricavati dalle sue attività criminali; o (v) prevenire la commissione di altri reati di cui all'art. 2.

Gli artt. 5 e 6 impongono agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché anche le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui all'art. 2.

Il termine entro il quale gli Stati membri devono adottare le misure di attuazione della decisione quadro 2008/841/GAI è l'11 maggio 2010.



## **2. MODIFICHE ALLE COMPETENZE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI**

### **2.1. Competenza degli uffici giudiziari campani in materia di rifiuti**

L'art. 3 del **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90**, recante "*Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*"<sup>6</sup>, stabilisce che nei procedimenti relativi ai reati, consumati o tentati, riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale nella regione Campania, nonché in quelli connessi a norma dell'art. 12 c.p.p., attinenti alle attribuzioni del Sottosegretario di Stato per la gestione dell'emergenza rifiuti, le funzioni di PM sono attribuite al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

Le funzioni di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare sono esercitate da magistrati del Tribunale di Napoli. Sulle richieste di misure cautelari personali e reali decide lo stesso tribunale in composizione collegiale. Non si applicano le previsioni dell'art. 321, comma 3-*bis*, c.p.p..

Nei suddetti procedimenti nei quali si ravvisi il coinvolgimento della criminalità organizzata, si applicano le disposizioni dell'art. 371-*bis* c.p.p. in materia di attività del Procuratore nazionale antimafia.

Se ne fa richiesta il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, il Procuratore generale presso la Corte di appello di Napoli può, per giustificati motivi, disporre che le funzioni di PM per il dibattimento siano esercitate presso il giudice competente da un magistrato designato dallo stesso Procuratore della Repubblica.

Il Ministro della giustizia, sentito per quanto di competenza il CSM, adotta le necessarie misure di redistribuzione dei magistrati in servizio e di riallocazione del personale amministrativo in servizio, ivi compreso quello in servizio presso i tribunali militari e la corte militare d'appello, d'intesa con il Ministro della difesa, al fine di potenziare gli uffici giudiziari di Napoli.

### **2.2. Competenze distrettuali in materia di contraffazione**

L'art. 15, comma 4, dell'A.S. 1195-B (c.d. collegato energia alla legge finanziaria per il 2009, approvato definitivamente il 9 luglio 2009 e non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale al momento della pubblicazione del presente dossier) integra l'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., attribuendo alla procura distrettuale la competenza a svolgere le indagini sul delitto di associazione per delinquere realizzato per commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 c.p. Il successivo comma 5 specifica che tale disposizione si applica solo ai procedimenti iniziati dopo l'entrata in vigore della legge.

---

<sup>6</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123.

L'art. 473 c.p. - che attualmente sanziona la "*contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali*" - nella riformulazione prevista dal comma 1, lettera a), del suddetto art. 15 dovrebbe invece riguardare la "*contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni*".

L'art. 474 c.p. sanziona invece l'"*introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi*".

A tal proposito, si ricorda che il testo originario dell'A.S. 1195 attribuiva alle procure distrettuali la competenza ad indagare sui delitti di cui ai suddetti artt. 473 e 474 c.p..

Tale previsione è stata molto criticata nel corso dell'esame in sede consultiva in Commissione giustizia del Senato. In particolare, è stato sottolineato il rischio che un ampliamento delle competenze delle procure distrettuali senza un corrispondente incremento delle risorse potesse pregiudicare le attività svolte dalle procure distrettuali stesse, con particolare riguardo a quelle finalizzate al contrasto della criminalità organizzata.

Veniva inoltre osservato che l'attribuzione alle procure distrettuali della competenza ad indagare su delitti, quali quelli di cui agli artt. 473 e 474 c.p., sanzionati con pene non particolarmente gravi sarebbe stato in contrasto con il quadro complessivo delle competenze delle procure distrettuali che in genere indagano su reati di particolare gravità.

Nella seduta del 4 marzo 2009, la Commissione giustizia del Senato ha approvato un parere favorevole condizionato, tra l'altro, alla soppressione della disposizione in esame.

In sede referente, la disposizione è stata riformulata al fine di attribuire alle procure distrettuali la competenza non sui delitti di cui agli artt. 473 e 474 c.p., bensi sull'art. 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli artt. 473 e 474.

### **2.3. Competenze delle corti d'assise**

La lettera a) del comma 1 dell'A.S. 1440 (disegno di legge governativo di riforma del procedimento penale, attualmente all'esame della Commissione giustizia del Senato) modifica - ampliandolo - l'ambito di competenza della corte di assise.

Si ricorda che la corte di assise è un organo della giurisdizione ordinaria penale competente a giudicare in primo grado solo per alcuni gravi reati. Ai sensi dell'art. 3 della legge 10 aprile 1951, n. 287<sup>7</sup>, la corte di assise è composta da un Presidente (magistrato di Corte d'Appello), dal c.d. "*giudice a latere*" (magistrato di Tribunale) e da sei giudici popolari, che costituiscono un collegio unico a tutti gli effetti.

Attualmente, l'art. 5 c.p.p. stabilisce che la corte di assise è competente:

a) per i delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a 24 anni, esclusi i delitti di tentato omicidio, di rapina e di estorsione, comunque aggravati, e i delitti previsti dall'art. 630, comma 1, c.p.

---

<sup>7</sup> "*Riordinamento dei giudizi di assise*".

(sequestro di persona a scopo di estorsione) e dal decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (testo unico in materia di sostanze stupefacenti);

b) per i delitti consumati previsti dagli artt. 579 (omicidio del consenziente), 580 (istigazione o aiuto al suicidio), 584 (omicidio preterintenzionale) c.p.;

c) per ogni delitto doloso se dal fatto è derivata la morte di una o più persone, escluse le ipotesi previste dagli artt. 586 (morte o lesioni come conseguenza di altro delitto), 588 (rissa) e 593 (omissione di soccorso) c.p.;

d) per i delitti previsti dalle leggi di attuazione della XII disposizione finale della Costituzione (divieto di riorganizzazione del partito fascista), dalla legge 9 ottobre 1967 n. 962 (genocidio) e nel Titolo I del Libro II del codice penale (delitti contro la personalità dello Stato), sempre che per tali delitti sia stabilita la pena della reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni.

La lettera in esame riconduce all'ambito di competenza della corte di assise tutti i delitti consumati o tentati previsti dall'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., esclusi i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. (associazioni di tipo mafioso) ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

Al netto delle due esclusioni suddette, l'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, elenca i seguenti delitti:

- riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.);
- tratta di persone (art. 601 c.p.);
- acquisto o alienazione di schiavi (art. 602 c.p.);
- sequestro di persona a scopo di estorsione di cui all'art. 630, primo comma, c.p.;
- associazione per delinquere diretta a commettere uno dei delitti di cui ai suddetti artt. 600, 601 e 602 c.p. (art. 416, sesto comma, c.p.);
- associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* c.p., sul punto v. *infra*);
- associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'art. 74 del testo unico in materia di sostanze stupefacenti;
- l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri di cui all'art. 291-*quater* del testo unico in materia doganale;
- i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo.

Ai sensi dell'art. 33, comma 1, del disegno di legge in esame, la disposizione in esame avrà efficacia a decorrere dalla data del 30 giugno 2010.

Alla modifica dell'art. 5 c.p.p. è collegata l'introduzione del nuovo art. 438-*bis* c.p.p. (prevista dall'art. 6, comma 1, lettera s), del disegno di legge in esame), secondo cui nei processi di competenza della corte d'assise il giudizio abbreviato si svolgerà dinanzi alla corte stessa e non davanti al giudice per l'udienza preliminare.

Secondo la relazione illustrativa, la *ratio* della modifica in esame è quella di assicurare la diretta partecipazione dei cittadini all'amministrazione della giustizia nei processi relativi ai delitti di maggiore gravità ed allarme sociale.

Alcuni timori sono stati manifestati durante la seduta della Commissione antimafia del 19 febbraio 2009, nel corso della quale si è paventato il possibile spostamento di tutti i processi per mafia in Corte d'assise, definendo tale eventualità un pericoloso arretramento (cfr. resoconto stenografico n. 8).

A tal proposito si osserva che l'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p., fa riferimento: 1) al delitto, consumato o tentato, di cui all'art. 416-*bis* c.p. (associazione di tipo mafioso); 2) ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-*bis*; 3) ai delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

La nuova lettera d-*bis*) introdotta dal disegno di legge in esame nell'art. 5 c.p.p. esclude solamente i delitti di cui ai numeri 2) e 3) di tale elencazione, con la conseguenza che il delitto, consumato o tentato, di cui all'art. 416-*bis*, sembrerebbe transitare nella competenza della corte d'assise.

#### **2.4. Altre modifiche in materia di competenze contenute in disegni di legge all'esame del Parlamento**

L'art. 25 del già ricordato A.S. 1440 delega il Governo ad attribuire la competenza in materia di misure cautelari al tribunale in composizione collegiale del luogo ove ha sede la corte di appello o la sezione distaccata della corte di appello nella cui circoscrizione è compreso l'ufficio del pubblico ministero che ha richiesto la misura.

L'art. 1, comma 10, lettera a), dell'A.S. 1611 (il c.d. d.d.l. intercettazioni), anch'esso attualmente all'esame della Commissione giustizia del Senato, attribuisce la competenza ad autorizzare le operazioni di intercettazione - attualmente del GIP - al tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, che decide in composizione collegiale.

\* \* \*

Si ricorda, infine che l'A.S. 1440 modifica il rapporto tra polizia giudiziaria e autorità giudiziaria, sottraendo al pubblico ministero il potere di acquisire notizie di reato di propria iniziativa e vietandogli di compiere ogni attività di indagine fino a quando non riceva la notizia di reato.

Una serie di problematiche connesse a tale prospettiva di riforma sono state sollevate dal Procuratore nazionale antimafia nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione parlamentare antimafia del 25 febbraio 2009. Egli ha ad esempio osservato che "*... nessuno denuncia un'associazione mafiosa, ma può accadere che, da precedenti indagini, emergano indizi nei confronti di soggetti appartenenti all'associazione, sui quali si innesta una nuova indagine, e così via, a catena. Ci sono dunque indagini su fenomeni criminali che non nascono da*

*precisi eventi che cadono sotto la immediata percezione del fatto-reato (...) Ipotizziamo che il pubblico ministero, durante un interrogatorio, riceva una notizia di reato. Spero non debba mandarla alla Polizia per poi riaverla indietro. Non penso si possa arrivare a questa esasperazione dei concetti. Si verifica spesso, infatti, che nel corso del proprio lavoro, mentre si indaga su un certo fatto, ci sia la possibilità di acquisire notizie di reato, perché per esempio qualcuno confessa un altro reato o ammette altri fatti, per non parlare poi dei collaboratori di giustizia. Pensiamo, ancora, al caso in cui un pubblico ministero faccia personalmente una perquisizione (può farlo, anche se di solito delega): manderà poi gli esiti della perquisizione alla Polizia, per riceverli di nuovo nel caso in cui ci siano notizie di reato?"*



### 3. LE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

La materia delle misure di prevenzione antimafia, di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "*Disposizioni contro la mafia*", è stata recentemente modificata dal **decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92**, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*" (il c.d. decreto sicurezza), come modificato dalla legge di conversione 24 luglio 2008, n. 125.

Ulteriori interventi sulla materia sono previsti dal disegno di legge sicurezza, definitivamente approvato dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B).

Come è noto, il nostro ordinamento, accanto alle misure cautelari e di sicurezza, previste, rispettivamente, dagli artt. 13 e 25 Cost., prevede e disciplina le misure di prevenzione. Queste ultime si caratterizzano per il fatto di trovare applicazione indipendentemente dalla commissione di un precedente reato. Esse costituiscono espressione del principio di "prevenzione e sicurezza sociale, per il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire" (Corte Costituzionale, sentenza n. 27 del 1959).

Le misure di prevenzione possono avere natura personale o patrimoniale.

Le misure di prevenzione personali (rimpatrio con foglio di via obbligatorio, sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, divieto od obbligo di soggiorno) sono disciplinate dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423<sup>8</sup>, che ne prevede l'applicazione nei confronti dei seguenti soggetti:

- coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi;
- coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;
- coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica (art. 1).

L'art. 3 della citata legge 1423/1956 prescrive che alle persone sopra indicate che non abbiano cambiato condotta nonostante l'avviso orale del questore<sup>9</sup>, quando siano pericolose per la sicurezza pubblica, può essere applicata la misura di prevenzione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza (comma 1). Alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più province (comma 2). Inoltre, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 3, nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

---

<sup>8</sup> "*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*".

<sup>9</sup> In particolare, il questore avvisa oralmente la persona che esistono sospetti a suo carico, indicando i motivi che li giustificano e la invita a tenere una condotta conforme alla legge, redigendo il processo verbale dell'avviso al solo fine di dare allo stesso data certa.

La legge 575/1965 ha esteso le misure di prevenzione di natura personale di cui alla suddetta legge 1423/1956 agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, camorristiche e assimilabili e ha previsto (artt. 2-*bis* e ss., aggiunti dalla legge 13 settembre 1982, n. 629<sup>10</sup>) la possibilità di disporre nei confronti dei suddetti soggetti misure preventive di carattere patrimoniale (quali il sequestro e la confisca).

La possibilità di disporre misure di prevenzione patrimoniali di cui alla legge 575/1965 è stata poi estesa (dall'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152<sup>11</sup>) ad alcuni degli originari destinatari delle misure personali di cui alla legge 1423/1956, ossia a:

- coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi;

- coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose.

Per quanto concerne le più recenti iniziative legislative in materia, si segnala che nella XIV legislatura, la Commissione Giustizia della Camera dei deputati ha approvato, in sede referente, il disegno di legge governativo A.C. 5362-A, recante "*Delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali*". L'iter legislativo non si è tuttavia concluso.

Nella XV legislatura, sempre alla Camera, è stato presentato, senza che ne iniziasse l'esame, il disegno di legge governativo, recante "*Misure di contrasto alla criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle misure di prevenzione. Disposizioni per il potenziamento degli uffici giudiziari e sul patrocinio a spese dello Stato*" (A.C. 3242).

Il decreto sicurezza come licenziato dal Consiglio dei ministri dedicava alla materia delle misure di prevenzione tre articoli.

L'art. 10 modificava in più punti la legge 575/1965, in particolare potenziando il ruolo svolto dalle procure distrettuali nei procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione antimafia.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 70-*bis* dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12<sup>12</sup>, per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. (v. nota 14) il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una direzione distrettuale antimafia designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a due anni. Per la designazione, il procuratore distrettuale tiene conto delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali. Della direzione distrettuale non possono fare parte uditori giudiziari. La composizione e le variazioni della direzione sono comunicate senza ritardo al CSM. Il procuratore distrettuale o un suo delegato è preposto all'attività della direzione e cura, in particolare, che i magistrati

<sup>10</sup> "*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*" (c.d. legge Rognoni-La Torre).

<sup>11</sup> "*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*".

<sup>12</sup> L'art. 70-*bis* è stato aggiunto dal decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, recante "*Coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata*", convertito, con modificazioni, dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8.



addetti ottemperino all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini ed eseguano le direttive impartite per il coordinamento delle investigazioni e l'impiego della polizia giudiziaria. Salvi casi eccezionali, il procuratore distrettuale designa per l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero, nei procedimenti riguardanti i reati indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., i magistrati addetti alla direzione. La designazione dei magistrati avviene sentito il procuratore nazionale antimafia. Delle eventuali variazioni nella composizione della direzione, il procuratore distrettuale informa preventivamente il procuratore nazionale antimafia.

La direzione distrettuale antimafia, competente a svolgere le indagini preliminari antimafia e dunque in possesso di un notevolissimo patrimonio informativo, non era fino ad allora competente ad avviare contestualmente anche le indagini patrimoniali finalizzate alle misure di prevenzione del sequestro e della confisca ai sensi della legge 575/1965.

La relazione illustrativa del decreto sicurezza affermava che da più parti era stata evidenziata l'incongruenza della normativa previgente in tema di attribuzioni del pubblico ministero in materia di misure di prevenzione, in quanto essa prevedeva che fosse il pubblico ministero localmente competente ad effettuare le indagini e ad intervenire nel corso del procedimento di applicazione delle misure di prevenzione. E' stato invece ritenuto opportuno che, per quanto concerne le misure di prevenzione antimafia, venisse valorizzata l'esperienza delle direzioni distrettuali antimafia, detentrici di un patrimonio informativo notevolissimo in materia.

Per tale motivo, il decreto sicurezza ha modificato l'art. 2 della legge 575/1965, relativo alle misure di prevenzione personali, inserendo tra i soggetti competenti a proporre l'applicazione di tali misure nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, camorristico, ecc., il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona (procuratore distrettuale, che ha così preso il posto del procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona) e il direttore della Direzione investigativa antimafia (DIA)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Per quanto riguarda l'inserimento nella legge 575/1965 della competenza del direttore della Direzione investigativa antimafia, la relazione illustrativa del decreto sicurezza evidenziava che tale previsione non aveva valore innovativo, in quanto la competenza in questione era già prevista da precedenti provvedimenti. Si tratta dunque di un intervento di semplificazione, volto a far sì che un'unica norma elenchi in maniera chiara ed esaustiva tutte le competenze in materia. Al riguardo, si ricorda che l'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629 conferiva i poteri di indagine e la facoltà di proporre l'applicazione delle misure di prevenzione all'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa. Successivamente, l'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345 ha trasferito le competenze dell'Alto Commissario al Ministro dell'interno con facoltà di delega ai prefetti e al direttore della Direzione investigativa antimafia, nonché agli altri organi e uffici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, secondo criteri che tengano conto delle competenze attribuite dalla normativa vigente ai medesimi organi, uffici e autorità. La relazione illustrativa specificava che, in attuazione di tale previsione di legge, la facoltà di proporre le misure di prevenzione è stata conferita al direttore della DIA con decreti ministeriali del 23 dicembre 1992 e del 30 novembre 1993.

Analogamente, il decreto sicurezza nella sua formulazione originaria attribuiva al procuratore distrettuale con riferimento ai reati previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., i poteri elencati dagli artt. 2-*bis*, primo comma, (competenza a compiere indagini su tenore di vita, disponibilità finanziarie e patrimonio); 2-*ter* (relativo al procedimento per l'applicazione delle misure patrimoniali del sequestro e della confisca); 3-*bis*, settimo comma, (proposta di rinnovazione della cauzione); 3-*quater* (indagini integrative in materia di attività economiche sottoposte a intimidazione o assoggettamento mafioso) e 10-*quater* della legge 565/1975 (in materia di decadenza da licenze, concessioni, ecc.).

Conseguentemente, l'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto sicurezza ha modificato l'art. 371-*bis* c.p.p., che disciplina l'attività di coordinamento del procuratore nazionale antimafia, estendendo i poteri di coordinamento di quest'ultimo anche alla materia delle misure di prevenzione.

L'art. 11 apportava una modifica all'art. 19, comma 1, della legge 22 152/1975, volta a mantenere anche in capo al procuratore della Repubblica presso ogni tribunale la competenza a richiedere misure di prevenzione nei confronti dei soggetti indicati dall'art. 1, numeri 1) e 2) della legge 1423/1956.

L'art. 12, infine, modificava l'ordinamento giudiziario, prevedendo che: 1) il procuratore nazionale antimafia possa disporre l'applicazione temporanea di magistrati della direzione nazionale antimafia alle procure distrettuali per la trattazione di singoli procedimenti di prevenzione; 2) il procuratore generale presso la Corte d'appello, su richiesta del procuratore distrettuale, possa applicare alla trattazione dei procedimenti in materia di misure di prevenzione un magistrato designato dal procuratore della Repubblica presso il giudice competente.

Nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione, i suddetti articoli sono stati profondamente modificati. Il testo approvato e divenuto legge prevede quanto segue.

(1) In primo luogo, attraverso una modifica al suo art. 1, è stato esteso l'ambito di applicazione della legge 575/1965 – che allora riguardava i soli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso – a tutti gli indiziati per uno dei reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.<sup>14</sup> (reati di competenza distrettuale).

---

<sup>14</sup> Si tratta degli indiziati per: (i) i delitti, consumati o tentati, di cui agli artt. 416, sesto comma, c.p. (Associazione per delinquere diretta a commettere uno dei delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p.); 600 c.p. (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù); 601 c.p. (Tratta di persone), 602 c.p. (Acquisto e alienazione di schiavi), 416-*bis* c.p. (Associazione di tipo mafioso) e 630 c.p. (Sequestro di persona a scopo di estorsione); (ii) i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo; (iii) i delitti di cui all'art. 74 del testo unico approvato con il D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. In particolare, il citato art. 74 prevede e

Si ricorda che l'art. 2, comma 4, del disegno di legge sicurezza prevede l'ulteriore estensione dell'ambito di applicazione della legge 575/1965 agli indiziati del delitto di cui all'art. 12-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306<sup>15</sup> (trasferimento fraudolento di valori).

(2) L'art. 10 del decreto-legge è stato riformulato. Nella nuova formulazione il riferimento al procuratore distrettuale rimane solo nell'art. 2, comma 1, e nell'art. 3-*quater* della legge 575/1965 facendo così sorgere il dubbio che in tutti gli altri casi (i già ricordati artt. 2-*bis*, 2-*ter*, 3-*bis* e 10-*quater*) la competenza sia stata ritrasferita al procuratore "ordinario".

A tal proposito, si ricorda che, al termine dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto sicurezza, nella seduta del Senato del 23 luglio 2008, il Governo ha accolto l'ordine del giorno G200 (Vizzini, Lumia). Tale ordine del giorno, *"nel presupposto che la riformulazione del suddetto art. 10 del decreto-legge, realizzata durante l'iter di conversione, non abbia inciso sulle competenze del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto in relazione ai reati previsti dall'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., competenze già previste espressamente dall'art. 10 del decreto nel testo originario e in parte non riprodotte nel testo riformulato esclusivamente in ragione della integrazione apportata all'art. 1 della stessa legge, che in via generale ne estende l'applicazione ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dalla citata disposizione del codice di rito"*, impegna il Governo a promuovere un riordino normativo di carattere generale in materia di sicurezza pubblica e, in particolare, in materia di misure di prevenzione.

Sul punto, si segnala che l'art. 2, comma 6, lettere b), numero 1, c), d) ed e), del disegno di legge sicurezza chiarisce che i poteri di cui agli artt. 2-*bis*, primo comma, 2-*ter*, secondo, sesto e settimo comma, 3-*bis*, settimo comma, 10-*quater*, secondo comma, della legge 575/1965, nell'ambito dei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione antimafia, spettano al procuratore distrettuale.

(3) E' stato inserito nell'art. 2-*bis* della legge 575/1965 il nuovo comma 6-*bis*, secondo il quale:

- le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente;
- le misure patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione;

---

sanziona l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope; (iv) i delitti previsti dall'art. 291-*quater* del testo unico approvato con D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43. In particolare, l'art. 291-*quater* prevede e sanziona l'associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri.

<sup>15</sup> "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

- il procedimento prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa, ove la morte della persona interessata sopraggiunga nel corso del procedimento stesso.

Precedentemente, alle misure di prevenzione patrimoniale era riconosciuta una natura accessoria rispetto a quelle personali. Il sequestro poteva dunque essere disposto sia durante l'*iter* applicativo della misura personale che successivamente ma, in ogni caso, prima che ne fosse cessata l'esecuzione. La morte del destinatario del provvedimento determinava la riconsegna dei beni sequestrati agli eredi, poiché alla morte conseguiva la cessazione della pericolosità sociale e quindi il venir meno della misura di prevenzione personale, che trascinava con sé anche la misura patrimoniale.

La relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata (Doc. XXIII, n. 3) prodotta nella scorsa legislatura dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare segnalava al riguardo la necessità di:

1) procedere a modifiche normative nel senso della recisione del nesso di pregiudizialità tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali, al fine di assicurare la possibilità di ricorrere alle misure patrimoniali indipendentemente dalla persistenza delle condizioni personali per la loro applicazione;

2) prevedere, conseguentemente, la possibilità che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento, senza la prevenzione di alcun termine di decadenza dall'azione<sup>16</sup>.

Sul punto torna nuovamente il disegno di legge sicurezza, il cui art. 2, comma 22, prevede che le misure di prevenzione patrimoniali possano essere richieste e applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione.

(4) E' stato sostituito il primo periodo del terzo comma dell'art. 2-ter. Questo prevedeva che, con l'applicazione della misura di prevenzione, il tribunale disponesse la confisca dei beni sequestrati dei quali non fosse stata dimostrata la legittima provenienza.

---

<sup>16</sup> In particolare, la relazione afferma che "L'indissolubile relazione che la norma fissa tra la pericolosità del soggetto e la possibilità di sottoporre a confisca i patrimoni nella sua disponibilità espone, dunque, i provvedimenti ablatori dei patrimoni alle sorti dei provvedimenti giudiziari concernenti la pericolosità sociale del soggetto stesso. Appare, pertanto opportuno procedere a modifiche normative nel senso della separazione tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali, al fine di prevenire che provvedimenti modificativi della misura di prevenzione concernente il soggetto travolgano le misure patrimoniali disposte sui beni di cui è stata accertata la provenienza illecita e che in ragione di tale accertata illecita provenienza sono dotati di una perdurante pericolosità e di un insito potere destabilizzante per l'economia lecita. Questo renderebbe possibile, innanzitutto, che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento. In sintesi, si immagina una sorta di "perdurante illiceità dei beni" strettamente connessa alla formazione degli stessi".

La nuova formulazione, invertendo l'onere della prova, prevede invece che il tribunale disponga la confisca dei beni sequestrati

(1) di cui la persona, nei cui confronti è instaurato il procedimento, non possa giustificare la legittima provenienza e

(2) di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica.

L'intervento armonizza l'oggetto della misura di prevenzione con quello della misura di sicurezza patrimoniale applicata a seguito di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, ai sensi dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 306/1992 (v. infra, capitolo relative alle altre ipotesi di confisca).

(5) Sono stati aggiunti all'art. 2-*ter* della legge 575/1965 ulteriori cinque commi.

Le novità più rilevanti risultano le seguenti:

- se la persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro o di confisca su di essi, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto denaro o altri beni di valore equivalente. Analogamente si procede quando i beni non possano essere confiscati in quanto trasferiti legittimamente, prima dell'esecuzione del sequestro, a terzi in buona fede;

- la confisca può essere proposta, in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare, entro il termine di 5 anni dal decesso;

- quando risulti che i beni confiscati con provvedimento definitivo dopo l'assegnazione o la destinazione siano rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca, si può disporre la revoca dell'assegnazione o della destinazione da parte dello stesso organo che ha disposto il relativo provvedimento;

- nei casi in cui è accertato che taluni beni sono stati fittiziamente intestati o trasferiti a terzi, il giudice, con la sentenza che dispone la confisca, dichiara la nullità dei relativi atti di disposizione;

- fino a prova contraria si presumono fittizi:

1) i trasferimenti e le intestazioni, anche a titolo oneroso, effettuati nei 2 anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione nei confronti dell'ascendente, del discendente, del coniuge o della persona stabilmente convivente, nonché dei parenti entro il sesto grado e degli affini entro il quarto;

2) i trasferimenti e le intestazioni, a titolo gratuito o fiduciario, effettuati nei 2 anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione.

(6) Con riferimento alle misure di prevenzione da applicare ai soggetti indicati all'art. 1, nn. 1) e 2), della legge 1423/1956, le funzioni e le competenze spettanti, ai sensi della legge 575/1965, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, sono attribuite al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario in cui dimora la persona (art 11, comma 1, lettera b), del decreto sicurezza).

(7) L'art 11-*bis* del decreto sicurezza ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327<sup>17</sup>, recante disposizioni in materia di applicazione di misure di prevenzione personali. Tale comma aggiuntivo prevede che quando è stata applicata una misura di prevenzione personale nei confronti dei soggetti di cui all'art. 1 della legge 575/1965, la riabilitazione può essere richiesta dopo cinque anni dalla cessazione della misura di prevenzione personale (invece che dopo tre anni). Contestualmente, è stato abrogato l'art. 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55<sup>18</sup> che prevedeva un analogo termine quinquennale. La riabilitazione comporta la cessazione dei divieti previsti dall'art. 10 della legge 575/1965 (ossia, come già detto, dei divieti concernenti le licenze o le autorizzazioni di polizia o commercio, le concessioni di acque pubbliche, le concessioni di costruzione, le iscrizioni negli albi di appaltatori o di fornitori di opere, i contributi, i finanziamenti, i mutui agevolati da parte dello Stato).

(8) Anche nella legge di conversione permane la facoltà del procuratore nazionale antimafia, ai sensi del nuovo art. 110-*ter* dell'ordinamento giudiziario, di disporre l'applicazione temporanea di magistrati della Direzione nazionale antimafia alle procure distrettuali per la trattazione di singoli procedimenti di prevenzione patrimoniale.

Rispetto al testo originario del decreto sicurezza, la nuova formulazione contiene un rinvio ai poteri attribuiti al procuratore nazionale antimafia dall'art. 371-*bis* c.p.p.<sup>19</sup>, prevedendo che il procuratore nazionale antimafia si avvalga dei descritti poteri non più previa intesa con il competente procuratore distrettuale, ma dopo averlo semplicemente sentito. Inoltre, la portata innovativa della disposizione è stata limitata ai procedimenti di prevenzione patrimoniale.

L'art. 50 della **legge 7 luglio 2009, n. 88** (legge comunitaria 2008), delega il Governo a dare attuazione alla decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del

---

<sup>17</sup> "Norme in materia di misure di prevenzione personali".

<sup>18</sup> "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale".

<sup>19</sup> L'art. 371-*bis* c.p.p. – come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. b) dello stesso decreto sicurezza – estende proprio ai procedimenti di prevenzione antimafia le funzioni del procuratore nazionale antimafia già esercitate in relazione ai delitti di criminalità organizzata indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.. A tal fine, il procuratore nazionale antimafia si avvale della direzione investigativa antimafia e dei servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia.

6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

Con particolare riferimento alla materia delle misure di prevenzione, l'art. 50, lettera t), dispone che il Governo preveda che i sequestri e le confische disposti dall'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale, ad eccezione del sequestro probatorio, ovvero nell'ambito di un procedimento di prevenzione patrimoniale, si eseguano nei modi previsti alle lettere q) e r) del medesimo articolo.

Ulteriori modifiche alla disciplina delle misure di prevenzione antimafia sono previste dal disegno di legge sicurezza, definitivamente approvato dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B).

L'art. 2, comma 1, modifica l'art. 117 c.p.p., al fine di consentire al procuratore nazionale antimafia l'accesso ai registri per le annotazioni relative ai procedimenti di prevenzione di cui all'art. 34 della legge 55/1990.

Come è già stato ricordato, l'art. 2, comma 4, estende l'ambito di applicazione della legge 575/1965 ai reati di cui all'art. 12-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 306/1992 (trasferimento fraudolento di valori).

L'art. 2, comma 5, modifica il titolo della legge 575/1965, da "*Disposizioni contro la mafia*" a "*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*".

L'art. 2, comma 6, apporta alcune modifiche alla legge 575/1965. La lettera a) e la lettera b), numeri 2 e 3, consentono al questore di applicare il divieto di possedere gli oggetti di cui all'art. 4 della legge 1423/1956 (radiotrasmittenti, radar, visori notturni, ecc.) indipendentemente dalla notificazione della proposta di applicazione della misura. Esse, inoltre, estendono alcune competenze in materia di procedimenti di prevenzione al direttore della Direzione investigativa antimafia (potere di richiedere al presidente del tribunale di disporre anticipatamente il sequestro dei beni prima della fissazione dell'udienza; di richiedere ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi precedenti; di autorizzare gli ufficiali di polizia giudiziaria a procedere al sequestro della documentazione suddetta). Come è già stato anticipato, le lettere b), numero 1, c) e d), chiariscono che i poteri di cui agli artt. 2-*bis*, primo comma, 2-*ter*, secondo, sesto e settimo comma, 3-*bis*, settimo comma, 10-*quater*, secondo comma, della legge 575/1965, nell'ambito dei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione antimafia, spettano al procuratore distrettuale.

L'art. 2, comma 8, modifica la disciplina dei registri dei procedimenti di prevenzione di cui all'art. 34 della legge 55/1990, (1) esplicitando il fatto che tali registri possono essere informatici; (2) stabilendo che nei suddetti registri deve essere effettuata l'immediata annotazione nominativa delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali da parte dei soggetti titolari del potere di proposta. Il questore territorialmente competente e il direttore della DIA devono dare immediata comunicazione alla procura della Repubblica competente per territorio degli accertamenti disposti ai fini dell'esercizio del potere di proposta di misura personale e patrimoniale loro spettante.

L'art. 2, comma 9, novellando l'art. 104 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, stabilisce specifiche modalità di esecuzione del sequestro preventivo in relazione alla natura del bene e, nel caso di sequestro avente ad oggetto aziende o società, prevede la nomina di un amministratore giudiziario scelto nel relativo Albo nazionale degli amministratori giudiziari, la cui istituzione costituisce oggetto della delega contenuta nel successivo comma 13.

L'art. 2, comma 10, attraverso una novella alla legge 575/1965, estende l'applicazione delle modalità previste dalla nuova formulazione dell'art. 104 disp. att. ai sequestri disposti in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia, così uniformando la disciplina dell'esecuzione dei due tipi di sequestro.

L'art. 2, commi da 11 a 17, novella la legge 565/1975, in punto di conservazione e amministrazione dei beni sequestrati nel corso di procedimenti di prevenzione antimafia, esplicitando che la nomina dell'amministratore dei beni sequestrati e confiscati debba avvenire nell'ambito dell'istituendo Albo nazionale degli amministratori giudiziari.

L'art. 2, comma 18, consente che i beni mobili registrati sequestrati nel corso dei procedimenti di prevenzione di cui alla legge 575/1965 possano essere affidati in custodia giudiziale gratuita alle forze di polizia o ad altri soggetti pubblici aventi finalità di giustizia, protezione civile o tutela ambientale. I beni sequestrati potranno essere assegnati agli organi di polizia anche per le esigenze di polizia giudiziaria. Se è stato nominato l'amministratore giudiziario, l'affidamento in custodia non può essere disposto senza il previo parere favorevole di quest'ultimo.

L'art. 2, comma 20, modifica la disciplina della destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali confiscati alle organizzazioni criminali mafiose. Confermando la competenza dell'Agenzia del demanio per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie, esso prevede all'interno del procedimento di destinazione le seguenti novità:



a) sia la stima del valore del bene immobile o aziendale che la proposta di destinazione (sempre non vincolante) è avanzata dal dirigente regionale dell'Agenzia del demanio (anziché dal dirigente dell'ufficio provinciale del territorio);

b) la stima è fatta sulla base del valore risultante dagli atti giudiziari (anziché essere effettuata dal competente ufficio del territorio);

c) la destinazione del bene confiscato è decisa dal prefetto della provincia di ubicazione del bene (anziché dal direttore generale del demanio); attualmente il prefetto – con il sindaco competente - ha solo poteri consultivi;

d) possibilità, da parte del prefetto, in caso di necessità, di richiedere una nuova stima del valore del bene prima di decidere sulla destinazione;

e) obbligo, da parte del prefetto, di sentire – prima delle decisione - sia le amministrazioni interessate (eventualmente, in sede di conferenza di servizi) che i soggetti cui i beni sarebbero destinati in gestione (quindi, comuni, province e regioni interessate, Università Statali, Agenzie Fiscali, Amministrazioni dello Stato e Istituzioni culturali di rilevante interesse nazionale), è, invece, eliminato l'attuale obbligo di sentire sulla proposta di destinazione gli amministratori giudiziari dei beni confiscati;

f) se il dirigente regionale dell'Agenzia del demanio non formula la proposta di destinazione entro i 90 gg. dalla comunicazione del tribunale del provvedimento definitivo di confisca, il Prefetto procede d'ufficio. Il termine per l'adozione del provvedimento di destinazione del bene è aumentato a 90 giorni (oggi si prevedono 30 giorni) dalla proposta di destinazione ovvero (in mancanza) dal decorso del termine assegnato all'Agenzia del demanio per la formulazione della proposta stessa.

Si ricorda infine che nella presente legislatura sono stati presentati nei due rami del Parlamento due disegni di legge di iniziativa parlamentare che riproducono il disegno di legge governativo della scorsa legislatura A.C. 3242 recante "*Misure di contrasto alla criminalità organizzata. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle misure di prevenzione. Disposizioni per il potenziamento degli uffici giudiziari e sul patrocinio a spese dello Stato*" (v. *supra*).

L'esame dei due disegni di legge in questione (A.C. 1105 e A.S. 582) non ha ancora avuto inizio.

Ha invece avuto inizio, presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, l'esame di tre disegni di legge concernenti il divieto di svolgimento di propaganda elettorale per le persone sottoposte a misure di prevenzione (AA.CC. 783, Rossa e altri; 825, Napoli Angela; 972, Oliviero e altri).



## 4. ALTRE IPOTESI DI CONFISCA

### 4.1. Il quadro normativo

Il quadro normativo in materia di confisca è particolarmente articolato. Essa è disciplinata in generale dall'art. 240 c.p. (collocato nel Capo relativo alle misure di sicurezza patrimoniali, ossia quelle misure applicabili a soggetti socialmente pericolosi che abbiano già commesso un delitto). Il primo comma di tale disposizione prevede che, in caso di condanna (per qualunque reato), il giudice possa ordinare la confisca di due categorie di beni: 1) le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e 2) le cose che del reato siano il prodotto o il profitto. La confisca è dunque, in generale, un provvedimento avente carattere facoltativo-discrezionale.

Tuttavia, il secondo comma dello stesso articolo prevede che nel caso di cose che costituiscono il prezzo del reato o la cui fabbricazione, uso, porto o detenzione costituisca reato la confisca debba seguire obbligatoriamente alla condanna.

A ciò si aggiunga che una serie di disposizioni specifiche estendono l'ambito della confisca obbligatoria. Si veda, ad esempio, l'art. 270-*bis* c.p., secondo il quale nei confronti del condannato per associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego (si vedano anche, ad esempio, l'art. 416-*bis* c.p., in tema di associazione di tipo mafioso, l'art. 335-*bis* c.p. relativo a delitti di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, e l'art. 446 c.p., relativo ad alcuni delitti di comune pericolo mediante frode dai quali sia derivata la morte o la lesione grave o gravissima di una persona).

In alcuni casi l'oggetto della confisca non riguarda solo i beni che costituiscono il prezzo o il profitto del reato, ma anche, quando la confisca di tali beni non sia possibile, i beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo (c.d. confisca di valore o per equivalente, che esime dallo stabilire il rapporto di pertinenzialità tra reato e provvedimento ablatorio dei proventi illeciti: si vedano, ad esempio, l'art. 322-*ter* c.p., relativo ad alcuni dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione o l'art. 600-*septies* c.p., in materia di delitti contro la personalità individuale).

Altre ipotesi di confisca obbligatoria sono quelle previste dall'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306<sup>20</sup>, relativa alla c.d. confisca di valori ingiustificati. In particolare, il comma 1 di tale articolo prevede la confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'art. 444 c.p.p. (il c.d. patteggiamento)

---

<sup>20</sup> "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

per alcuni reati di particolare gravità, tra i quali si possono ricordare l'associazione di tipo mafioso, l'usura e il sequestro di persona a scopo di estorsione<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda le persone giuridiche, l'art. 19 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231<sup>22</sup> prevede che nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato. Sono fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede. Quando non è possibile eseguire la confisca, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.

Per quanto riguarda invece i reati transnazionali, l'art. 11 della legge 16 marzo 2006, n. 146<sup>23</sup>, prevede che qualora la confisca delle cose che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato non sia possibile, il giudice ordina la confisca di somme di denaro, beni od altre utilità di cui il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, per un valore corrispondente a tale prodotto, profitto o prezzo. In caso di usura è comunque ordinata la confisca di un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari. In tali casi, il giudice, con la sentenza di condanna, determina le somme di danaro o individua i beni o le utilità assoggettati a confisca di valore corrispondente al prodotto, al profitto o al prezzo del reato.

---

<sup>21</sup> Nello specifico, l'art. 12-*sexies* attualmente (dopo le più recenti modifiche apportate dall'art. 1, comma 220, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in merito alle quali v. *infra* nel testo) prevede la confisca obbligatoria per i delitti di cui ai seguenti articoli: art. 314 c.p. (Peculato); art. 316 c.p. (Peculato mediante profitto dell'errore altrui); art. 316-*bis* c.p. (Malversazione a danno dello Stato); art. 316-*ter* c.p. (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); art. 317 c.p. (Concussione); art. 318 c.p. (Corruzione per un atto d'ufficio); art. 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); art. 319-*ter* c.p. (Corruzione in atti giudiziari); art. 320 c.p. (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio); art. 322 c.p. (Istigazione alla corruzione); art. 322-*bis* c.p. (Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri); art. 325 c.p. (Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio), art. 416, sesto comma, c.p. (associazione per delinquere diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p.), art. 416-*bis* c.p. (associazione di tipo mafioso), art. 600 c.p. (Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù), art. 601 c.p. (Tratta di persone), art. 602 c.p. (Acquisto e alienazione di schiavi), art. 629 c.p. (Estorsione), art. 630 c.p. (Sequestro di persona a scopo di estorsione), art. 644 c.p. (Usura), art. 644-*bis* c.p. (Usura impropria - tale articolo è stato abrogato dalla legge 7 marzo 1996, n. 108), art. 648 c.p. (Ricettazione), esclusa la fattispecie di cui al secondo comma (se il fatto è di particolare tenuità), art. 648-*bis* c.p. (Riciclaggio), art. 648-*ter* c.p. (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) del codice penale, art. 12-*quinquies*, comma 1, dello stesso decreto-legge 306/1992 (trasferimento fraudolento di valori), art. 73 (produzione traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope), esclusa la fattispecie di cui al comma 5 (fatti di lieve entità), e 74 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. La confisca obbligatoria è poi prevista, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 12-*sexies*, per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, nonché, ai sensi del comma 2, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p., , ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché a chi è stato condannato per un delitto in materia di contrabbando, nei casi di cui all'art. 295, secondo comma, del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 ("Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale").

<sup>22</sup> "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

<sup>23</sup> "Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001".

Ai suddetti tipi di confisca, si va poi ad affiancare la confisca di prevenzione (v. capitolo relativo alle misure di prevenzione antimafia).

A tal proposito, l'attuale sistema è caratterizzato dal c.d. "doppio binario" procedimento penale/procedimento di prevenzione che consente di azionare, in via alternativa o cumulativa, i due strumenti della confisca di prevenzione e della confisca intesa come misura di sicurezza.

La relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata prodotta nella scorsa legislatura dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare<sup>24</sup> sottolinea l'unanime favore rilevato nel corso dei lavori verso il mantenimento e, semmai, il rafforzamento del sistema del doppio binario: *"Le due forme di confisca appena citate, pur presentando un impianto normativo simile, sono sostanzialmente diverse per ambito di operatività; nelle intenzioni del legislatore, infatti, la confisca prevista dalla legge 575 del 1965 è una misura praeter delictum, mentre la confisca allargata, di cui all'art. 12-sexies citato si fonda su una responsabilità penale accertata con una sentenza emanata a seguito di procedimento penale. Le misure in questione, risultano oggi molto ravvicinate dalla pratica giudiziaria, per effetto di una sorta di processo di giurisdizionalizzazione subito dalla confisca di prevenzione di cui alla legge 575 del 1965, che ha portato ad uno spostamento del procedimento di prevenzione verso il procedimento penale. La spiegazione della giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione viene solitamente rinvenuta nell'esigenza, il cui onere è di fatto ricaduto sui giudici, di attenuare gli effetti derivanti dalla scarsa chiarezza delle norme, con specifico riferimento alle loro compatibilità con i principi costituzionali. Le differenze concettuali che caratterizzano i rispettivi ambiti operativi della confisca di cui al procedimento di prevenzione e della speciale confisca penale di cui all'art. 12-sexies della legge 356/1992 sono rafforzate dalla totale autonomia dei due procedimenti sancita dal legislatore, che ha così consentito l'assoggettività del medesimo bene sia al sequestro penale, sia al sequestro di prevenzione. L'esperienza investigativa e giudiziaria degli ultimi anni consente di affermare che l'approccio operativo sistematico basato sul contestuale impiego degli strumenti penali e di prevenzione ha rappresentato una condizione utile a fornire maggiore incisività all'azione di aggressione dei patrimoni di origine illecita, ed in linea con il disegno normativo vigente. In questo quadro è utile valorizzare strumenti e professionalità, già positivamente dispiegati nelle tradizionali indagini penale, anche nel settore delle indagini finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale. Altrettanto utile è la possibilità di prevedere i casi in cui, procedendo per i reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, all'avvio delle indagini preliminari si dia impulso ad indagini patrimoniali ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione. Né, infine, risulta che la cumulabilità delle due misure abbia determinato l'insorgere di situazioni critiche, giacché dai dati forniti dall'Agenzia del Demanio risulta che solo l'1% degli immobili in gestione è soggetto a sequestro penale concorrente. Tuttavia, la sostanziale disomogeneità degli strumenti normativi considerati, richiede un intervento volto a rendere più somiglianti le figure almeno*

---

<sup>24</sup> Approvata dalla Commissione nella seduta del 27 novembre 2007 e trasmessa alle Presidenze delle Camere il 28 novembre 2007 (Doc. XXIII n. 3).

sotto l'aspetto della disciplina accessoria concernente la fase di esecuzione - operata sotto il controllo di norme completamente diverse (il codice di rito penale per la misura dell'art. 12-*sexies*, il codice di procedura civile per la misura di cui alla legge 575 del 1965)-, ma concernente anche le fasi dell'amministrazione dopo il sequestro della gestione e della destinazione dei beni".

## 4.2. Le modifiche normative intervenute nella XV legislatura

Alcune disposizioni in materia di sequestro e confisca (non di prevenzione) erano contenute nelle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008.

Per quanto riguarda la **legge finanziaria per il 2007** (legge 27 dicembre 2006, n. 296), si veda in particolare, l'art. 1, commi 220 e 221.

Il comma 220 concerne la disciplina della particolare ipotesi di confisca obbligatoria di cui al già ricordato art. 12-*sexies* del decreto-legge 306/1992 (v. *supra*).

La disposizione in questione, novellando il comma 1 del citato art. 12-*sexies* ha integrato l'elenco dei reati alla cui condanna o patteggiamento consegue la confisca obbligatoria dei valori ingiustificati, comprendendovi la maggior parte dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. Tra questi non è, però, compreso l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.).

Conseguentemente, i delitti contro la p.a. alla cui condanna o patteggiamento consegue la confisca obbligatoria *ex* art. 12-*sexies* decreto-legge 306/1992 sono i seguenti: art. 314 c.p. (Peculato); art. 316 c.p. (Peculato mediante profitto dell'errore altrui); art. 316-*bis* c.p. (Malversazione a danno dello Stato); art. 316-*ter* c.p. (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); art. 317 c.p. (Concussione); art. 318 c.p. (Corruzione per un atto d'ufficio); art. 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); art. 319-*ter* c.p. (Corruzione in atti giudiziari); art. 320 c.p. (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio); art. 322 c.p. (Istigazione alla corruzione); art. 322-*bis* c.p. (Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri); art. 325 c.p. (Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni d'ufficio).

Inoltre, è stato aggiunto allo stesso art. 12-*sexies* un comma 2-*bis* secondo il quale in caso di confisca di beni per uno dei delitti sopraelencati si applicano le disposizioni degli artt. 2-*nonies*, 2-*decies* e 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575<sup>25</sup>.

Il comma 221 è intervenuto sul suddetto art. 2-*undecies* della legge 575/1965, sostituendone il comma 5.

Nel testo previgente, tale norma stabiliva che i proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali confiscati fossero versati all'ufficio del registro.

Il comma 221:

- ha ampliato l'oggetto della disposizione, affiancando ai proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali confiscati, le somme

---

<sup>25</sup> "Disposizioni contro la mafia".

ricavate ai sensi del comma 1, lettere b) e c), ossia le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili non costituiti in azienda e quelle derivanti dal recupero dei crediti personali;

- ha vincolato le somme così individuate al finanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica e per l'informatizzazione del processo, in egual misura.

Per quanto riguarda invece la **legge finanziaria per il 2008** (legge 24 dicembre 2007, n. 244), si possono ricordare le seguenti disposizioni.

L'art. 1, comma 143, stabilisce che nei casi relativi ai reati in materia di imposte sui redditi e IVA (di cui agli artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10-*bis*, 10-*ter*, 10-*quater* e 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74<sup>26</sup>) è sempre ordinata, ai sensi dell'art. 322-*ter* c.p., la confisca dei beni che ne costituiscono il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale prezzo.

L'art. 1, comma 257, è volto a consentire l'ammissione alla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi anche alle imprese confiscate ai sensi della legge 575/1965.

Ai sensi dell'art. 2, commi 612-614, le somme di denaro sequestrate nel corso di procedimenti penali, per le quali non sia stata disposta la confisca e delle quali nessuno abbia chiesto la restituzione, sono devolute allo Stato e destinate all'avvio e alla diffusione del processo telematico.

Infine, l'art. 3, comma 75, contiene una disposizione di carattere specifico ai sensi della quale la somma di 94,237 milioni di euro, versata all'entrata del bilancio dello Stato nel 2007, a seguito dalla confisca dei profitti derivanti da attività illecite nel settore bancario - di cui alla sentenza n. 1545/07 del Tribunale di Milano, emessa il 28 giugno 2007 - deve essere iscritta nel Fondo per interventi strutturali di politica economica per essere riversata all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2008.

### 4.3. Le modifiche nella XVI legislatura

L'art. 10-*bis* del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92<sup>27</sup> (il c.d. decreto sicurezza) ha inserito due nuovi commi 2-*ter* e 2-*quater* nel suddetto art. 12-*sexies* del decreto-legge 306/1992.

Il nuovo comma 2-*ter* specifica che, in caso di condanna per reati di mafia o contrabbando, quando non è possibile procedere alla confisca in applicazione delle disposizioni richiamate dal comma 2 dell'art. 12-*sexies*, il giudice ordina la confisca delle somme di denaro, dei beni e delle altre utilità delle quali il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona, per un valore equivalente al prodotto, profitto o prezzo del reato (v. *infra*).

Il comma 2-*quater* estende il campo di applicazione del comma 2-*bis* dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge 306/1992 (che, come si è detto, reca peculiari

---

<sup>26</sup> "Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della L. 25 giugno 1999, n. 205".

<sup>27</sup> "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

disposizioni in materia di amministrazione, destinazione dei beni confiscati e relativi adempimenti procedurali), anche ai casi di condanna o di patteggiamento per i seguenti delitti:

- estorsione (art. 629 c.p.),
- sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.),
- ricettazione (art. 648 c.p., esclusi i casi particolare tenuità di cui al secondo comma),
- riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.),
- impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter* c.p.),
- trasferimento fraudolento di valori (art. 12-*quinquies* del citato decreto-legge 306/1992)
- delitti previsti dagli artt. 73 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope), esclusi i casi di lieve entità di cui al comma 5, e 74 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) del Testo unico sugli stupefacenti di cui al D.P.R. 309/1990.

Ulteriori modifiche all'art. 12-*sexies* sono previste dal disegno di legge sicurezza definitivamente approvato dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B).

L'art. 2, comma 7, lettera a), modifica il suddetto comma 2-*ter* dell'art. 12-*sexies*. Con riferimento alle ipotesi di cui al comma 2 (confisca applicabile ai condannati per un delitto di mafia o per contrabbando aggravato), nel caso di confisca "per equivalente", la novella elimina il riferimento al "prodotto, profitto o prezzo del reato" nella determinazione del valore delle somme, dei beni e delle altre utilità da confiscare. La disposizione sembrerebbe dunque avere portata estensiva.

La lettera b) del suddetto art. 2, comma 7, modifica il comma 4-*bis* dell'art. 12-*sexies*, il quale attualmente prevede che anche ai casi di confisca previsti dai commi da 1 a 4 del medesimo art. 12-*sexies* si applichino le disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati previste dalla legge 575/1965. L'emendamento in esame sostituisce il generico rinvio alla legge 575/1965 con la specifica elencazione degli articoli di cui si vuole estendere l'applicazione (2-*quater*, 2-*sexies*, 2-*septies*, 2-*octies*, 2-*nonies*, 2-*decies*, 2-*undecies*, 2-*duodecies*).

Il disegno di legge sicurezza contiene inoltre delle disposizioni in materia di sequestro.

L'art. 2, comma 9, ridisciplina invece le modalità di esecuzione del sequestro preventivo, sostituendo l'art. 104 delle norme di attuazione del codice di procedura penale. Attualmente, l'art. 104 fa rinvio alla disciplina del sequestro probatorio contenute nel capo VI delle norme di attuazione stesse. Il provvedimento in esame stabilisce invece che il sequestro preventivo si esegua nella seguente maniera: a) sui mobili e sui crediti, secondo le forme prescritte dal



codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo, in quanto applicabili; b) sugli immobili o mobili registrati, con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici; c) sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni sequestrati, con l'immissione in possesso dell'amministratore, con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa; d) sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese; e) sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico, con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario.

Il comma 10 dell'art. 2 introduce nelle suddette norme di attuazione un nuovo art. 104-*bis*. Il nuovo art. 104-*bis*, attraverso una novella alla legge 575/1965, estende l'applicazione delle modalità previste dalla nuova formulazione dell'art. 104 disp. att. ai sequestri disposti in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia, così uniformando la disciplina delle'esecuzione dei due tipi di sequestro.

Si ricorda inoltre che la **legge 7 luglio 2009, n. 88** (legge comunitaria 2008), nel delegare il Governo a dare attuazione alla decisione quadro 2006/783/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, ha stabilito che il Governo si debba attenere ai seguenti criteri (la numerazione è quella dell'art. 50 del suddetto provvedimento):

...

q) prevedere che l'autorità giudiziaria, in veste di autorità competente dello Stato di emissione, possa convenire con l'autorità dello Stato di esecuzione che la confisca abbia ad oggetto somme di denaro o altri beni di valore equivalente a quello confiscato, salvo che si tratti di cose che servono o furono destinate a commettere il reato, ovvero il cui porto o detenzione siano vietati dalla legge;

r) prevedere, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, della decisione quadro, che quando lo Stato italiano opera in veste di Stato di esecuzione, la decisione di confisca in relazione alla quale è stato effettuato il riconoscimento sia eseguita:

1) sui mobili e sui crediti secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo, in quanto applicabili;

2) sugli immobili o mobili registrati con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici;

3) sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese o con le modalità previste per i singoli beni sequestrati;

4) sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese;

5) sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico, con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario ai

sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213. Si applica l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170;

s) prevedere che, dopo l'esecuzione delle formalità di cui alla lettera r), l'ufficiale giudiziario proceda all'apprensione materiale dei beni con l'assistenza obbligatoria della polizia giudiziaria; prevedere altresì i casi in cui sia possibile procedere allo sgombero di immobili confiscati mediante ausilio della forza pubblica;

t) prevedere che i sequestri e le confische disposti dall'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale, ad eccezione del sequestro probatorio, ovvero nell'ambito di un procedimento di prevenzione patrimoniale, si eseguano nei modi previsti alle lettere q) e r).

#### **4.4. Sequestri e confische a livello internazionale ed europeo**

In data 8 novembre 1990, il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, il cui art. 2 impegna gli Stati firmatari a prendere le misure necessarie per consentire loro di procedere alla confisca di strumenti e di proventi, o di valori patrimoniali il cui valore corrisponde a tali proventi. Il successivo art. 13 prevede la cooperazione tra gli Stati firmatari in materia di confisca, stabilendo che lo Stato firmatario che ha ricevuto da un altro Stato firmatario una richiesta di confisca di strumenti o di proventi situati sul proprio territorio: esegue l'ordine di confisca emesso dall'autorità giudiziaria della Parte richiedente con riferimento a tali strumenti o proventi; oppure sottopone la richiesta alle proprie competenti autorità allo scopo di ottenere un ordine di confisca e, se questo è ottenuto, lo esegue<sup>28</sup>.

Con l'ampliamento e l'approfondimento della cooperazione in materia giudiziaria penale, anche l'Unione europea si è interessata alla materia della confisca, ritenendo che il potenziale smantellamento delle attività criminali della criminalità organizzata viene considerevolmente migliorato da una più efficace cooperazione tra gli Stati membri nell'individuazione, nel rintracciamento, nel congelamento o nel sequestro e nella confisca dei proventi di reato. Nel 1998, il Consiglio ha adottato l'azione comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998, che ha vincolato gli Stati membri a non apporre riserve sulle alcune disposizioni della suddetta Convenzione del Consiglio d'Europa. L'azione comune prevedeva inoltre che ciascuno Stato membro garantisse che la propria legislazione e le proprie procedure in materia di confisca dei proventi di reato gli consentissero: 1) di confiscare la proprietà di beni per un valore corrispondente a siffatti proventi, sia nei procedimenti nazionali che in quelli avviati su richiesta di un altro Stato membro, 2) su richiesta di un altro Stato membro, l'individuazione ed il rintracciamento di probabili proventi di attività illecite, qualora vi fosse un valido motivo di sospettare che fosse stato commesso un reato.

---

<sup>28</sup> La ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa è stata autorizzata dalla legge 9 agosto 1993, n. 328.

L'importanza della confisca è stata successivamente ribadita al Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999. Il punto 51 delle conclusioni della Presidenza recita: "*Il riciclaggio dei capitali è il nucleo stesso della criminalità organizzata. Esso dovrebbe essere sradicato ovunque si manifesti. Il Consiglio europeo è determinato ad assicurare che siano intraprese iniziative concrete per rintracciare, sequestrare e confiscare i proventi di reato*". Pertanto, al punto 55, "*il Consiglio europeo chiede un ravvicinamento delle normative e procedure penali relative al riciclaggio dei capitali (ad es., in materia di rintracciamento, sequestro e confisca dei capitali)*"<sup>29</sup>.

Conseguentemente, la decisione 2001/500/GAI del 26 giugno 2001, ha consolidato e integrato le disposizioni della suddetta azione comune 98/699/GAI, in conformità alle conclusioni della presidenza.

La **legge 25 febbraio 2008, n. 34** (legge comunitaria 2007) aveva delegato il Governo a dare attuazione, *inter alia*, alle seguenti decisioni quadro del Consiglio dell'Unione europea:

a) **decisione quadro 2003/577/GAI** del 22 luglio 2003, che regola l'esecuzione sul territorio di uno Stato membro dell'Unione europea dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, che dispongono il blocco o sequestro di beni per finalità probatorie ovvero per la loro successiva confisca;

---

<sup>29</sup> Si ricorda inoltre che l'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata del 12 dicembre 2000 prevede quanto segue: "Gli Stati Parte adottano, nella più ampia misura possibile nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie a consentire la confisca di: (a) proventi di reato derivanti da reati di cui alla presente Convenzione o beni il cui valore corrisponde a quello di tali proventi; (b) beni, attrezzature e altri strumenti utilizzati o destinati ad essere utilizzati per la commissione di reati di cui alla presente Convenzione. Gli Stati Parte adottano le misure necessarie per consentire l'identificazione, la localizzazione, il congelamento o il sequestro di qualsiasi elemento di cui paragrafo 1 del presente articolo ai fini di un'eventuale confisca. Se il provento di reato è stato trasformato o convertito, in tutto o in parte, in altri beni, tali beni possono essere oggetto di misure di cui al presente articolo al posto del provento. Se il provento di reato è stato confuso con beni acquisiti da fonte legittima, tali beni, senza pregiudizio per i poteri di congelamento o sequestro, possono essere confiscati fino al valore stimato del provento di reato. Gli incassi o altri vantaggi derivati dal provento di reato, da beni nei quali il provento di reato è stato trasformato o convertito o da beni con i quali il provento di reato è stato confuso, possono anche essere oggetto delle misure di cui al presente articolo, allo stesso modo e nella stessa misura del provento di reato. Ai fini del presente articolo e dell'articolo 13, ogni Stato Parte conferisce autorità ai suoi tribunali o altre autorità competenti al fine di ordinare che documenti bancari, finanziari o commerciali siano prodotti o sequestrati. Gli Stati Parte non possono rifiutarsi di eseguire quanto disposto dal presente paragrafo in base al segreto bancario. Gli Stati Parte possono considerare la possibilità di richiedere che un reo dimostri l'origine lecita dei presunti proventi di reato o altri beni che possono essere oggetto di confisca, nella misura in cui tale richiesta è coerente con i principi del loro diritto interno e con la natura del procedimento giudiziario e di altri procedimenti. L'interpretazione delle disposizioni del presente articolo non deve ledere i diritti dei terzi in buona fede. Nulla di quanto contenuto nel presente articolo inficia il principio in base al quale le misure cui essi fa riferimento sono definite ed attuate conformemente alle disposizioni del diritto interno di ogni Stato Parte". Si vedano anche i successivi artt. 13 e 14. Per quanto riguarda la ratifica e l'esecuzione della Convenzione in questione, si veda la legge 16 marzo 2006, n. 146, citata oltre nel testo.

b) **decisione quadro 2005/212/GAI** del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato.

La delega non è mai stata esercitata.

Come è già stato ricordato, la **legge 7 luglio 2009, n. 88** (legge comunitaria 2008), ha delegato il Governo a dare attuazione alla **decisione quadro 2006/783/GAI** relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (che avrebbe dovuto essere attuata entro il 24 novembre 2008).

Si segnala che nel corso della seduta n. 24 della Commissione giustizia del Senato del 19 novembre 2008, è stato illustrato uno schema di relazione al suddetto disegno di legge comunitaria 2008 proposto dal Sen. Carofiglio e dal Sen. Casson, con il quale ra l'altro:

- si invitava il Governo a valutare l'opportunità di ricomprendere, tra le forme di confisca di cui l'autorità giudiziaria italiana possa richiedere il riconoscimento, anche la confisca di prevenzione prevista dagli artt. 2-ter, 3-quater e 3-quinquies della legge 31 maggio 1965, n. 575, in ragione del carattere essenzialmente giurisdizionale del procedimento applicativo di tale misura ablativa, riconosciuto tra l'altro da un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte europea dei diritti umani;

- si esortava il Governo a considerare l'opportunità di aggiungere, tra i principi e i criteri direttivi cui il Governo medesimo si attiene nell'esercizio della delega legislativa, anche la previsione relativa all'inclusione, tra le fattispecie suscettibili di determinare la responsabilità da reato degli enti, ai sensi degli artt. 24 e ss. del decreto legislativo 231/2001, anche i delitti contro l'industria e il commercio previsti dal Capo II del Titolo VIII del Libro II del codice penale e in particolare quelli di cui agli artt. da 513 a 515, così da consentire l'applicazione della confisca ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo 231/2001, del prezzo o del profitto anche di tali reati.

Si ricorda infine che il 20 novembre 2008 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "Proventi della criminalità organizzata – Garantire che "il crimine non paghi" (COM(2008)766). La comunicazione si concentra sull'istituto della confisca e del recupero dei proventi di reato nell'ambito dell'Unione europea e analizza le differenti procedure giuridiche esistenti negli Stati membri, individuando misure strategiche, legislative e non, per migliorare la cooperazione a livello UE.

## **5. IL RICICLAGGIO**

### **5.1. I provvedimenti in materia di lotta al riciclaggio adottati nel corso della XV legislatura**

Nel corso della XV legislatura, è stata data attuazione:

- (1) alla direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (la c.d. terza direttiva);
- (2) alla direttiva 2006/70/CE che reca le relative misure di esecuzione.

La c.d. terza direttiva 2005/60/CE, che abroga e sostituisce la precedente direttiva 91/308/CEE, mira ad estendere la vigilanza, prima diretta soltanto verso i soggetti che riciclano denaro, alla categoria più ampia dei soggetti che finanziano il terrorismo.

Ne consegue l'importanza di nuovi obblighi per l'identificazione - diversi e più complessi di quelli previsti dalla direttiva 91/308/CEE - che impongono anche l'adeguata verifica dell'identità del cliente e del titolare effettivo sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente unitamente a informazioni sullo scopo e sulla prevista natura del rapporto d'affari.

Gli obblighi di verifica possono essere calibrati in funzione del rischio associato al tipo di cliente, al rapporto d'affari, al prodotto, alla transazione effettuata.

L'obbligo di adeguata verifica della clientela è rafforzato sulla base della valutazione del rischio esistente nelle situazioni che, per la loro natura, possono presentare un rischio più elevato di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (c.d. concetto di gradualità delle misure).

Sussiste inoltre, per gli enti creditizi e finanziari, la necessità di disporre di sistemi efficaci, anche elettronici, proporzionati alla dimensione e alla natura degli affari, per poter rispondere pienamente e rapidamente alle richieste di informazioni riguardanti gli eventuali rapporti di affari intrattenuti con determinate persone e al connesso obbligo di conservare i dati, i documenti e le informazioni per un determinato periodo decorrente dalla fine del rapporto di affari o, in taluni casi, dall'esecuzione dell'operazione.

Innovativa è anche l'attenzione che deve essere posta nell'adempimento degli obblighi di segnalazione con riguardo ad ogni attività sospettata di connessione con il riciclaggio o con il finanziamento del terrorismo. In particolare, dovranno essere monitorate le operazioni complesse o di importo insolitamente elevato, nonché tutti gli schemi insoliti di operazioni che non hanno un fine economico evidente o uno scopo chiaramente lecito.

Tra le misure di esecuzione, oltre alle verifiche della clientela e alla segnalazione di casi sospetti, sono previste procedure di controllo interno, di valutazione e gestione del rischio e di garanzia dell'osservanza di tutte le disposizioni da parte del personale dipendente dagli enti su cui ricadono gli obblighi di identificazione e di segnalazione. In tale ambito, il personale interessato deve essere posto a conoscenza delle disposizioni

adottate, anche attraverso l'obbligo di frequentare specifici programmi di formazione, onde essere in grado di riconoscere le attività che potrebbero essere connesse a tali reati.

Nella nuova disciplina, si rileva, quindi, la finalità di contrasto del finanziamento del terrorismo, evidenziandosi, a livello organizzativo, una più stretta interrelazione tra la fase di analisi dei rischi e la fase delle verifiche e dei controlli di esecuzione.

Con riguardo al contenuto puntuale della nuova direttiva, il Capo I riguarda l'oggetto, l'ambito di applicazione e le definizioni.

Il Capo II prevede gli obblighi di adeguata verifica della clientela, stabilendo doveri di verifica rafforzati ove si presentino situazioni di più elevato rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Il Capo III detta norme in tema di obblighi di segnalazione delle informazioni rilevanti, prevedendo che l'unità di informazione finanziaria (UIF) sia individuata quale autorità nazionale centrale per combattere efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

Il Capo IV riguarda la tenuta delle registrazioni e il regime dei dati statistici, mentre il Capo V e il Capo VI attengono, rispettivamente, alle misure di esecuzione e alle misure di attuazione.

Il Capo VII detta le disposizioni finali, individuando nella data del 15 dicembre 2007 il termine finale di recepimento della direttiva imposto agli Stati membri dell'Unione europea.

Con la successiva direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 4 agosto 2006<sup>30</sup>, sono state dettate misure di esecuzione della suddetta direttiva 2005/60/CE, per quanto riguarda la definizione di "persone politicamente esposte" (art. 3 della direttiva 2005/60/CE) e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela (art. 11 della direttiva 2005/60/CE), nonché per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata (art. 2 della direttiva 2005/60/CE).

L'art. 22 della **legge 25 gennaio 2006, n. 29** (legge comunitaria 2005) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per le seguenti finalità:

a) dare organica attuazione nell'ordinamento interno alla suddetta direttiva 2005/60/CE;

b) prevedere modalità operative per eseguire le misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, dai regolamenti (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, e n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, nonché dai regolamenti comunitari per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale;

---

<sup>30</sup> Direttiva 4 agosto 2006, n. 2006/70/CE, Direttiva della Commissione recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di "persone politicamente esposte" e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata.

c) coordinare le disposizioni vigenti in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

La disposizione suddetta dettava 23 principi direttivi, tra i quali si segnalano, in particolare, i criteri diretti:

1) ad estendere le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo;

2) a prevedere idonee misure per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, inclusa la possibilità di affidare ad un'autorità pubblica l'amministrazione di tali risorse economiche;

3) ad individuare idonee sanzioni amministrative per le violazioni delle misure di congelamento.

Alla suddetta delega è stata data attuazione mediante l'adozione di due decreti legislativi.

Il primo provvedimento emanato è stato il **decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109**, recante "*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*".

In particolare, sono state dettate disposizioni in merito al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF)<sup>31</sup>. A tale organismo di natura tecnica, già previsto dal decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369<sup>32</sup> nell'ambito dell'azione contro il terrorismo internazionale, è stata conferita durata illimitata.

Sono stati regolati gli effetti giuridici derivanti dall'adozione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche adottate per il contrasto al terrorismo internazionale ed è stato precisato che i fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo. Analoga disposizione è stata prevista per tutte le risorse economiche sottoposte a congelamento. Contro le decisioni del CSF, i soggetti interessati possono proporre ricorso giurisdizionale al TAR del Lazio entro 60 giorni dall'avvenuta notifica della decisione.

Il decreto legislativo in esame prevede l'obbligo, per le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici che curano la tenuta di pubblici registri, in possesso di informazioni relative alle risorse economiche congelate, di darne comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi (UIC, successivamente soppresso, v. *infra*) ed al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza.

A tal fine, spetta al CSF, stabilire le intese con le amministrazioni e gli altri enti pubblici che curano la tenuta di pubblici registri.

---

<sup>31</sup> Il CSF, presieduto dal Direttore generale del Tesoro o da un suo delegato, è composto da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano dei cambi, della Consob, della Guardia di finanza, della Direzione investigativa antimafia, dell'Arma dei carabinieri e della Direzione nazionale antimafia.

<sup>32</sup> "*Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 43.

E' stato posto a carico dei soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio l'obbligo di comunicare all'UIC e, nel caso di risorse economiche, anche al Nucleo speciale polizia Valutaria della Guardia di finanza, le misure applicate, mentre si stabiliva a carico dei medesimi soggetti l'obbligo di segnalazione di eventuali operazioni che potessero essere riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo. A tal fine, veniva attribuito alla Banca d'Italia, sentito l'UIC e d'intesa con le autorità di vigilanza di settore nell'ambito delle rispettive competenze, il compito di emanare le necessarie istruzioni applicative per l'individuazione delle operazioni sospette. Il decreto definisce, inoltre, specificamente i compiti dell'UIC, del Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e dell'Agenzia del demanio in relazione alle finalità antiterrorismo perseguite dal provvedimento, individuando in quest'ultima istituzione il soggetto competente alla custodia, conservazione e gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento, anche attraverso la nomina di un custode o di un amministratore (sul punto, è successivamente intervenuto il decreto-legge 185/2008, v. *infra*).

E' stato, infine, introdotto un quadro sanzionatorio relativo alle violazioni delle disposizioni previste dal provvedimento.

Successivamente, è stato emanato il **decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231**, "*Attuazione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*". Tale decreto si è inserito nel più ampio contesto del contrasto al riciclaggio e al terrorismo internazionale, completandone l'aspetto relativo alla repressione e prevenzione delle attività finanziarie potenzialmente connesse.

La finalità del provvedimento consiste nel prevenire l'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. A tal fine, vengono dettate misure volte a tutelare l'integrità di tali sistemi e la correttezza dei comportamenti (art. 2, comma 5).

L'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 231/2007 stabilisce che – ai soli fini del medesimo decreto – costituiscono riciclaggio:

a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;



c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.

Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte nel territorio di un altro Stato comunitario o di un Paese terzo (art. 2, comma 2).

Sulla base di un rinvio recato dall'art. 2, comma 4, ai fini del decreto in esame, per "finanziamento del terrorismo" si intende: "qualsiasi attività diretta, con qualsiasi mezzo, alla raccolta, alla provvista, all'intermediazione, al deposito, alla custodia o all'erogazione di fondi o di risorse economiche, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere, in tutto o in parte, utilizzati al fine di compiere uno o più delitti con finalità di terrorismo o in ogni caso diretti a favorire il compimento di uno o più delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice penale, e ciò indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi e delle risorse economiche per la commissione dei delitti anzidetti".

Le misure contenute nel decreto sono proporzionate al rischio di riciclaggio dei proventi derivanti da attività criminose o di finanziamento del terrorismo. Il criterio di proporzionalità va calibrato sulla base della tipologia di clientela, della tipologia di rapporto continuativo instauratosi tra il destinatario del decreto e il cliente, del contenuto della prestazione professionale, del tipo di prodotto o di transazione oggetto del rapporto con la clientela (art. 3, comma 3).

Il decreto individua (artt. da 10 a 14) quali destinatari degli obblighi in esso contenuti numerosi soggetti – persone fisiche e giuridiche – la cui attività è potenzialmente a rischio di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Si ricordano – a titolo esemplificativo – gli intermediari finanziari (per esempio, banche, Poste italiane S.p.a., società di intermediazione mobiliare-SIM, società di gestione del risparmio-SGR, società di investimento a capitale variabile-SICAV), e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria (come i promotori finanziari), i liberi professionisti, i revisori contabili, i gestori di case da gioco.

Le disposizioni del Titolo II, Capo I (artt. da 15 a 35) indicano i casi in cui devono essere applicati gli obblighi di adeguata verifica della clientela da parte degli intermediari finanziari, dei professionisti, dei revisori contabili e degli altri

soggetti obbligati, precisando altresì (artt. 18 e 19) il contenuto e le modalità di adempimento di tali obblighi<sup>33</sup>.

Tendenzialmente, tali obblighi dovranno essere osservati nei casi di nuovi rapporti continuativi, di conferimento di incarichi professionali, di esecuzione di prestazioni professionali occasionali che comportino la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a 15 mila euro (a prescindere dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni collegate<sup>34</sup>). Inoltre, i predetti obblighi operano anche nelle fattispecie di sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile), nonché di dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati identificativi precedentemente ottenuti.

Gli operatori che svolgono l'attività di gestione di case da gioco devono procedere all'identificazione e alla verifica dell'identità di ogni cliente che compia operazioni di acquisto e di cambio di *fiches* o di altri mezzi di gioco per importo pari o superiore a 2000 euro (art. 24, comma 1).

Gli obblighi di adeguata verifica della clientela si considerano comunque assolti se le case da gioco pubbliche procedono alla registrazione, all'identificazione e alla verifica dell'identità dei clienti fin dal momento dell'ingresso o prima di esso, indipendentemente dall'importo dei gettoni da gioco acquistati e, a decorrere dal 30 aprile 2008, adottano le modalità idonee a ricollegare i dati identificativi alle operazioni di acquisto e di cambio dei gettoni che ciascun cliente compie per un importo pari o superiore a 2.000 euro (art. 24, comma 2).

L'art. 20 introduce il concetto di obbligo basato sul rischio, consistente nel calibrare gli obblighi di adeguata verifica della clientela in funzione del rischio associato al tipo di cliente, al rapporto continuativo, alla prestazione professionale, all'operazione, prodotto o transazione di cui trattasi.

Le disposizioni del Titolo II, Capo II (artt. da 36 a 40) definiscono – sempre in capo ai destinatari del decreto – i doveri di registrazione delle informazioni acquisite per assolvere gli obblighi di adeguata verifica della clientela; le disposizioni di cui al Titolo II, Capo III (artt. da 41 a 48) definiscono, invece, gli

---

<sup>33</sup> Si veda anche il D.M. 12 agosto 2008, recante "*Individuazione degli Stati extracomunitari e dei territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo e che prevedono il controllo del rispetto di tali obblighi*".

<sup>34</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. m), del decreto legislativo 231/2007, per "operazione frazionata" si intende "un'operazione unitaria sotto il profilo economico, di valore pari o superiore ai limiti stabiliti dal presente decreto, posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori ai predetti limiti, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni ferma restando la sussistenza dell'operazione frazionata quando ricorrano elementi per ritenerla tale"; ai sensi della lettera n), per "operazioni collegate" si intendono "operazioni che, pur non costituendo esecuzione di un medesimo contratto, sono tra loro connesse per il soggetto che le esegue, l'oggetto o per lo scopo cui sono dirette".

obblighi segnalazione all'Unità di informazione finanziaria (UIF) di operazioni sospette di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Tra le misure concrete con cui adempiere agli obblighi suddetti (Titolo III: artt. da 49 a 51), si rileva (art. 49, comma 1) il divieto di trasferimento di denaro contante o libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore dell'operazione, anche frazionata, sia complessivamente pari o superiore a 5.000 euro (rispetto al limite previgente di 12.500 euro, ma sul punto, v. *infra*). Tuttavia, tale trasferimento può essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica e Poste Italiane S.p.a..

Si prevede altresì che i moduli di assegni bancari e postali siano rilasciati dalle banche e da Poste Italiane S.p.a. muniti della clausola di non trasferibilità. Il cliente può richiedere, per iscritto, il rilascio di moduli di assegni bancari e postali in forma libera (art. 49, comma 4); tuttavia, per ciascun modulo di assegno bancario o postale richiesto in forma libera ovvero per ciascun assegno circolare o vaglia postale o cambiario rilasciato in forma libera, il richiedente dovrà pagare, a titolo di imposta di bollo, la somma di 1,50 euro (art. 49, comma 10).

E' stabilito che il saldo dei libretti di deposito bancari o postali al portatore non possa essere pari o superiore a 5.000 euro (art. 49, comma 12). I libretti di deposito bancari o postali al portatore con saldo pari o superiore a 5.000 euro, esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto (29 dicembre 2007), devono essere estinti dal portatore; in alternativa, il loro saldo deve essere ridotto a una somma non eccedente il predetto importo entro il 30 giugno 2009. Le banche e Poste Italiane S.p.a. sono tenute a dare ampia diffusione e informazione a tale disposizione (art. 49, comma 13).

Il provvedimento in esame opera altresì una rivisitazione del quadro sanzionatorio (Titolo V, Capo I e Capo II, rispettivamente dedicati alle sanzioni penali e amministrative: artt. da 55 a 60), attribuendo a varie condotte poste in essere in violazione delle norme del decreto la valenza di illecito amministrativo e comminando la relativa sanzione pecuniaria.

Inoltre, l'art. 63, comma 3, ha modificato il decreto legislativo 231/2001<sup>35</sup>, introducendo i reati di cui agli artt. 648 (*Ricettazione*), 648-bis (*Riciclaggio*) e 648-ter (*Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*) c.p. tra quelli per cui viene attivata la responsabilità amministrativa degli enti.

Da ultimo (art. 62), è stata disposta, con effetto dal 1° gennaio 2008, la soppressione dell'Ufficio italiano dei cambi (UIC) e il trasferimento alla Banca d'Italia delle competenze e dei poteri (comprese le prerogative da esercitarsi

---

<sup>35</sup> "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

quale Unità di informazione finanziaria per l'Italia), con le relative risorse strumentali, umane e finanziarie.

Pertanto, l'attività di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo internazionale verrà svolta, in piena autonomia e indipendenza, dall'Unità di informazione finanziaria istituita presso la Banca d'Italia.

Con Provvedimento della Banca d'Italia 21 dicembre 2007 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 9 gennaio 2008, n. 7), è stato adottato il "*Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Unità di informazione finanziaria (UIF), ai sensi dell'articolo 6, comma 2, d. lgs. 21 novembre 2007, n. 231*".

## 5.2. Le modifiche approvate a partire dall'inizio della XVI legislatura

Con l'inizio della XVI legislatura, l'art. 32 del **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**<sup>36</sup>, come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, ha modificato l'art. 49 del decreto legislativo 231/2007, recante limitazioni all'uso del contante e dei titoli al portatore:

- elevando da 5.000 a 12.500 euro la soglia massima per l'utilizzo del contante e dei titoli al portatore (e dunque reintroducendo i limiti vigenti prima del 30 aprile 2008, data di entrata in vigore del suddetto art. 49);
- abrogando l'obbligo per ciascuna girata dell'assegno di recare, a pena di nullità, il codice fiscale del girante.

Alcune modifiche al decreto legislativo 109/2007 sono state apportate dall'art. 14 del **decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185**<sup>37</sup>, con lo scopo di sottrarre la custodia, l'amministrazione e la gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento all'Agenzia del demanio nei casi in cui l'esiguo valore economico ovvero la natura della risorsa economica congelata consentirebbe il ricorso a modalità alternative di custodia e di gestione dei beni.

Il **decreto legislativo 19 novembre 2008, n. 195** coordina e sistematizza le norme vigenti in materia valutaria, adeguandole al regolamento CE n. 1889/2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa

Il fondamento giustificativo del Regolamento CE n. 1889/2005 risiede nella necessità di integrare le disposizioni della direttiva 2005/60/CE (c.d. terza direttiva antiriciclaggio, v. *supra*) sul contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale.

Dal momento che tale direttiva ha perfezionato il meccanismo comunitario di controllo delle operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari e

---

<sup>36</sup> "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*".

<sup>37</sup> "*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

attraverso alcune tipologie di professioni, si è prospettato il rischio di incentivare l'aumento dei movimenti di denaro contante per finalità illecite: di conseguenza, si è ritenuto opportuno istituire un sistema di sorveglianza sul denaro contante in entrata e in uscita dal territorio della Comunità europea.

Il Regolamento CE n. 1889/2005 è dunque intervenuto al fine di garantire la sussistenza, tra i Paesi comunitari, di un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere dell'Unione europea, prevedendo, tra l'altro, l'obbligo – in capo ad ogni persona fisica che entri o esca dall'Unione – di dichiarare il trasporto di denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro.

**Il decreto legislativo 11 maggio 2009, n. 54**, recante *"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, recante attuazione della direttiva 2005/60/CE, concernente misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento al terrorismo e l'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale"*, ha modificato le definizioni di "fondi" e "risorse economiche" fornite dall'art. 1 del decreto legislativo 109/2007, per farvi rientrare le attività possedute o utilizzate anche per interposta persona fisica o giuridica.

Esso ha inoltre apportato modifiche alla disciplina del CSF (v. *supra*).

Il provvedimento in esame ha infine previsto che al fine di dare esecuzione alle misure di congelamento di fondi e risorse economiche stabilite dalle risoluzioni adottate ai sensi del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e nei confronti dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, nelle more dell'adozione delle relative deliberazioni dell'Unione europea, fatte salve le iniziative dell'autorità giudiziaria in sede penale, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari esteri, dispone con decreto, su proposta del Comitato di sicurezza finanziaria, il congelamento dei fondi e delle risorse economiche detenuti, anche per interposta persona fisica o giuridica, da persone fisiche, giuridiche, gruppi o entità, designati, secondo i criteri e le procedure stabiliti dalle medesime risoluzioni, dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o da un suo Comitato. Con il medesimo decreto sono individuate, sulla base delle disposizioni contenute nelle risoluzioni, le esenzioni dal congelamento.

### **5.3. Il disegno di legge sicurezza**

Alcune modifiche alla disciplina antiriciclaggio sono previste dal disegno di legge sicurezza, approvato definitivamente dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B).

### 5.3.1. *I money transfer*

L'art. 1, commi 20 e 21, intende introdurre una nuova disposizione finalizzata a contrastare il fenomeno del riciclaggio connesso all'uso del c.d. *money transfer*, consistente nel trasferimento di danaro attuato tramite operazioni di compensazione effettuate all'interno di una vasta rete di operatori finanziari tra loro collegati.

L'art. 17 del testo originario dell'A.S. 733 prevedeva l'aggiunta di un nuovo comma 5-*bis* all'art. 7 del decreto-legge 28 luglio 2005, n. 144<sup>38</sup>, il quale imponeva ai soggetti autorizzati a prestare servizi volti al trasferimento di danaro l'obbligo di acquisire la copia del documento d'identità di colui che chiede la prestazione. Se questi è straniero, era prevista anche l'acquisizione di copia del suo titolo di soggiorno. Qualora la copia di tale documento di soggiorno non fosse disponibile, il servizio erogato avrebbe dovuto essere segnalato entro dodici ore all'autorità locale di pubblica sicurezza, inviando alla stessa la copia del documento identificativo del richiedente. Le copie dei suddetti documenti, comunque, dovevano essere registrati, conservati e resi disponibili a ogni richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza. L'inosservanza di tale disposizione era sanzionata con la revoca dell'autorizzazione.

Tale formulazione è stata oggetto di una serie di osservazioni da parte del Governatore della Banca d'Italia, nel corso di una audizione innanzi agli uffici di presidenza riuniti delle commissioni affari costituzionali e giustizia del Senato del 15 luglio 2008 sull'A.S. 733<sup>39</sup>.

Il Governatore ha rilevato, tra l'altro, l'opportunità di dare autonoma collocazione alla disposizione in esame, in quanto l'art. 7 del suddetto decreto-legge 144/2005 si riferisce esclusivamente agli esercizi pubblici di telefonia e di *internet*, mentre sarebbe auspicabile rendere applicabile la disposizione a tutti i sub-agenti, indipendentemente dalle attività da essi svolte in via collaterale. Egli ha altresì rilevato l'opportunità di sanzionare l'inottemperanza agli obblighi in esame con la cancellazione del sub-agente dall'albo e non con la revoca dell'autorizzazione.

Il Governatore ha inoltre segnalato come sia avvertita da tempo l'esigenza di un intervento di riforma della disciplina degli intermediari finanziari *ex art.* 106 del Testo unico bancario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi.

---

<sup>38</sup> "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale", convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

<sup>39</sup> "Problematiche connesse al riciclaggio nell'ambito dell'esame dei disegni di legge n. 733 e collegati in materia di sicurezza pubblica", testimonianza del Governatore della Banca d'Italia, Prof. Mario Draghi, 15 luglio 2008, [http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2008/150708/draghi\\_150708.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2008/150708/draghi_150708.pdf).

Le osservazioni del Governatore sono state fatte proprie dalle commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato e la disposizione sul *money transfer* definitivamente approvata recita quanto segue: "*Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, gli agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (money transfer) acquisiscono e conservano per dieci anni copia del titolo di soggiorno se il soggetto che ordina l'operazione è un cittadino extracomunitario. Il documento è conservato con le modalità previste con decreto del Ministro dell'interno emanato ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155. In mancanza del titolo gli agenti effettuano, entro dodici ore, apposita segnalazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, trasmettendo i dati identificativi del soggetto. Il mancato rispetto di tale disposizione è sanzionato con la cancellazione dall'elenco degli agenti in attività finanziaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 25 settembre 1999, n. 374*".

Il comma 21 stabilisce che tale disposizione acquisterà efficacia decorsi 30 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

### **5.3.2. Le modifiche al decreto legislativo 231/2007**

L'art. 3, comma 37, del disegno di legge sicurezza prevede alcune modifiche al decreto legislativo 231/2007.

La lettera a) estende alla Unità di informazione finanziaria e al personale addetto la limitazione di responsabilità che l'art. 24, comma 6-bis, della legge 262/2005 dispone a favore di Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP, COVIP, Autorità garante della concorrenza e del mercato e dei loro dipendenti. Pertanto, nell'esercizio delle proprie funzioni anche UIF e relativi dipendenti risponderanno solo dei danni cagionati da atti o comportamenti posti in essere con dolo o colpa grave.

La lettera b) modifica l'art. 48 del decreto legislativo 231/2007, eliminando l'obbligo per la UIF di comunicare al segnalante, qualora ciò non rechi pregiudizio per l'esito delle indagini, l'inoltro della segnalazione agli organi investigativi. Permane l'obbligo di comunicare l'avvenuta archiviazione.

La lettera c) modifica l'art. 56, comma 1, del decreto legislativo 231/2007, estendendo la sanzione amministrativa prevista dal comma 1 alle violazioni delle disposizioni richiamate o adottate ai sensi dell'art. 37, commi 7 e 8, del medesimo decreto legislativo (in materia, rispettivamente, di tenuta dell'archivio unico informatico e di modalità di registrazione di alcune categorie di intermediari finanziari).

La lettera d) modifica l'art. 56, comma 2, del decreto legislativo 231/2007, in materia di contrasto al riciclaggio, chiarendo che la cancellazione degli intermediari finanziari (di cui all'art. 11, comma 1, lettera m), del decreto

legislativo) e degli altri soggetti esercenti attività finanziaria (di cui all'art. 11, comma 3, lettere c) e d)) per gravi violazioni degli obblighi imposti dal decreto legislativo medesimo opererà quale che sia l'elenco in cui essi sono iscritti (attualmente l'art. 56 fa riferimento al solo elenco di cui all'art. 106 del Testo unico bancario).

### **5.3.3. L'infiltrazione mafiosa**

L'art. 2, comma 3, inserito nel corso dell'esame in al Senato in prima lettura, modifica il decreto-legge 6 giugno 1982, n. 629, recante misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, aggiornando - alla luce degli sviluppi della normativa antiriciclaggio - l'elenco dei soggetti presso i quali possono essere svolti accessi e accertamenti al fine di verificare se ricorrano pericoli di infiltrazione da parte della delinquenza di tipo mafioso.

L'art. 1, comma 4, del suddetto decreto-legge 629/1982 prevede che qualora sulla base di elementi comunque acquisiti vi sia necessità di verificare se ricorrano pericoli di infiltrazione da parte della delinquenza di tipo mafioso, all'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa sono attribuiti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, poteri di accesso e di accertamento presso pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici, banche, istituti di credito pubblici e privati, società fiduciarie e presso ogni altro istituto o società che esercita la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria, con la possibilità di avvalersi degli organi di polizia tributaria.

Si ricorda che l'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345<sup>40</sup>, come sostituito dal decreto-legge 7 agosto 1992, n. 356<sup>41</sup>, ha attribuito, a decorrere dal 1 gennaio 1993, le competenze dell'Alto Commissario al Ministro dell'interno, con facoltà di delega nei confronti dei prefetti e del Direttore della Direzione investigativa antimafia, nonché nei confronti di altri organi e uffici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Il comma in esame prevede che i controlli possano essere svolti presso i numerosi soggetti individuati dal decreto legislativo 231/2007 e dunque presso gli intermediari finanziari e gli altri soggetti esercenti attività finanziaria (art. 11), i professionisti (art. 12), i revisori contabili (art. 13), gli operatori che svolgono attività di recupero crediti conto terzi, custodia e trasporto denaro e titoli, i gestori di case da gioco, offerta, su internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, le agenzie di mediazione immobiliare (art. 14) nonché gli altri soggetti specificamente individuati dall'art. 10 del medesimo decreto legislativo 231/2007

---

<sup>40</sup> "Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410.

<sup>41</sup> "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.



(uffici della P.A.; case d'asta e gallerie d'arte; commercio di cose antiche; società di gestione accentrata di strumenti finanziari; società di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari e soggetti che gestiscono strutture per la negoziazione di strumenti finanziari e di fondi interbancari; società di gestione dei servizi di liquidazione delle operazioni su strumenti finanziari; società di gestione dei sistemi di compensazione e garanzia delle operazioni in strumenti finanziari; attività di commercio, comprese l'esportazione e l'importazione, di oro per finalità industriali o di investimento; società di fabbricazione, mediazione e commercio, comprese l'esportazione e l'importazione di oggetti preziosi, fabbricazione di oggetti preziosi da parte di imprese artigiane).

#### 5.3.4. L'autoriciclaggio

Si ricorda che, nel corso dell'esame in prima lettura, le Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> del Senato avevano inserito nell'art. 1 dell'A.S. 733 i commi 4 e 5 che modificavano gli artt. 648-*bis* (Riciclaggio) e 648-*ter* (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) c.p., rendendo possibile l'incriminazione del c.d. autoriciclaggio e autoreimpiego (vale a dire il riciclaggio posto in essere dallo stesso autore del reato che genera l'acquisizione illecita delle disponibilità finanziarie). Attualmente, l'autore del reato presupposto di quello di riciclaggio non può essere chiamato a rispondere di tale successiva attività, poiché essa viene fatta rientrare nel *post-factum* non punibile, attraverso la clausola di riserva introdotta nell'art. 648-*bis* c.p. (che difatti inizia con le parole "fuori dei casi di concorso nel reato"). Il comma 4 eliminava la suddetta clausola di riserva e rendeva pertanto punibile l'autoriciclaggio. Il comma 5 faceva altrettanto con riferimento al reato di cui all'art. 648-*ter* c.p.. Si ricorda che la modifica in questione era stata sollecitata dal Governatore della Banca d'Italia, nel corso dell'audizione del 14 giugno 2007 innanzi alla Commissione nazionale antimafia.

In tale sede, il Governatore aveva affermato quanto segue: "*Quanto alla definizione del reato, nel diritto penale la fattispecie del reato di riciclaggio - dalla cui definizione legislativa discende l'identificazione dei comportamenti illeciti - è stata interessata da un lungo processo di affinamento ed estensione. Nel 1978 la sussistenza del reato era collegata alla provenienza dei fondi illeciti da pochi delitti di particolare gravità, aventi per obiettivo l'appropriazione di beni patrimoniali (rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione). Nel 1990, nell'ambito della lotta alla criminalità mafiosa, la fattispecie delittuosa fu ampliata, inserendo tra i «reati presupposto» anche il traffico di droga. Nel 1993, il reato di riciclaggio è stato infine correlato a tutti i delitti non colposi, semplificando il compito di chi è chiamato a individuare e segnalare le operazioni sospette. Secondo la legislazione attuale, l'autore del reato presupposto non può essere punito anche per il reato di riciclaggio; la scelta di politica criminale è stata quella di ritenere che il disvalore giuridico insito nella condotta di riciclaggio rimanga assorbito da quello proprio del reato presupposto. Ne consegue che, quando risulti conveniente per i responsabili, abili strategie di difesa processuale, basate sulla falsa ammissione del concorso nel reato sottostante, consentono di evitare la condanna per riciclaggio. Il Fondo monetario internazionale ha suggerito di riconsiderare l'idoneità di tale scelta legislativa, avendo presenti i risultati positivi ottenuti dagli*

*ordinamenti che puniscono anche il cosiddetto «autoriciclaggio», vale a dire il riciclaggio posto in essere dallo stesso autore del reato che genera l'acquisizione illecita delle disponibilità finanziarie. La questione è ora all'attenzione della commissione Lettieri, che potrebbe prendere in esame anche l'opportunità di qualificare meglio l'attuale fattispecie del delitto di riciclaggio, incentrando la condotta criminosa sul compimento di atti idonei a occultare la provenienza illecita del denaro o dei beni".*

Si ricorda inoltre che, nel documento predisposto dalla Banca d'Italia per l'audizione del Governatore<sup>42</sup>, si segnalava l'esigenza di tenere conto dei rapporti con altre fattispecie penali, quali il reimpiego di proventi illeciti (art. 648-ter); l'associazione per delinquere (art. 416 c.p.); il favoreggiamento reale (art. 379 c.p.); il trasferimento fraudolento di valori al fine di agevolare il riciclaggio, previsto dall'art. 12-*quinqüies* della legge 356/1992. In particolare, si sottolineava che se da un lato la punibilità dell'autoriciclaggio potrebbe garantire un più agevole accertamento probatorio delle fattispecie criminose complesse, dall'altro andrebbe considerato che, nell'ipotesi di reati presupposto caratterizzati da un minore grado di offensività, potrebbe determinare un'eccessiva punizione della condotta.

Nel corso dell'audizione innanzi agli uffici di presidenza riuniti delle commissioni affari costituzionali e giustizia del Senato del 15 luglio 2008 sull'A.S. 733 e sull'A.S. 583 (del quale originariamente era stato disposto l'esame congiunto con l'A.S. 733 e che contiene una disposizione identica a quella di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo in esame), il Governatore della Banca d'Italia ha ribadito che la punizione dell'autoriciclaggio consentirebbe di allineare la fattispecie penale alla più ampia nozione di riciclaggio introdotta dal decreto legislativo 231/2007 ai soli fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto. Egli ha nuovamente sottolineato l'esigenza di ricercare misure che favoriscano la perseguibilità del reato di riciclaggio senza aggravare ingiustificatamente i responsabili di reati di ridotta pericolosità sociale<sup>43</sup>.

La necessità di punire l'autoriciclaggio è stata sottolineata anche dal Procuratore nazionale antimafia nel corso della seduta della Commissione parlamentare antimafia del 17 marzo 2009.

I suddetti commi sono stati stralciati a seguito della approvazione in Aula della proposta di stralcio S1.100 dei relatori, motivata dall'esigenza di armonizzare la materia con la disciplina dell'anti-riciclaggio di derivazione comunitaria, con la normativa sulla circolazione del denaro contante, sulla segnalazione delle operazioni sospette e sui pagamenti con moneta elettronica.

Il disegno di legge risultante dallo stralcio, A.S. 733-bis, è stato assegnato alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) in sede referente il 20 gennaio 2009, con parere

---

<sup>42</sup> "L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio", testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Prof. Mario Draghi, 14 giugno 2007, rinvenibile all'indirizzo [http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2007/140607/com\\_par/Draghi\\_14\\_6\\_07.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2007/140607/com_par/Draghi_14_6_07.pdf).

<sup>43</sup> "Problematiche connesse al riciclaggio nell'ambito dell'esame dei disegni di legge n. 733 e collegati in materia di sicurezza pubblica", testimonianza del Governatore della Banca d'Italia, Prof. Mario Draghi, 15 luglio 2008, [http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2008/150708/draghi\\_150708.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2008/150708/draghi_150708.pdf).

della Commissione 1<sup>a</sup>. Identico contenuto hanno l'A.S. 1454 (Della Monica e altri) e l'A.S. 1629 (Vizzini).

L'esame dei suddetti disegni di legge non ha avuto inizio.

#### **5.4. L'A.G. 101**

L'A.G. 101, trasmesso al Parlamento il 26 giugno 2009 e assegnato in entrambi i rami alle Commissioni riunite giustizia e finanze, contiene uno schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 231/2007 (sulla base della già ricordata delega contenuta nella legge comunitaria 2005, v. *supra*).

La relazione illustrativa afferma che dall'analisi della prima fase di applicazione del decreto legislativo 231/2007 è emersa l'esigenza di procedere alla modifica di talune disposizioni, per migliorare il sistema di prevenzione, eliminare alcune difficoltà applicative e chiarire alcuni dubbi interpretativi.

Tra le principali modifiche, si segnalano le seguenti.

Viene introdotta la definizione di "*conti di corrispondenza*", per una migliore applicazione dell'art. 28, comma 2, che attualmente prevede obblighi rafforzati di verifica in relazione a tali conti, in assenza però di una chiara definizione degli stessi. Viene inoltre modificata la definizione di "*persone politicamente esposte*", in considerazione della distonia esistente tra l'attuale definizione, che fa riferimento al criterio della cittadinanza, e la terza direttiva che fa invece riferimento al criterio della residenza.

Si chiarisce che la relazione che il Ministro dell'economia deve trasmettere al Parlamento entro il 30 giugno di ogni anno sullo stato dell'azione di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per fini di riciclaggio dei proventi di attività criminose o di finanziamento del terrorismo deve contenere anche il rapporto annuale sull'attività dell'Unità di informazione finanziaria (UIF) già prevista dall'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 231/2007. Vengono inoltre chiarite le informazioni che UIF, Guardia di finanza, DIA e Ministero della giustizia devono fornire annualmente sulle attività rispettivamente svolte nell'ambito delle funzioni di vigilanza e controllo (in particolare, è compito della UIF indicare, quanto meno, il numero di segnalazioni di operazioni sospette inviate e il seguito dato a tali segnalazioni; è compito della Guardia di finanza e della DIA indicare, quanto meno, il numero di casi investigati; è compito del Ministero della giustizia indicare, quanto meno, il numero di persone perseguite).

Tra i compiti della UIF, viene introdotto quello di emanare istruzioni sui dati e le informazioni che devono essere contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette. Inoltre la UIF, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, dovrà individuare i criteri per l'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette.

Si chiarisce che l'obbligo degli ordini professionali di effettuare segnalazioni alla UIF sorge esclusivamente nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali e con riferimento alla violazione delle disposizioni del decreto legislativo 231/2007.

Si precisa che la normativa antiriciclaggio si applica anche ad associazioni di categoria di imprenditori e commercianti, CAF e patronati. Viceversa, sono esonerati dagli obblighi di verifica, registrazione e segnalazione i componenti degli organi di controllo societari.

Vengono imposti obblighi di verifica della clientela e di registrazione e conservazione alle case da gioco e alle attività di raccolta telematica delle scommesse.

Viene differito il termine entro cui i gestori delle case da gioco devono adottare le misure idonee a ricollegare i dati identificativi dei giocatori alle operazioni di acquisto e di cambio di gettoni che ciascun cliente compie per un importo pari o superiore ad euro 2000. Vengono inoltre specificati gli obblighi degli operatori che esercitano in sede fissa le attività di gioco pubblico riservato allo Stato.

Si precisa che l'obbligo di adeguata verifica della clientela nel caso di sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo permane anche nei casi in cui si applicano gli obblighi semplificati. Tra i soggetti cui si applicano gli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela vengono inseriti anche le società e gli altri organismi ammessi alla quotazione in un mercato regolamentato e sottoposti a obblighi di comunicazione conformi alla normativa comunitaria o a standard internazionali equivalenti.

I revisori contabili vengono inseriti tra i soggetti per i quali si considerano assolti gli obblighi di adeguata verifica mediante idonea attestazione rilasciata da terzi.

Gli intermediari finanziari che si avvalgono di agenti in attività finanziaria avranno l'obbligo di registrare e conservare per un periodo di 10 anni anche le operazioni di importo inferiore a 15.000 euro in relazione alle quali i suddetti agenti in attività finanziaria sono già tenuti ad osservare gli obblighi di adeguata verifica della clientela. Si afferma espressamente che gli obblighi di registrazione non sussistono quando i destinatari della normativa possono applicare gli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela.

Si prevede che gli ordini professionali possano istituire sistemi di conservazione informatica di atti pubblici ed autentici, loro copie autentiche ed informazioni a qualunque titolo da essi derivanti o ad essi relative affinché possano essere utilizzati per qualsiasi indagine su operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o per corrispondenti analisi (la relazione illustrativa chiarisce che il Consiglio nazionale del notariato ha manifestato la disponibilità ad istituire presso di sé un archivio in cui confluirebbero tutte le registrazioni).

La UIF, la Guardia di finanza e la DIA potranno richiedere ulteriori informazioni, ai fini dell'analisi o dell'approfondimento investigativo della segnalazione, non solo al soggetto che ha effettuato la segnalazione ma anche a

quelli, comunque destinatari degli obblighi di segnalazione, cui la segnalazione in questione è collegata.

Viene introdotta la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 200.000 euro per la violazione del divieto di cui all'art. 28, comma 6, del decreto legislativo 231/2007 di aprire o mantenere conti di corrispondenza con banche di comodo.



## 6. L'USURA

Nella XV legislatura, l'A.S. 217, recante "*Modifica all'articolo 17 della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante disposizioni in materia di usura*" (Burani Procaccini), al fine di ovviare a qualsiasi dubbio interpretativo e di ridurre i tempi ed i costi del procedimento diretto alla riabilitazione, disponeva l'integrazione dell'art. 17 della legge sull'usura con un comma che prevedeva la possibilità di ottenere la riabilitazione, con unica istanza, anche per più protesti, quantomeno se compresi in uno spazio temporale non superiore al triennio.

Esso è stato esaminato congiuntamente all'A.S. 1811, recante "*Disposizioni in materia di usura*" (originariamente presentato dai Sen. Centaro e Caruso. Tutti gli altri membri della Commissione hanno successivamente aggiunto la firma).

L'esame in commissione era ancora in corso al momento dello scioglimento delle Camere.

Il suddetto disegno di legge A.S. 1811 è stato riproposto nella XVI legislatura (A.S. 307, Centaro). Nel corso della seduta della Commissione giustizia del Senato del 18 novembre 2008, al suddetto A.S. 307 è stato congiunto l'A.S. 1056, recante "*Norme in materia di lotta all'usura e all'estorsione*" (De Lillo).

Il testo approvato dal Senato, con numerose modifiche, il 1 aprile 2009 è ora all'esame della Commissione giustizia della Camera (A.C. 2364).

La proposta di legge approvata dal Senato si articola in tre Capi.

Il Capo I (articoli 1-12) modifica la disciplina vigente in materia di usura ed estorsione, anche in relazione a problematiche emerse dalla concreta applicazione delle leggi 108/1996 ("*Disposizioni in materia di usura*") e 44/1999 ("*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*").

L'art. 1 novella la prima delle leggi citate (in particolare gli artt. 14, 15, 16 e 17), al fine di consentire l'erogazione dei mutui da essa previsti a favore delle vittime dell'usura anche ad imprenditori individuali dichiarati falliti (prevedendo inoltre la non imputabilità del mutuo alla massa fallimentare ed il vincolo di destinazione alle finalità di reinserimento della vittima dell'usura nel circuito dell'economia legale); di anticipare i tempi di erogazione del mutuo, di introdurre ulteriori cause ostative alla concessione del mutuo in conseguenza di condanne per reati di particolare allarme sociale ovvero della sottoposizione a misure di prevenzione patrimoniali o alla sospensione dall'amministrazione dei beni prevista per finalità antimafia dalla legge 575/1965; di escludere la revoca del beneficio nel caso di archiviazione del procedimento penale nelle ipotesi previste dall'articolo 1, sempre che sussistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine al danno subito dalla vittima dell'usura.

La medesima disposizione, inoltre, modifica la composizione della Commissione che gestisce il “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura”, trasforma in delitto l’attuale contravvenzione consistente nel fatto di chi - nell’esercizio di attività bancaria, di intermediazione finanziaria o di mediazione creditizia - indirizza una persona, per operazioni bancarie o finanziarie, a un soggetto non abilitato; interviene, infine, in materia di riabilitazione del debitore protestato.

L’art. 2 modifica gli artt. 3, 16, 19 e 20 della richiamata legge 44/1999 con la finalità di precisare il concetto di evento lesivo (che costituisce presupposto per l’elargizione a favore dei soggetti vittime di estorsioni); di consentire la cumulabilità dell’elargizione con provvidenze provenienti da altre amministrazioni pubbliche, attualmente causa di revoca del beneficio; di modificare le modalità di nomina dei rappresentanti delle associazioni antiracket nel Comitato di solidarietà per le vittime dell’estorsione e dell’usura. La medesima disposizione sostituisce, inoltre, il termine di 12 mesi all’attuale di 300 giorni, per la proroga dei termini di scadenza degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto esecutivo, contemplando, inoltre, a determinate condizioni, la possibilità di un’ulteriore proroga annuale; prevede la sospensione anche delle procedure concorsuali che riguardino soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l’elargizione; richiede, ai fini dell’efficacia delle sospensioni, il parere favorevole del PM competente per le indagini sull’estorsione, piuttosto che, come nel testo attuale, del prefetto competente per territorio; esclude che nelle procedure esecutive che riguardino debiti nei confronti di pubbliche amministrazioni possano essere applicati interessi e sanzioni nei confronti del soggetto esecutato a partire dal giorno d’inizio dell’evento lesivo fino al termine del periodo di sospensione o di proroga dei termini.

L’art. 3 interviene sull’art. 1, comma 881, della legge finanziaria 2007, in materia di confidi, al fine di prevedere che i vincoli di destinazione, soppressi con riferimento ai confidi in genere, permangano in relazione ai soggetti beneficiari del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura.

L’art. 4 novella l’art. 629 c.p. aumentando l’entità della multa per il delitto di estorsione e aggiungendo una nuova circostanza aggravante speciale consistente nell’aver commesso il fatto per assicurare a sé o ad altri interessi o vantaggi usurari.

Con l’art. 5 viene modificato l’art. 644 c.p. relativo al reato di usura, al fine di demandare al giudice, nel caso di estinzione del reato, la decisione circa la destinazione dei beni sequestrati che costituiscono prezzo o profitto del reato ovvero dei beni e delle altre utilità di cui l’indagato o l’imputato ha la disponibilità a garanzia della prestazione.

Gli artt. 6 e 7 modificano il codice di procedura penale al fine di estendere ai processi per usura ed estorsione aggravata particolari cautele per l’assunzione della prova previste in altre ipotesi. L’art. 6, novellando l’art. 392 c.p.p., contempla la possibilità che il P.M. o la persona sottoposta alle indagini chiedano



con incidente probatorio l'assunzione della testimonianza della persona offesa o eventuali confronti; l'art. 7 novella l'art. 190-*bis* (al fine di estendere ai procedimenti per usura o estorsione aggravata la disciplina dei requisiti della prova in casi particolari), l'art. 398 (per estendere ai medesimi procedimenti la disciplina delle modalità di assunzione della prova con incidente probatorio già prevista per le testimonianze dei minori in materia di reati sessuali, attribuendo quindi al giudice il compito di stabilire il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio), l'art. 472 (in relazione allo svolgimento del dibattimento a porte chiuse), l'art. 498 (al fine di consentire l'esame della vittima del reato mediante l'uso di un vetro specchio ed impianto citofonico) c.p.p..

L'art. 8 novella l'art. 444 c.p.p. al fine di subordinare - per i reati di estorsione e usura - l'applicabilità della pena su richiesta delle parti alla eliminazione o al risarcimento del danno provocato alla vittima.

Gli artt. 9 e 10 intervengono, invece, sulle norme di attuazione del codice di procedura penale (artt. 132-*bis* e 147-*bis*), per prevedere che nella formazione dei ruoli di udienza sia assicurata priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti che vedono coinvolti soggetti sottoposti a misure di protezione in quanto "testimoni di giustizia" o soggetti che hanno usufruito dei benefici previsti dal Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura o per i quali il relativo procedimento per l'ottenimento del beneficio sia ancora in corso, nonché per estendere anche alle persone offese dai reati di usura ed estorsione la possibilità, a richiesta di parte, di essere sottoposti ad esame a distanza, mediante collegamento audiovisivo.

L'art. 11 è volto a modificare l'art. 41 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, in materia di prevenzione del riciclaggio, imponendo agli intermediari finanziari ed agli altri soggetti esercenti attività finanziaria l'obbligo di segnalazione all'Unità di informazione finanziaria (UIF) presso la Banca d'Italia di operazioni finanziarie ove si sospetti che siano in corso o che siano state compiute o tentate attività usuarie.

L'art. 12 novella l'art. 135 del c.d. Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 163/2006) stabilendo che anche la condanna irrevocabile dell'appaltatore per usura e riciclaggio (oltre che per frode) comporta che il responsabile del procedimento debba proporre alla stazione appaltante la risoluzione del contratto.

Il Capo II (artt. 13-27) introduce nel nostro ordinamento una nuova tipologia di concordato volto a comporre le c.d. crisi da sovraindebitamento, ovvero le crisi di liquidità del singolo debitore, ovvero di famiglie o imprese, non assoggettabili alle ordinarie procedure concorsuali.

Per porre rimedio a tale situazione di crisi, il progetto di legge contempla lo strumento dell'accordo con i creditori, su proposta del debitore, sulla base di un

piano di ristrutturazione dei debiti che assicuri il regolare pagamento dei creditori estranei (art. 13).

L'art. 14 individua i presupposti per l'accesso alla procedura nei seguenti: il debitore non deve essere assoggettabile a fallimento, deve percepire un reddito o essere titolare, anche in comunione, di beni immobili, di beni mobili o di crediti, non deve aver fatto ricorso, nei precedenti tre anni, alla medesima procedura di composizione della crisi.

L'art. 15 definisce il contenuto dell'accordo, prevedendo anche la possibilità del ricorso ad uno o più garanti (che dovranno sottoscrivere a loro volta la proposta di accordo), se i beni o i redditi del debitori non sono sufficienti a garantire la fattibilità del piano.

L'art. 16 prevede il deposito della proposta di accordo (e degli altri documenti indicati) presso il tribunale del luogo di residenza del debitore; l'art. 17 delinea il procedimento successivo a tale adempimento, prevedendo in particolare la fissazione da parte del giudice dell'udienza e la relativa comunicazione ai creditori, la sospensione delle azioni esecutive e l'esclusione di sequestri conservativi sul patrimonio del debitore per un periodo non superiore a 120 giorni dall'udienza stessa; l'art. 18 prevede che entro 15 giorni dall'udienza che ha sospeso ogni azione esecutiva, i creditori devono comunicare all'organismo di composizione della crisi il proprio assenso o dissenso alla proposta di accordo e che la mancata espressione di volontà equivale ad accettazione della proposta; la medesima disposizione richiede, per l'approvazione della proposta l'accettazione da parte dei creditori che rappresentino almeno l'80 per cento dei crediti.

L'art. 19 attribuisce all'organismo di composizione della crisi il compito di trasmettere al giudice una relazione nella quale dà conto della percentuale di accettazione dell'accordo; spetta al giudice disporre in ordine alla sua pubblicazione e decidere sugli eventuali reclami. Per quanto riguarda gli effetti dell'accordo, la medesima disposizione stabilisce che dalla data di pubblicazione dell'accordo e fino alla scadenza del termine fissato per l'ultimo adempimento, non è possibile agire in via esecutiva nei confronti del debitore, né disporre sequestri conservativi del suo patrimonio (effetti che vengono meno in caso di mancato pagamento dei creditori estranei ovvero di risoluzione dell'accordo).

L'art. 20 prevede la nomina di un liquidatore da parte dell'organismo di composizione della crisi nel caso in cui per dar corso all'accordo sia necessario procedere alla cessione di beni già sottoposti a pignoramento.

L'art. 21 disciplina i casi di annullamento e di risoluzione dell'accordo.

Gli artt. 22-24 disciplinano gli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento. Tali soggetti possono essere costituiti *ad hoc* da enti pubblici e devono essere iscritti in apposito registro presso il Ministero della giustizia (che dovrà essere disciplinato con regolamento ministeriale). Le camere di conciliazione presso le C.C.I.A., i segretariati sociali per l'informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari, nonché gli ordini professionali degli avvocati, dei notai, dei commercialisti ed esperti contabili, a domanda, sono iscritti di diritto nel registro. Le funzioni di tali organismi consistono nel

complesso delle attività di assistenza al debitore finalizzate al superamento della crisi di liquidità, con particolare riferimento alla predisposizione del piano di ristrutturazione da proporre ai creditori. Spetta, inoltre, all'organismo attestare la fattibilità del piano (previa verifica della veridicità dei dati comunicati dal debitore), pubblicizzare la proposta e l'eventuale accordo collaborando con il giudice nel corso del procedimento presso il tribunale, nonché, in via generale, risolvere le eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo e vigilare sull'esatto adempimento del medesimo, comunicando ai creditori ogni eventuale irregolarità.

L'art. 25 consente al tribunale e agli organismi di conciliazione l'accesso alle banche dati pubbliche per lo svolgimento delle funzioni previste dalla legge e nel rispetto del codice della *privacy*.

L'art. 26 prevede la rilevanza penale di specifiche condotte del debitore – finalizzate a ottenere l'accesso alla procedura o tenute nel corso della medesima o connesse al mancato rispetto dei contenuti dell'accordo – nonché delle false attestazioni del componente dell'organismo di composizione della crisi.

L'art. 27 reca le disposizioni transitorie e finali, demandando al Ministro della giustizia la fissazione della data a decorrere dalla quale i compiti e le funzioni attribuite agli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento possono essere svolti dagli stessi in via esclusiva, e prevedendo che, prima di tale data, tali compiti possano essere svolti da un professionista che abbia i requisiti per la nomina a curatore fallimentare, ovvero da un notaio, nominati dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato. La medesima disposizione prevede, inoltre, la trasmissione annuale alle Camere di una relazione del Ministro della giustizia sullo stato di attuazione della legge.

Il Capo III, infine, è costituito dal solo art. 28 che dispone in ordine all'entrata in vigore del provvedimento, fissata nel trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Per quanto concerne il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, v. il capitolo 17 del presente dossier relativo alle provvidenze a favore delle vittime.



## 7. LE MODIFICHE ALL'ART. 41-BIS DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

L'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge 26 luglio 1974, n. 354, prevede che in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il Ministro della giustizia ha la facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto.

Ai sensi del comma 2, quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario stesso<sup>44</sup>, in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza. La sospensione comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione criminale predetta.

I provvedimenti di cui al comma 2 sono adottati con decreto motivato del Ministro della giustizia, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice che procede ed acquisita ogni altra necessaria informazione presso la Direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. I provvedimenti medesimi hanno durata non inferiore ad un anno e non superiore a due e sono prorogabili nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno.

Se anche prima della scadenza risultano venute meno le condizioni che hanno determinato l'adozione o la proroga del provvedimento, il Ministro della giustizia

---

<sup>44</sup> I delitti di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, richiamati al comma 2 dell'art. 41-*bis*, erano, fino alla conversione in legge del decreto-legge 11/2009 (v. *infra*) quelli commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; il delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p. (associazione di tipo mafioso); i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso art. 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste; i delitti di cui agli artt. 600 (riduzione in schiavitù), 601 (tratta di persone), 602 (acquisto e alienazione di schiavi) e 630 (sequestro di persona a scopo estorsivo) c.p., all'art. 291-*quater* del Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) e all'art. 74 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope). Il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (c.d. decreto stupri), come modificato dalla legge di conversione 23 aprile 2009, n. 38, ha riscritto l'art. 4-*bis*. Il nuovo comma 1 corrisponde ora al vecchio primo periodo del comma 1, con l'aggiunta dei delitti di cui all'art. 600-*bis*, primo comma, (prostituzione minorile); 600-*ter*, primo e secondo comma, (pornografia minorile) e 609-*octies* (violenza sessuale di gruppo) c.p..

procede, anche d'ufficio, alla revoca con decreto motivato. Il provvedimento che non accoglie l'istanza presentata dal detenuto, dall'internato o dal difensore è reclamabile. In caso di mancata adozione del provvedimento a seguito di istanza del detenuto, dell'internato o del difensore, la stessa si intende non accolta decorsi 30 giorni dalla sua presentazione.

La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti può comportare:

a) l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna, con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate;

b) la determinazione dei colloqui in un numero non inferiore a uno e non superiore a due al mese da svolgersi ad intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente. I colloqui possono essere sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa motivata autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente; può essere autorizzato, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente, e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, un colloquio telefonico mensile con i familiari e conviventi della durata massima di dieci minuti sottoposto, comunque, a registrazione. Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori;

c) la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno;

d) l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati;

e) la sottoposizione a visto di censura della corrispondenza, salvo quella con i membri del Parlamento o con autorità europee o nazionali aventi competenza in materia di giustizia;

f) la limitazione della permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a cinque persone, ad una durata non superiore a quattro ore al giorno fermo restando il limite minimo di cui al primo comma dell'art. 10.

Il detenuto o l'internato nei confronti del quale è stata disposta o confermata l'applicazione del regime speciale, ovvero il difensore, possono proporre reclamo avverso il provvedimento applicativo. Il reclamo è presentato nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento e su di esso è competente a decidere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto al quale il detenuto o l'internato è assegnato. Il reclamo non sospende l'esecuzione. Il successivo trasferimento del detenuto o dell'internato non modifica la competenza territoriale a decidere.

Il tribunale, entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo, decide in camera di consiglio sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento e sulla congruità del contenuto dello stesso rispetto alle esigenze di cui al comma 2. Il procuratore generale presso la corte d'appello il detenuto, l'internato o il difensore possono proporre, entro dieci giorni dalla sua comunicazione, ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento e va trasmesso senza ritardo alla Corte di cassazione. Qualora il reclamo sia stato accolto con la revoca della misura, il Ministro della

giustizia, ove intenda disporre un nuovo provvedimento ai sensi del comma 2, deve, tenendo conto della decisione del tribunale di sorveglianza, evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo. Con le medesime modalità il Ministro deve procedere, ove il reclamo sia stato accolto parzialmente, per la parte accolta

L'art. 2, comma 25, del disegno di legge sicurezza definitivamente approvato dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B) inserito nel corso dell'esame in prima lettura al Senato e non modificato dalla Camera, reca modifiche al suddetto art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Le modifiche principali sono le seguenti:

(1) si chiarisce che il regime carcerario speciale può riguardare - oltre coloro che sono detenuti o internati per taluno dei delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo dell'ordinamento penitenziario (dopo la recente riscrittura dell'art. 4-*bis*, si tratta dell'art. 4-*bis*, comma 1, *tout court*) - tutti coloro che sono detenuti o internati comunque per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso;

(2) si stabilisce che, in caso di unificazione di pene concorrenti o di concorrenza di più titoli di custodia cautelare, il regime carcerario speciale può essere disposto anche quando sia stata espiata la parte di pena o di misura cautelare relativa ai delitti indicati nel suddetto art. 4-*bis*;

Si segnala che nelle ipotesi di condanna per più reati, taluni Tribunali hanno ritenuto che il regime detentivo speciale debba permanere solo fino a quando il detenuto non abbia scontato la quantità di pena relativa ai delitti che costituiscono il presupposto per l'applicazione dell'art. 41-*bis*. Per dare esecuzione a questo principio hanno proceduto allo scioglimento del cumulo delle pene, allo scopo di individuare quelle relative ai delitti indicati dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, annullando il regime per la parte di pena relativa ad altri reati (ad esempio omicidio) che non rientrano nella categoria dei delitti "mafiosi" o per i quali non sia stata formalmente contestato il metodo o la finalità mafiosa.

Questa impostazione ha trovato la sua giustificazione nell'interpretazione estensiva data ad una sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 30 giugno 1999 (Ronga), pronunciata nel vigore della precedente disciplina dell'istituto in esame. In tale sentenza, si affermava che nel corso della esecuzione il cumulo giuridico delle pene irrogate per il reato continuato è scindibile, ai fini della fruizione dei benefici penitenziari, in ordine ai reati che non ne impediscono la concessione e sempre che al condannato non sia stata irrogata una pena relativa a delitti ostativi.

(3) si riconosce al Ministro dell'interno il potere di richiedere al Ministro della giustizia l'emissione del provvedimento che dispone il regime carcerario speciale;

(4) la durata del provvedimento viene innalzata a 4 anni (attualmente la durata è non inferiore ad 1 anno e non superiore a 2) e la proroga può essere biennale (oggi è annuale);

(5) la proroga può essere disposta solo quando risulta che la capacità di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva non è venuta meno, tenuto conto anche del profilo criminale e dalla posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della perdurante operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento penitenziario e del tenore di vita dei familiari del sottoposto (attualmente, il provvedimento è prorogabile purchè non risulti che la capacità del detenuto di mantenere contatti sia venuta meno);

(6) si chiarisce che il mero decorso del tempo non costituisce, di per sé, elemento sufficiente per escludere la capacità di mantenere i collegamenti con l'associazione o dimostrare il venir meno dell'operatività della stessa;

(7) è abrogato il comma *2-ter*, che prevede la possibilità di revoca del provvedimento se anche prima della scadenza risultano venute meno le condizioni che hanno determinato l'adozione o la proroga del provvedimento;

(8) si prevede che i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale debbano essere ristretti all'interno di istituti a loro esclusivamente dedicati, collocati preferibilmente in aree insulari, ovvero comunque all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto e custoditi da reparti specializzati della polizia penitenziaria;

(9) viene eliminata ogni discrezionalità nell'applicazione delle condizioni detentive speciali di cui al comma *2-quater* (che dovranno dunque sempre essere tutte applicate);

(10) i colloqui sono ridotti a uno al mese (oggi ne sono possibili due);

(11) i colloqui devono essere sempre sottoposti a controllo auditivo, a registrazione e a videoregistrazione;

(12) il colloquio telefonico mensile può essere autorizzato solo nei confronti di coloro che non effettuano colloqui;

(13) con i difensori potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari;

(14) la permanenza all'aperto non potrà svolgersi in gruppi superiori a 4 persone (attualmente sono possibili gruppi fino a 5 persone) e non potrà protrarsi per più di 2 ore al giorno (contro le attuali 4);



(15) si precisa che devono essere adottate tutte le necessarie misure di sicurezza anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi;

(16) la competenza a decidere i reclami avverso il provvedimento è concentrata nel tribunale di sorveglianza di Roma (attualmente è competente a decidere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto al quale il detenuto o l'internato è assegnato);

(17) il termine entro il quale presentare il reclamo viene aumentato dagli attuali 10 a 20 giorni;

(18) poiché il provvedimento va ad assumere un contenuto predeterminato per legge, il vaglio del tribunale in sede di reclamo dovrà concentrarsi sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento (mentre ora è prevista anche una valutazione della congruità del contenuto del provvedimento rispetto alle esigenze);

(19) all'udienza, le funzioni di pubblico ministero possono essere altresì svolte da un rappresentante dell'ufficio del procuratore della Repubblica di cui al comma 2-*bis* o del Procuratore nazionale antimafia;

(20) il ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale per violazione di legge, può essere proposto - oltre che dal procuratore generale presso la corte d'appello, dal detenuto, dall'internato o dal difensore - dal Procuratore nazionale antimafia e dal procuratore di cui al comma 2-*bis*;

(21) per la partecipazione del detenuto o dell'internato all'udienza si applicano le disposizioni di cui all'art. 146-*bis* delle norme di attuazione del codice di procedura penale in materia di partecipazione al dibattimento a distanza.

L'art. 2, comma 26, dell'A.S. 733-B, anch'esso inserito nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, prevede l'inserimento nel codice penale di un nuovo art. 391-*bis*, che punisce con la reclusione da 1 a 4 anni chi consente a un detenuto sottoposto al 41-*bis* di comunicare con altri in elusione delle prescrizioni all'uopo imposte. Se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un soggetto che esercita la professione forense si applica la pena della reclusione da 2 a 5 anni.

Si ricorda infine che sono stati presentati in Parlamento i seguenti disegni di legge, nessuno dei quali è stato ancora esaminato: A.S. 915, recante "*Riforma dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*" (Vizzini e altri); A.S. 980, recante "*Modifiche*

*all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di regime speciale di detenzione", (Lumia e altri); A.C. 1784, recante "Modifiche all'articolo 41 - bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, concernente il regime penitenziario applicabile a detenuti e internati per gravi delitti, in caso di collegamento con un'associazione criminale, terroristica o eversiva" (Tenaglia).*

## 8. SCIoglimento DEI Consigli COMUNALI E PROVINCIALI

### 8.1. Il quadro normativo antecedente al disegno di legge sicurezza

L'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, consentiva lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali in caso di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di leggi, nonché per gravi motivi di ordine pubblico.

Tale quadro normativo venne integrato dal decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, recante *"Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente e a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso"*<sup>45</sup>, che aggiunse alla legge 19 marzo 1990, n. 55, recante *"Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale"*, il nuovo art. 15-bis che prevedeva appunto un'ipotesi di scioglimento nuova rispetto a quelle precedentemente previste.

L'inquadramento di tale nuovo istituto è stato fornito dalla Corte costituzionale nella sentenza 10-19 marzo 1993, n. 103, con la quale la Corte dichiarò manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del suddetto art. 15-bis sollevate dal TAR del Lazio, in riferimento agli artt. 48, 51 e 125 della Costituzione, e non fondate quelle sollevate con la stessa ordinanza in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113 e 128 della Costituzione.

Il contenuto del suddetto art. 15-bis, come modificato dal decreto-legge 25 febbraio 1993, n. 42<sup>46</sup> e dal decreto-legge 20 dicembre 1993, n. 529<sup>47</sup>, si trova ora collocato nell'ambito degli artt. 143 e ss. del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito, anche il "T.u.e.l.").

L'art. 143 del T.u.e.l. disciplina dunque lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. Tale misura viene attualmente adottata qualora emergano *"elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica"*.

Lo scioglimento del consiglio comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente di giunta e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte (comma 1).

---

<sup>45</sup> Convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221.

<sup>46</sup> *"Disposizioni urgenti per l'accorpamento dei turni delle elezioni amministrative e per lo svolgimento delle elezioni dei consigli comunali e provinciali fissate per il 28 marzo 1993"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 1993, n. 120.

<sup>47</sup> *"Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 1994, n. 108.

La responsabilità dell'avvio del procedimento è del prefetto della provincia interessata, il quale può acquisire elementi con i poteri a lui delegati dal ministro dell'interno ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345<sup>48</sup>. Tale disposizione prevede il trasferimento dei poteri già esercitati dall'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa al ministro dell'interno, con facoltà per quest'ultimo di delegare i prefetti, il Direttore della Direzione investigativa antimafia o altri organi e uffici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Tra tali poteri vi è quello di accesso e di accertamento presso pubbliche amministrazioni, qualora sulla base di elementi comunque acquisiti vi sia necessità di verificare se ricorrano pericoli di infiltrazione da parte della delinquenza di tipo mafioso, previsto dall'art. 1, quarto comma, del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629<sup>49</sup>. Tale potere viene esercitato mediante la nomina della c.d. commissione d'accesso.

Ai sensi dell'art. 143, comma 2, T.u.e.l., se il prefetto, nel corso dell'attività istruttoria, dispone accertamenti su fatti oggetto di procedimento penale, può chiedere informazioni al procuratore della Repubblica competente. Quest'ultimo, a meno che non ritenga che le informazioni debbano rimanere segrete per esigenze del procedimento, le comunica al prefetto in deroga all'obbligo di tenere segreti gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari (segreto investigativo o di indagine: art. 329 c.p.p.).

Sulla base delle informazioni acquisite, il prefetto predispose una relazione.

Lo scioglimento del consiglio è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, che viene trasmessa alle Camere (art. 143, comma 2, T.u.e.l.).

Il decreto di scioglimento esplica i suoi effetti per un periodo da 12 a 18 mesi, prorogabili fino ad un massimo di 24 mesi in casi eccezionali, al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati (art. 143, comma 3, T.u.e.l.). La proroga non può essere disposta nei 50 giorni che precedono le elezioni dei consigli interessati (art. 143, comma 4, T.u.e.l.).

Nelle more dell'emanazione del provvedimento di scioglimento, il prefetto, qualora ravvisi motivi di urgenza, dispone la sospensione degli organi. L'attività corrente è assicurata da un commissario nominato dal prefetto stesso (art. 143, comma 5, T.u.e.l.). La sospensione non può avere durata superiore a 60 giorni.

---

<sup>48</sup> "*Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410. L'art. 2, comma 2-*quater*, stabilisce quanto segue: "L'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa svolge le funzioni previste dalla normativa vigente fino al 31 dicembre 1992. A decorrere dal giorno successivo alla cessazione di dette funzioni, le competenze sono attribuite al Ministro dell'interno con facoltà di delega nei confronti dei prefetti e del Direttore della Direzione investigativa antimafia di cui all'art. 3, nonché nei confronti di altri organi e uffici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, secondo criteri che tengano conto delle competenze attribuite dalla normativa vigente ai medesimi organi, uffici e autorità. Le competenze previste dal comma 3 dell'art. 1-ter del D.L. 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 ottobre 1982, n. 726, come introdotto dall'art. 2 della L. 15 novembre 1988, n. 486, sono devolute al Capo della polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza".

<sup>49</sup> "*Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa*", convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 629.

Nel caso in cui in una medesima realtà siano presenti sia fenomeni di infiltrazione mafiosa, sia elementi perturbativi del regolare funzionamento degli organi di tipo diverso (indicati dall'art. 141 T.u.e.l.), il procedimento di scioglimento per mafia prevale e si applica anche in queste situazioni (art. 143, comma 6, T.u.e.l.).

Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, che rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile. Un comitato istituito presso il Ministero dell'interno ha il compito di sostenere e monitorare l'attività delle commissioni straordinarie (art. 144 T.u.e.l.).

L'art. 145 T.u.e.l. disciplina la gestione straordinaria degli enti colpiti dal provvedimento di scioglimento prevedendo, tra l'altro, l'adozione da parte della commissione straordinaria di un piano di priorità degli interventi per servizi e opere pubbliche indifferibili e l'eventuale revoca, da parte della commissione degli appalti di lavori pubblici e di pubbliche forniture e degli affidamenti delle concessioni di servizi pubblici locali

L'art. 145-*bis* T.u.e.l. definisce una procedura speciale per la gestione e il risanamento finanziario dei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti sciolti per infiltrazioni mafiose.

L'art. 146 T.u.e.l., infine, delimita l'ambito di applicazione delle disposizioni illustrate a: comuni; province; le città metropolitane; le comunità montane; le comunità isolate; le unioni di comuni; i consorzi di comuni e province; le aziende sanitarie locali ed ospedaliere; le aziende speciali dei comuni e delle province; i consigli circoscrizionali.

## **8.2. Le iniziative legislative nel corso della XIV e della XV legislatura**

Già nella XIV legislatura, la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, nello svolgimento delle sue attività istituzionali di verifica dell'attuazione e di accertamento della congruità della normativa antimafia vigente, condusse una approfondita discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Tale discussione culminò nell'approvazione, nella seduta del 12 luglio 2005, di un documento di sintesi che venne poi riprodotto integralmente nella relazione conclusiva del 18 gennaio 2006 (Doc. XXIII n. 16).

Premesso il riconoscimento dell'importanza fondamentale dello strumento dello scioglimento nel contesto della strategia di contrasto alla criminalità organizzata, il suddetto documento di sintesi evidenziava la necessità di fornire maggiore efficacia ed incisività ai provvedimenti adottati dallo Stato a salvaguardia del regolare svolgimento della vita delle comunità locali. In particolare, si segnalava che la disciplina vigente non sempre ha fornito i risultati sperati, poiché spesso lo scioglimento non ha rappresentato, per gli enti locali interessati da condizionamenti o da infiltrazioni di tipo mafioso, occasione di rinnovamento e di sottrazione dal giogo che la criminalità organizzata impone con il controllo delle attività amministrative.

Le conclusioni raggiunte dalla Commissione antimafia vennero trasfuse nella relazione illustrativa ad un disegno di legge, sottoscritto dai rappresentanti di tutti i gruppi presenti in Commissione (A.C. 6242, Sinisi e altri).

Il disegno di legge in questione:

- riformulava l'art. 143 del Testo unico: 1) conferendo rilevanza alla valutazione dell'imparzialità delle scelte compiute dall'amministrazione locale in questione; 2) prevedendo che il prefetto potesse irrogare sanzioni nei confronti di dirigenti, funzionari e dipendenti in relazione ai quali emergessero elementi di collegamento con la criminalità organizzata (sospensione, avvio del procedimento disciplinare). L'accertamento delle condotte costituiva giusta causa di licenziamento; 3) prevedendo che il prefetto promuovesse l'accesso presso l'ente interessato mediante una commissione di indagine all'uopo nominata; 4) disponendo l'ineleggibilità nel successivo turno di elezioni amministrative degli amministratori alla cui condotta fosse direttamente imputabile l'insorgere delle cause che hanno determinato l'adozione del decreto di scioglimento;

- introduceva il nuovo art. 143-*bis*, che prevedeva, nel caso in cui fosse escluso qualsiasi coinvolgimento del livello di responsabilità politica degli amministratori dell'ente locale, la possibilità di un commissariamento dell'ente locale limitato all'area gestionale-tecnica, da realizzare mediante la nomina di un commissario straordinario con le funzioni del direttore generale con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati;

- riformulava l'art. 144, al fine di inserirvi il riferimento all'istituzione del ruolo dei commissari straordinari per gli enti locali i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso;

- riformulava l'art. 145, dettando una nuova disciplina per la gestione straordinaria;

- riformulava l'art. 146, al fine di attribuire al TAR del Lazio, sede di Roma, la competenza a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti di scioglimento e contro quelli di nomina del commissario straordinario di cui al nuovo art. 143-*bis*.

Il disegno di legge in questione venne presentato alla Camera dei deputati il 22 dicembre 2005 e assegnato in sede referente alla Commissione affari costituzionali il 30 gennaio 2006.

La XIV legislatura volgeva ormai al termine e l'esame di tale disegno di legge non ebbe mai inizio.

Esso fu però ripresentato nella XV legislatura (A.C. 2014, Lumia e altri; A.C. 2072, D'Alia; A.C. 2129, Forgione e altri) ed esaminato in sede referente dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, congiuntamente a numerosi altri disegni di legge (AA.CC. 1134, 1664, 1679, 1777, 2175, 2223).

Nel corso dell'esame, la Commissione procedette anche allo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di tipo mafioso<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Nel corso dell'indagine conoscitiva furono auditi: Giovanni Balsamo, direttore della Direzione centrale delle autonomie del Ministero dell'interno; Luigi De Sena, prefetto di Reggio Calabria; Pietro Grasso, procuratore nazionale della Direzione nazionale antimafia; Alessandro Pansa, prefetto di Napoli; Cosimo Sasso, direttore della Direzione investigativa antimafia (seduta del 30 gennaio 2007); Giosuè Marino, prefetto di Palermo (seduta del 31 gennaio 2007); i rappresentanti dell'ANCI e della Lega delle

Gli auditi offrirono ai membri della Commissione numerosi spunti di riflessione. Tra le altre cose furono oggetto di dibattito l'opportunità o meno: di prevedere una disciplina apposita per le aziende sanitarie locali (per le quali i componenti della commissione straordinaria dovrebbero avere una professionalità specifica per tale settore); di introdurre forme di accompagnamento o sostegno agli enti locali, nella gestione delle loro attività, o di potenziare analoghi strumenti già esistenti, quali i protocolli di legalità, rendendoli più efficienti; di formalizzare la fase del monitoraggio da parte della prefettura e la facoltà del prefetto di indirizzare agli enti locali prescrizioni con diffida (con sanzioni nel caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni); di estendere la disciplina dello scioglimento alle società partecipate dall'ente locale; di dare alle commissioni straordinarie possibilità più ampie rispetto a quelle attuali per quanto riguarda non l'amministrazione del comune, bensì l'investigazione e l'analisi di quanto è stato fatto dalla giunta sciolta, al fine di poter rimuovere le cause (che spesso non vengono nemmeno individuate) che hanno determinato l'infiltrazione. Venne inoltre da più parti evidenziata la necessità di valutare con estrema attenzione ogni modifica normativa in materia di presupposti dello scioglimento, che potrebbe turbare un quadro interpretativo e giurisprudenziale ormai sufficientemente chiaro e consolidato.

Alla seduta della Commissione affari costituzionali del 25 settembre 2007 presero parte anche l'allora presidente della Commissione antimafia, on. Forgiione, e il vicepresidente, on. Lumia, che erano stati invitati al fine di permettere alla Commissione permanente di acquisire l'orientamento della Commissione antimafia su alcuni specifici problemi relativi ai provvedimenti in esame.

Nel frattempo, il 10 ottobre 2007, la Commissione adottò un testo base<sup>51</sup>, che venne poi approvato, con modificazioni, il successivo 14 novembre 2007. Tale testo era costituito da 12 articoli e non si limitava alla modifica della disciplina dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose di cui all'art. 143 del T.u.e.l.. Esso prevedeva altresì modifiche agli artt. 144, 145 e 146. In particolare, esso interveniva sull'art. 146, introducendo misure da adottare nel caso in cui i collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso fossero riferibili a società a partecipazione pubblica locale. Tra le altre disposizioni del testo adottato dalla Commissione affari costituzionali, si ricordano poi alcune modifiche alla legge 27

---

autonomie locali (seduta del 15 febbraio 2007); l'Associazione sindacale dei funzionari prefettizi - SINPREF (seduta del 29 marzo 2007); Marcello Clarich, professore ordinario di diritto amministrativo presso la facoltà di giurisprudenza della LUISS; Marco Dugato, professore ordinario di diritto amministrativo presso l'università IUAV di Venezia; Alberto Stagno d'Alcontres, professore ordinario di diritto commerciale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo (seduta del 17 ottobre 2007).

<sup>51</sup> Sul punto, la relazione conclusiva della Commissione antimafia per la XV legislatura (Doc. XXIII, n. 7) afferma quanto segue: *"Nella bozza del testo unificato approvato dalla Commissione Affari costituzionali sono stati mantenuti integri sia i principi sia le linee di fondo contenuti nella proposta di legge presentata a firma di deputati componenti della Commissione, con particolare riferimento agli interventi sulla gestione amministrativa; alla possibilità di preservare l'ente locale dallo scioglimento quando non siano accertate responsabilità del livello politico e tali responsabilità siano solo individuate nel livello burocratico-gestionale; alle norme sull'incandidabilità degli amministratori (a carico dei quali siano state accertate responsabilità) a seguito dello scioglimento del consiglio dell'ente locale per infiltrazioni o condizionamento dell'attività amministrativa; alle norme in materia di gestione straordinaria; al richiamo ai principi di buona amministrazione, oltre che di efficacia, efficienza ed economicità"*.

marzo 2001, n. 97, sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare, e l'istituzione del Nucleo per il supporto tecnico alle amministrazioni locali, avente il compito di svolgere, nei due anni successivi alla gestione straordinaria e su richiesta degli enti locali interessati, le procedure relative agli appalti di opere, lavori, forniture o servizi, ivi compresi i bandi di gara, le procedure negoziali per l'acquisizione di beni e servizi, le procedure concorsuali per l'accesso a pubblici impieghi e per la progressione in carriera.

Anche in questo caso, il sopraggiungere della fine - anticipata - della legislatura non consentì la prosecuzione dell'esame.

Si ricorda che alcune disposizioni in materia di enti locali commissariati sono state inserite nella legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296).

In particolare, è stato previsto che gli enti locali commissariati ai sensi del suddetto art. 143 T.u.e.l. siano soggetti alle regole del patto di stabilità interno dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali (art. 1, comma 688).

Ai sensi dell'art. 1, comma 704, a decorrere dall'anno 2007 gli oneri relativi alle commissioni straordinarie di cui all'art. 144 T.u.e.l. sono posti a carico dello Stato, che provvede al rimborso a favore degli enti locali previa presentazione della relativa richiesta. Gli enti locali devono destinare gli importi rimborsati a spese di investimento.

In deroga alla normativa vigente, a favore degli enti locali i cui organi consiliari siano stati sciolti ai sensi dell'art. 143, il Ministero dell'interno provvede, su richiesta della commissione straordinaria, ad erogare in un'unica soluzione i trasferimenti erariali e la quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF spettanti per l'intero esercizio (art. 1, comma 705).

Per gli anni 2007, 2008 e 2009 a favore degli enti locali che si trovano, alla data del 1° gennaio di ciascun anno, nella condizione di cui all'art. 143, è corrisposto dal Ministero dell'interno un contributo destinato alla realizzazione o manutenzione di opere pubbliche nella misura massima annuale di 30 milioni di euro, ripartiti in base alla popolazione residente come risultante al 31 dicembre del penultimo anno precedente. Ai fini del riparto, gli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono considerati come enti di 5.000 abitanti (art. 1, comma 707).

Ai sensi dell'art. 1, comma 715, nei casi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali ai sensi dell'art. 143 T.u.e.l., gli incarichi dirigenziali nonché l'incarico di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa sono risolti di diritto se non rinnovati entro 45 giorni dall'insediamento della commissione straordinaria per la gestione dell'ente.

### **8.3. Il disegno di legge sicurezza**

Per quanto riguarda la legislatura in corso, durante l'esame in prima lettura dell'A.S. 733, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza urbana*", le Commissioni riunite 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> del Senato hanno approvato un emendamento governativo che sostituisce l'art. 143 T.u.e.l..

La disciplina così introdotta nel disegno di legge sicurezza approvato definitivamente dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B, art. 2, comma 30)



riproduce l'art. 1 del testo approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella scorsa legislatura (v. paragrafo precedente).

Essa pertanto riformula il solo art. 143 T.u.e.l., apportandovi le seguenti modifiche.

### **8.3.1. Modifica ai presupposti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali**

I presupposti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali diventano più rigorosi, in quanto gli elementi sui collegamenti con la criminalità mafiosa o sul condizionamento devono essere "*concreti, univoci e rilevanti*".

Viene inoltre introdotta una maggiore specificazione della fattispecie del condizionamento attraverso la distinzione della fattispecie della "*alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi*", da quella della "*compromissione del buon andamento o dell'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali*".

Sotto quest'ultimo profilo il testo riprende sostanzialmente il contenuto della circolare del Ministero dell'interno n. 7102/M/6 del 25 giugno 1991, relativa alla applicazione delle disposizioni in materia di scioglimento attualmente vigenti, che fu richiamata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 103 del 1993 quale parametro interpretativo rilevante a garantire obiettività e coerenza nell'esercizio del potere straordinario di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa. Al riguardo, la circolare evidenzia come il condizionamento debba tradursi in uno "*stato di fatto nel quale il processo di formazione della volontà degli amministrazioni subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata*".

Come previsto dalla Commissione antimafia, viene inserito un autonomo riferimento alla imparzialità dell'amministrazione.

La stessa disposizione individua i soggetti interessati dalla disciplina in esame attraverso il rinvio all'art. 77, comma 2, del T.u.e.l.. Secondo l'art. 77, comma 2, del T.u.e.l. sono amministratori i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, i componenti degli organi di decentramento.

A tal proposito si ricorda che l'estensione della disciplina sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose a tutti gli amministratori locali è in realtà già prevista, con più ampia portata, dall'art. 146, comma 1, del T.u.e.l., ai sensi del quale essa si applica a: comuni; province; città metropolitane; comunità montane; comunità isolate; unioni di comuni; consorzi di comuni e province;

aziende sanitarie locali ed ospedaliere; aziende speciali dei comuni e delle province; consigli circoscrizionali.

### **8.3.2. Sanzioni per i dirigenti ed i dipendenti**

Un rilevante elemento di novità - che era stato sollecitato dalla Commissione antimafia - è rappresentato dall'estensione dei rimedi contro i collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso e contro i suoi condizionamenti anche a carico di segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale, allo scopo di fronteggiare i fenomeni di infiltrazione e condizionamento che si possono porre in atto attraverso i responsabili della gestione burocratico-amministrativa dell'ente.

Il nuovo comma 2 dell'art. 143 del T.u.e.l. prevede in primo luogo che gli accertamenti effettuati dal prefetto in ordine alla sussistenza degli elementi circa collegamenti e condizionamenti da parte della criminalità mafiosa debba essere effettuato anche con riferimento a segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale.

Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora, anche in esito ai controlli effettuati, la relazione prefettizia evidenzia la sussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti circa collegamenti e condizionamenti nei confronti di dette categorie di soggetti, il Ministro dell'interno, con decreto adottato su proposta del prefetto, deve prendere ogni provvedimento utile a far cessare la situazione in atto, nonché a ripristinare la normale vita amministrativa dell'ente, ivi incluse la sospensione dall'impiego di tali soggetti, la loro destinazione ad altro ufficio o ad altra mansione, con obbligo di attivazione del procedimento disciplinare (comma 5, del nuovo testo dell'art. 143 del T.u.e.l.).

Il comma 6 del nuovo testo dell'art. 143 del T.u.e.l. (che riproduce il contenuto dell'art. 1, comma 715, della legge finanziaria per il 2007) dispone invece la risoluzione di diritto, dopo lo scioglimento, degli incarichi di alcuni collaboratori esterni dell'ente locale, ove non rinnovati dalla commissione straordinaria per la gestione dell'ente disciolto nei 45 giorni successivi al suo insediamento: si tratta in particolare degli incarichi per qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione affidati mediante contratto a tempo determinato, degli incarichi di revisore dei conti e dei rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa.

### **8.3.3. Il procedimento**

La nuova formulazione dell'art. 143 introduce all'interno del T.u.e.l. una disciplina di rango legislativo del procedimento di accertamento dei presupposti richiesti dalla legge per lo scioglimento dei consigli degli enti locali.

Come proposto dalla Commissione nazionale antimafia, il procedimento di scioglimento viene ad essere scandito da tempi certi.

Il comma 2 dell'art. 143 nel nuovo testo dispone dunque che il prefetto debba procedere alla verifica della sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento di norma attraverso l'accesso presso l'ente interessato in virtù dei poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno in materia di contrasto alla criminalità organizzata. In tale ipotesi - che è già prevista dalla legislazione vigente, ma non è indicata quale passaggio ordinario per procedere allo scioglimento del consiglio dell'ente locale -, il prefetto nomina una commissione di indagine, composta di tre membri scelti tra funzionari delle pubbliche amministrazioni (la c.d. commissione di accesso), la quale dovrà svolgere i propri accertamenti entro tre mesi (prorogabili per una sola volta per un periodo massimo di ulteriori tre mesi) e consegnare le proprie conclusioni al prefetto.

Il comma 3 dell'art. 143 disciplina in modo più puntuale rispetto alla normativa vigente anche la fase del procedimento di scioglimento di competenza del prefetto, individuando in modo analitico:

- i termini per la conclusione della fase del procedimento (il prefetto, decorsi 45 giorni dal momento in cui la commissione di accesso ha rassegnato le proprie conclusioni, ovvero quando abbia altrimenti acquisito "gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alle infiltrazioni o ai condizionamenti mafiosi", deve trasmettere al Ministro dell'interno una relazione in ordine alla sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento);

- la fase dell'istruttoria della relazione in ordine alla sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento. In particolare - anche su questo punto accogliendo una indicazione della Commissione antimafia - si prevede che la relazione sia inviata dopo aver sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio;

- il contenuto della relazione formulata dal prefetto (essa deve in particolare indicare gli elementi che sono alla base della proposta, eventualmente precisando se essi si riferiscono anche ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale, e gli appalti, i contratti o servizi interessati da condizionamenti, infiltrazioni o condotte antigiuridiche).

Ulteriori specificazioni sono stabilite riguardo alla disciplina del decreto di scioglimento dei consigli comunali e provinciali: il comma 4 fissa i termini procedurali (il decreto deve intervenire entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia) e indica in modo analitico il contenuto della proposta di scioglimento formulata dal Ministro dell'interno, nella quale devono essere specificate le irregolarità rilevate, i provvedimenti ritenuti necessari per eliminare sollecitamente gli effetti negativi per l'interesse pubblico, gli amministratori reputati responsabili dei comportamenti che hanno determinato lo scioglimento.

Viene inoltre regolata in modo specifico l'eventualità che non sussistano i presupposti per la proposta di scioglimento. In tal caso si prevede (art. 143,

comma 7, del T.u.e.l. nella nuova formulazione) che il procedimento debba comunque concludersi, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia, con un provvedimento espresso, di competenza del Ministro dell'interno, che dia conto degli esiti dell'attività di accertamento.

#### **8.3.4. Maggiore pubblicità**

Innovazioni sono introdotte anche con riferimento alla pubblicità degli atti endoprocedimentali, prevedendosi (art. 143, comma 9, del T.u.e.l. nella nuova formulazione) che nella Gazzetta Ufficiale sia pubblicato non solo il decreto di scioglimento, ma anche la proposta del Ministro dell'interno e la relazione prefettizia, salva diversa decisione del Consiglio dei ministri, che può mantenere la riservatezza integrale o parziale di detti documenti nei casi strettamente necessari.

Forme di pubblicità da stabilire con decreto del Ministero dell'interno sono previste anche per i provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento (art. 143, comma 7, del T.u.e.l. nella nuova formulazione).

#### **8.3.5. Svolgimento delle elezioni per il rinnovo dei consigli degli enti locali al termine del periodo di commissariamento**

Il comma 10 del nuovo testo dell'art. 143 del T.u.e.l. non innova circa il periodo di efficacia del decreto di scioglimento, che – in base alla legislazione vigente – può variare da 12 a 18 mesi ed è prorogabile fino a 24 mesi.

Il medesimo comma detta invece una disciplina speciale per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo degli organi sciolti; si prevede, in via generale, che queste si svolgano in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, ossia in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno. Nel caso, tuttavia, in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre.

L'art. 1 della legge 182/1991<sup>52</sup> prevede che le elezioni dei consigli comunali e provinciali si svolgano in un turno annuale ordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno se il mandato scade nel primo semestre dell'anno ovvero nello stesso periodo dell'anno successivo se il mandato scade nel secondo semestre. Nel caso, invece, di rinnovi per motivi diversi dalla scadenza del mandato - come appunto nel caso degli scioglimenti in esame - a norma del successivo

---

<sup>52</sup> "Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali".

art. 2 della citata legge 182/1991, se le condizioni che hanno reso necessario il rinnovo si sono verificate entro il 24 febbraio, le elezioni si svolgono nel turno annuale ordinario dello stesso anno, che si tiene in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno, mentre slittano al turno ordinario dell'anno successivo, se le condizioni si sono verificate oltre il 24 febbraio.

La data delle elezioni è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il cinquantacinquesimo giorno precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge (art. 3 della citata legge 182/1991).

Il comma 10 nella nuova formulazione prevede inoltre che la durata dello scioglimento possa essere prorogata con provvedimento adottato non oltre il 50° giorno dalla scadenza dello scioglimento (attualmente la proroga può essere disposta non più tardi del 50° giorno antecedente la data delle elezioni per il rinnovo del consiglio sciolto).

### **8.3.6. I collegamenti dei singoli amministratori con la criminalità organizzata**

Il comma 8 del nuovo testo dell'art. 143 è volto ad integrare l'attuale disciplina legislativa in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali nella parte in cui essa non prevede adeguate misure sanzionatorie nei casi in cui si riscontrino collegamenti tra la criminalità organizzata e singoli consiglieri comunali o provinciali.

A tale scopo la disposizione in esame stabilisce che, qualora dalla relazione prefettizia in ordine alla sussistenza degli elementi richiesti per lo scioglimento del consiglio dell'ente emergano elementi concreti, univoci e rilevanti su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno trasmetta la relazione all'autorità giudiziaria ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso.

L'eventuale applicazione della misura di prevenzione avrebbe effetti particolarmente rilevanti sui diritti di elettorato passivo del destinatario della misura stessa, tenuto conto che il T.u.e.l. (artt. 58 e 59) prevede:

- l'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, l'impossibilità di ricoprire cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente di aziende speciali e istituzioni, presidente e componente degli organi delle comunità montane, nonché la decadenza dalla carica per coloro nei confronti dei

quali il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione in relazione alla partecipazione ad associazioni di carattere mafioso;

- la sospensione di diritto dalle medesime cariche per coloro nei confronti dei quali il tribunale ha applicato, con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in relazione alla partecipazione ad associazioni di carattere mafioso.

### **8.3.7. Incandidabilità**

Il comma 11 del nuovo testo dell'art. 143 introduce una misura preventiva nei confronti degli amministratori locali che con le loro condotte abbiano determinato lo scioglimento del consiglio dell'ente locale: l'incandidabilità temporanea, limitata dal punto di vista sia temporale (al turno di elezione immediatamente successivo allo scioglimento), sia territoriale.

Tali soggetti non possono essere candidati nel primo turno elettorale successivo allo scioglimento nelle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali che si svolgono nella regione in cui si trova l'ente il cui consiglio sia stato sciolto.

L'incandidabilità deve tuttavia essere dichiarata con un provvedimento definitivo di carattere giurisdizionale. Ai fini di tale dichiarazione, il Ministro dell'interno trasmette la proposta di scioglimento al Tribunale competente, che decide relativamente agli amministratori in essa indicati, applicando – in quanto compatibili – le norme previste per i procedimenti in camera di consiglio in sede civile (artt. 737 e ss. c.p.c.).

## 9. LA LOTTA ALLA CORRUZIONE

Sono numerosi gli strumenti internazionali per la lotta alla corruzione che l'Italia non ha ancora ratificato:

- la Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999;
- la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999;
- la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003.

Per quanto riguarda la **Convenzione dell'ONU**, la sua ratifica costituisce oggetto di tre disegni di legge (A.S. 816, Casson; A.S. 848, Li Gotti e altri; A.S. 1594, Governo) approvati in testo unificato dal Senato il 24 giugno 2009.

Il disegno di legge approvato dal Senato è stato assegnato in sede referente alle Commissioni riunite giustizia e affari esteri della Camera dei deputati (A.C. 2552, recante *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale"*).

Nel corso dell'esame in sede referente al Senato è stato costituito un comitato ristretto per l'elaborazione di un testo unificato, avente il compito di approfondire i profili della copertura finanziaria e dell'individuazione dell'Autorità nazionale italiana chiamata all'applicazione della Convenzione.

Si ricorda infatti che l'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione ONU prevede che ciascuno State Parte assicuri, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali:

- a) l'applicazione delle politiche di cui all'art. 5 della Convenzione (politiche e pratiche di prevenzione della corruzione) e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione;
- b) l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione.

Al suddetto organo deve essere assicurata l'indipendenza necessaria a permettergli di esercitare efficacemente le sue funzioni al riparo da ogni indebita influenza. All'organo suddetto dovrebbero essere forniti le risorse materiali ed il personale necessario, nonché la formazione di cui tale personale può avere bisogno per esercitare le sue funzioni.

Per quanto riguarda l'Italia, l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione,

istituito dall'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3<sup>53</sup>, è stato soppresso dall'art. 68, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112<sup>54</sup>. Ai sensi del comma 6-*bis* del medesimo articolo, le funzioni dell'Alto Commissario venivano trasferite "al Ministro competente" che avrebbe potuto delegare un sottosegretario di Stato.

Con D.P.C.M. 2 ottobre 2008, che non è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ma è rinvenibile sul sito del Governo<sup>55</sup>, al Dipartimento della Funzione pubblica (art. 1) è stato attribuito il compito di:

- eseguire attività di indagine conoscitiva all'interno della pubblica amministrazione anche al fine di elaborare analisi e studi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo e dei provvedimenti messi in atto dalle amministrazioni per prevenire e fronteggiare la corruzione ed altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, provvedendo ad informare, se del caso, la Procura generale presso la Corte dei conti ed il procuratore della Repubblica competente per territorio di eventuali fatti costituenti danno erariale ovvero reato;

- predisporre un piano annuale nazionale per la trasparenza dell'azione Amministrativa di concerto con le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali interessate, provvedendo annualmente al suo aggiornamento e perfezionamento;

- provvedere ad una mappatura del fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, redigendo annualmente una relazione per il Consiglio dei Ministri con evidenziazione delle aree geografiche di riferimento e delle amministrazioni interessate.

Dalle premesse del D.P.C.M. del 2 ottobre 2008 si apprende: (1) che un precedente D.P.C.M. 5 agosto 2008 - non pubblicato in Gazzetta ufficiale e non rinvenibile su siti istituzionali - già prevedeva il trasferimento delle funzioni dell'Alto Commissario al Dipartimento della Funzione pubblica; (2) che su tale decreto la Corte dei conti aveva espresso il rilievo n. 122 del 30 settembre 2008; (3) che il Governo aveva ritenuto opportuno adeguarsi a quanto rilevato dalla Corte dei conti e a tal fine emanare un nuovo decreto.

Ai sensi dell'art. 2 del D.P.C.M. 2 ottobre 2008, nello svolgimento dei compiti suddetti, il Dipartimento della funzione pubblica opera "assicurando autonomia ed indipendenza dell'attività". Nell'espletamento delle sue funzioni, al Dipartimento sono attribuite le facoltà che gli artt. 2, commi 2 e 3, e 3 del D.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258<sup>56</sup>. L'art. 2, comma 2, stabilisce che l'Alto Commissario poteva disporre:

- indagini, anche di natura conoscitiva, di iniziativa propria o per fatti denunciati, con esclusione di quelli oggetto di segnalazioni anonime, o su richiesta motivata delle amministrazioni, tese ad accertare l'esistenza, le cause e le concause di fenomeni di corruzione e di illecito o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali all'interno della pubblica amministrazione;

- elaborazione di analisi e studi sulla adeguatezza e congruità del quadro normativo, nonché delle eventuali misure poste in essere dalle amministrazioni per prevenire e per fronteggiare l'evolversi dei fenomeni oggetto di esame;

---

<sup>53</sup> "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione".

<sup>54</sup> "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>55</sup> [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/saet/decreto\\_2\\_10\\_2008.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/saet/decreto_2_10_2008.pdf).

<sup>56</sup> "Regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione".



- monitoraggio su procedure contrattuali e di spesa e su comportamenti, e conseguenti atti, da cui possa derivare danno erariale.

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.P.R. 258/2004, nell'espletamento delle funzioni l'Alto Commissario, oltre ad avvalersi degli uffici e degli organi ispettivi e di verifica delle amministrazioni pubbliche e dei servizi di controllo interno, poteva effettuare accertamenti diretti, anche mediante audizioni, redigendone apposito verbale debitamente sottoscritto, di soggetti appartenenti alle pubbliche amministrazioni o di privati interessati alle procedure amministrative o contabili in corso di esame. Egli poteva altresì delegare specifici accertamenti a singoli funzionari delle pubbliche amministrazioni interessate.

L'art. 3 prevede inoltre che nell'esercizio delle funzioni suddette, l'Alto Commissario poteva accedere:

a) ai documenti delle pubbliche amministrazioni, con il limite per il materiale documentale per il quale operi il segreto di Stato;

b) alle banche dati delle pubbliche amministrazioni, anche concordando con queste idonee forme di collegamento telematico.

Il 9 ottobre 2008, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro della Pubblica amministrazione e l'innovazione hanno presentato il "Servizio anticorruzione e trasparenza" (c.d. SAeT), *"creato dopo la soppressione (con decreto legge 112/2008) dell'Alto commissario anticorruzione e l'attribuzione delle funzioni al Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ambito di un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica e di riorganizzazione delle strutture amministrative con trasferimento delle funzioni al Dipartimento della Funzione pubblica (DPCM 2 ottobre 2008)"*<sup>57</sup>.

Il 2 marzo 2009, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha presentato alle Camere il primo rapporto del servizio anticorruzione e trasparenza (periodo 1 gennaio 2004 - 31 dicembre 2008).

Il relativo doc. XXVII n. 6 è stato assegnato il 4 marzo 2009 alle Commissioni 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> del Senato. L'esame non ha avuto inizio.

Per quel che concerne l'individuazione dell'autorità nazionale anti-corruzione, il testo unificato elaborato dal comitato ristretto l'ha individuata *"nel soggetto al quale sono state trasferite le funzioni di Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione"*, con l'espressa specificazione che a tale soggetto sia assicurata autonomia ed indipendenza nell'espletamento delle sue attività (art. 6).

Con riferimento alla Convenzione penale sulla corruzione del **Consiglio d'Europa**, la sua ratifica è prevista da un disegno di legge di iniziativa parlamentare (A.S. 850, Li Gotti e altri, fatto proprio dal gruppo IdV) assegnato alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) del Senato, il cui esame ha avuto inizio il 22 gennaio 2009.

---

<sup>57</sup> Fonte: <http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/saet/>.

Per quanto riguarda il livello comunitario, la **legge 25 febbraio 2008, n. 34** (legge comunitaria per il 2007) aveva delegato il Governo a dare attuazione, *inter alia*, alla **decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato**.

La decisione quadro 2003/568/GAI impone agli Stati membri di procedere alla introduzione nei propri ordinamenti di sanzioni penali che colpiscono le seguenti condotte intenzionali poste in essere nello svolgimento di attività professionali svolte nell'ambito di entità a scopo di lucro e senza scopo di lucro:

- promettere, offrire o concedere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura ad una persona, per essa stessa o per un terzo, che svolge funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, affinché essa compia o ometta di compiere un atto in violazione di un dovere;

- sollecitare o ricevere, direttamente o tramite un intermediario, un indebito vantaggio di qualsiasi natura, oppure accettare la promessa di tale vantaggio, per sé o per un terzo, nello svolgimento di funzioni direttive o lavorative di qualsiasi tipo per conto di un'entità del settore privato, per compiere o per omettere un atto, in violazione di un dovere;

- istigare qualcuno a porre in essere le condotte di cui ai primi due punti;

- agevolare la posizione in essere delle condotte di cui ai primi due punti.

La decisione stabilisce che le suddette sanzioni penali devono attenersi ai seguenti principi:

- esse devono essere effettive, proporzionate e dissuasive;

- le suddette condotte devono essere passibili di pene privative della libertà di durata massima compresa almeno tra uno e tre anni;

- la persona fisica collegata a una determinata attività commerciale che abbia ricevuto una condanna per le condotte suddette deve essere temporaneamente interdotta, se del caso e perlomeno qualora occupasse una posizione dirigenziale in una società nell'ambito dell'azienda interessata, dall'esercizio di detta specifica attività commerciale o altra comparabile, in una posizione e in una capacità simili, se i fatti accertati danno motivo di ritenere che vi sia un chiaro rischio di abuso di posizione o abuso d'ufficio per corruzione attiva o passiva.

Gli Stati membri non devono limitarsi a prevedere la sanzionabilità delle persone fisiche ma anche delle persone giuridiche private, quando i suddetti illeciti sono commessi a loro beneficio:

- da qualsiasi persona che agisca individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, la quale occupi una posizione dirigente in seno alla persona giuridica, basata a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica, o b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica, o c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica, oppure

- da una persona soggetta all'autorità della persona giuridica che abbia commesso una delle suddette condotte a favore della persona giuridica stessa, a causa della carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto che occupi una posizione direttiva, come definita al punto precedente.

Il termine è trascorso, senza che la delega in questione venisse esercitata.

Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato il 24 ottobre 2008 la **decisione 2008/852/GAI, relativa a una rete di punti di contatto contro la corruzione**.

Tale decisione, al fine di migliorare la cooperazione tra le autorità e le agenzie per prevenire e reprimere la corruzione in Europa, ha istituito una rete di punti di contatto degli Stati membri dell'Unione europea. La Commissione europea, l'Europol e l'Eurojust sono pienamente associati alle attività di detta rete.

La rete è composta dalle autorità e agenzie degli Stati membri dell'Unione europea incaricate di prevenire e reprimere la corruzione. I membri sono designati dagli Stati membri. Gli Stati membri designano almeno una e al massimo tre organizzazioni. La Commissione europea designa i suoi rappresentanti. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Europol e l'Eurojust possono partecipare alle attività della rete.

La rete svolge in particolare i seguenti compiti:

- 1) rappresenta un forum per lo scambio di informazioni in tutta l'UE su misure efficaci ed esperienze nella prevenzione e nella repressione della corruzione;
- 2) agevola la creazione e il mantenimento attivo di contatti tra i suoi membri.

Per l'espletamento dei loro compiti i membri della rete si riuniscono non meno di una volta l'anno.

Si segnala infine che la 43<sup>a</sup> riunione plenaria del GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione, istituito nel 1999 per monitorare il rispetto, da parte degli Stati membri, degli standard fissati dal Consiglio d'Europa in materia di corruzione), che si è tenuta a Strasburgo tra il 29 giugno e il 2 luglio 2009, ha adottato un rapporto di valutazione sull'Italia.



## 10. APPALTI

### 10.1. I provvedimenti adottati nel corso della XV legislatura

Nel corso della XV legislatura si è proceduto a modificare a più riprese il Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Con riferimento all'approvazione del suddetto decreto legislativo 163/2006, la relazione conclusiva sull'attività della Commissione antimafia nella scorsa legislatura afferma quanto segue: *"Nel corso della XV legislatura il Parlamento ha affrontato il tema delle modifiche da apportare al Codice dei contratti pubblici approvato con decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Non si può tralasciare di considerare, intanto, che l'approvazione del predetto Codice è avvenuta nell'aprile 2006, a Camere ormai sciolte, e che ciò ha fatto probabilmente mancare i necessari approfondimenti ai temi proposti dalla complessa materia. Né si può tacere che le norme del Codice agiscono sulla legge-quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 emanata in un momento storico interessato da rilevanti vicende giudiziarie che avevano consigliato l'adozione di una legislazione di settore rigorosa e tassativa che tentasse di arginare la diffusione di fenomeni illeciti che attentavano ai principi di legalità, concorrenza e trasparenza. In considerazione di ciò, e per gli aspetti che più direttamente concernono l'attività di inchiesta prevista dalla legge istitutiva, la Commissione ha deliberato l'invio di una nota alla VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati, chiamata ad esprimere il proprio parere sullo schema di decreto legislativo concernente il Codice dei contratti pubblici del 12 aprile 2006, n. 163. In particolare, ha manifestato l'opportunità che le norme proposte all'esame del Parlamento contenessero precise indicazioni in ordine a specifiche esigenze ritenute imprescindibili nell'ottica del contrasto alle mafie sui territori.*

*A tale riguardo, è stata rappresentata l'esigenza di:*

- 1) razionalizzare il sistema delle stazioni appaltanti tendendo alla concentrazione delle gare in una stazione unica, quantomeno a livello provinciale;*
- 2) limitare la possibilità del ricorso al subappalto, strumento attraverso il quale la criminalità organizzata fa proprie le risorse destinate alla realizzazione di opere pubbliche. La tematica del subappalto, infatti, pone alcuni rilevanti problemi, in quanto la possibilità offerta all'appaltatore di ricorrervi per l'esecuzione dell'opera commissionata consente, in astratto, di aggirare le norme in materia di evidenza pubblica, e segnatamente quelle di ordine pubblico in materia di controlli antimafia (ragion per cui il tema è stato fino ad oggi disciplinato da una legge antimafia, l'articolo 18 della legge n. 55 del 1990);*
- 3) rivedere l'applicabilità dell'istituto dell'avvalimento che, recepito direttamente dalle norme comunitarie, non appare coordinato con le norme vigenti in materia di subappalto ed in materia di sistema di qualificazione delle imprese;*
- 4) rinforzare il valore del sistema di qualificazione delle imprese che partecipano alle gare di appalto di opere pubbliche, anche attraverso l'esplicito riconoscimento della natura pubblicistica delle SOA (Società organismi di attestazione). Come noto, infatti, allo stato attuale, le SOA sono società per azioni di diritto speciale, di natura*

*privatistica, ma svolgono una funzione pubblicistica di certificazione, che sfocia nel rilascio di una attestazione con valore di atto pubblico;*

*5) riconsiderare l'ampliamento del ricorso alla trattativa privata, inserito nella normativa del 2006, rispetto alla tradizionale chiusura operata dalla legge Merloni; tale ampliamento sembra sottovalutare il rischio di collusioni tra stazione appaltante ed operatore privato che la legge n. 109 del 1994 si proponeva di arginare;*

*6) rivedere la normativa relativa al Contraente generale, tenendo conto che i limiti più evidenti della stessa sono da individuare: nella privatizzazione di rapporti «a valle» del Contraente generale; nella mancata previsione di specifici controlli nella fase di cantierizzazione dell'opera, in cui più frequentemente si manifestano fenomeni di infiltrazione mafiosa; nella mancata previsione di verifiche antimafia anche per gli affidamenti e subaffidamenti di forniture e non solo «per l'affidamento al contraente generale» e per «gli affidamenti e subaffidamenti di lavori», come previsto dall'articolo 176, comma 8 del Codice dei contratti pubblici;*

*7) favorire - sin dalla fase di definizione del bando - lo sviluppo dei protocolli di legalità, che nei territori dove vengono applicati stanno fornendo risultati positivi, incoraggiando l'adozione di protocolli di nuova generazione, nella considerazione che una corretta ed efficace politica di prevenzione antimafia non può basarsi esclusivamente sulle investigazioni, ma deve comprendere misure finalizzate alla rimozione degli ostacoli che l'infiltrazione mafiosa frappone allo sviluppo al libero esercizio dell'attività di impresa, nei limiti in cui esso è garantito dalla Costituzione;*

*8) incoraggiare, nell'adozione dei protocolli di nuova generazione, l'inserimento di clausole specifiche di impegno, da parte dell'impresa aggiudicataria, a denunciare eventuali tentativi di estorsione, pena l'esclusione dall'albo degli appaltatori della stazione appaltante;*

*9) favorire l'adozione di protocolli di legalità finanziaria per la tracciabilità dei movimenti finanziari, con l'adozione contestuale di conti correnti dedicati riferiti all'opera pubblica, sui quali far transitare anche i pagamenti ai lavoratori dipendenti. Scelta, questa, che rende più trasparente il rapporto di lavoro, la sua legalità e, insieme, la sicurezza nei cantieri.*

*Le predette indicazioni sono state integralmente condivise dalla VIII Commissione della Camera dei deputati, che le ha accolte e fatte proprie nella seduta del 18 luglio 2007, esprimendosi favorevolmente in sede di parere sullo schema di decreto legislativo e ponendo tra le condizioni le valutazioni proposte dalla Commissione antimafia".*

Si ricorda in particolare il **decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113**<sup>58</sup>, che tra l'altro ha disposto:

- che, con riferimento ai raggruppamenti temporanei, nei casi previsti dalla normativa antimafia, la stazione appaltante può proseguire il rapporto di appalto con altro operatore economico che sia costituito mandatario nei modi previsti dal Codice dei contratti stesso, purchè abbia i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire; non sussistendo tali condizioni la stazione appaltante può recedere dall'appalto (art. 37, comma 18, del Codice);

---

<sup>58</sup> "Ulteriori disposizioni correttive e integrative del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della L. 18 aprile 2005, n. 62".

- che nei casi previsti dalla normativa antimafia, il mandatario, ove non indichi altro operatore economico subentrante che sia in possesso dei prescritti requisiti di idoneità, è tenuto alla esecuzione, direttamente o a mezzo degli altri mandanti, purchè questi abbiano i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire (art. 37, comma 19, del Codice);

- che il responsabile del procedimento proponga alla stazione appaltante di procedere alla risoluzione del contratto qualora nei confronti dell'appaltatore sia intervenuta l'emanazione di un provvedimento definitivo che dispone l'applicazione di una misura di prevenzione di cui agli artt. 2 e ss. della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "*Disposizioni contro la mafia*" (art. 135, comma 1, del Codice).

Il suddetto decreto legislativo 113/2008 ha inoltre novellato l'art. 176 del Codice, che disciplina l'affidamento a contraente generale.

Esso in particolare è intervenuto sul comma 3, lettera e), dell'art. 176, per disciplinare il contenuto degli accordi stipulati tra il soggetto aggiudicatore e gli organi competenti in materia di sicurezza e di prevenzione e repressione della criminalità.

Tali accordi sono finalizzati alla verifica preventiva del programma di esecuzione dei lavori in vista del successivo monitoraggio di tutte le fasi di esecuzione delle opere e dei soggetti che le realizzano.

La novella in esame ha specificato che i contenuti di detti accordi devono essere definiti dal Cipe, conformemente alle linee guida indicate dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, istituito ai sensi dell'art. 180 del Codice e del D.M. 14 marzo 2003<sup>59</sup>.

L'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190<sup>60</sup>, attuativo della c.d. "legge obiettivo" (ora confluito nell'art. 180 del Codice), ha stabilito che, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, siano individuate le procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa.

In attuazione di questa disposizione, è stato emanato il D.M. 14 marzo 2003, che ha provveduto anche all'istituzione del Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere. Le norme indicate si riferiscono a un monitoraggio specificamente rivolto alle finalità di repressione e prevenzione dell'infiltrazione mafiosa. I componenti del Comitato sono stati quindi nominati con D.M. 24 giugno 2004.

Le prescrizioni del Cipe, cui dovranno uniformarsi gli accordi di sicurezza, sono vincolanti per i soggetti aggiudicatori e per l'impresa aggiudicataria, che

---

<sup>59</sup> "Istituzione, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002, del Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere".

<sup>60</sup> "Attuazione della L. 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale".

dovrà trasferire i relativi obblighi a carico delle imprese interessate a qualunque titolo alla realizzazione dei lavori.

Le misure di monitoraggio per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa dovranno comprendere il controllo dei flussi finanziari connessi alla realizzazione dell'opera, inclusi quelli sulle risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori ai sensi dell'art. 175 e quelli derivanti dalla attuazione di ogni altra modalità di finanza di progetto.

Il Cipe dovrà inoltre indicare in relazione al monitoraggio finanziario:

- i soggetti sottoposti al controllo;
- le modalità con cui esercitare il monitoraggio;
- le soglie di valore delle transazioni finanziarie oggetto del monitoraggio.

La suddetta procedura di monitoraggio antimafia prevista dall'art. 176, comma 3, lettera e) è stata inoltre estesa agli interventi strategici di cui all'art. 253, comma 27, lettera f), del Codice (art. 247, comma 1-*bis*, del Codice).

Si ricorda che l'art. 253, comma 27, lett. f) dispone che, in sede di prima applicazione del decreto legislativo 190/2002, i soggetti aggiudicatori adottano, in alternativa alla concessione, l'affidamento a contraente generale per la realizzazione dei progetti di importo superiore a duecentocinquanta milioni di euro, che presentino, inoltre, uno dei seguenti requisiti: interconnessione con altri sistemi di collegamento europei; complessità dell'intervento tale da richiedere un'unica logica realizzativa e gestionale, nonché estrema complessità tecnico-organizzativa. L'individuazione dei predetti progetti è effettuata dal Ministro delle infrastrutture.

## **10.2. Il disegno di legge sicurezza**

L'art. 2, comma 2, del disegno di legge sicurezza approvato definitivamente dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B), inserito nel corso dell'esame in prima lettura al Senato, modifica il decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, recante "*Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia*". Per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, esso attribuisce al prefetto il potere di disporre accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi a tal fine dei gruppi interforze di cui all'art. 5, comma 3, del suddetto D.M. 14 marzo 2003.

Per quanto riguarda il D.M. 14 marzo 2003, si ricorda che esso è stato emanato in attuazione dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo 190/2002 (v. *supra*), che rimetteva a un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia e delle infrastrutture e dei trasporti, l'individuazione delle procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa.



L'art. 5 del D.M., oltre a prevedere che le attività di monitoraggio di competenza del Ministero dell'interno siano attribuite, a livello centrale, alla Direzione investigativa antimafia operante in raccordo con la Direzione centrale della polizia criminale, al comma 3 dispone l'istituzione, presso gli uffici territoriali del Governo delle province interessate, di gruppi Interforze coordinati da un funzionario dello stesso Ufficio e composti da:

- un funzionario della Polizia di Stato;
- un ufficiale dell'Arma dei carabinieri;
- un ufficiale della Guardia di finanza;
- un rappresentante del provveditorato alle opere pubbliche;
- un rappresentante dell'Ispettorato del lavoro;
- un funzionario delle articolazioni periferiche della Direzione investigativa antimafia.

I predetti Gruppi operano in collegamento con la Direzione investigativa antimafia, la quale nel caso di opere che interessano il territorio di più province assicura il raccordo dell'attività dei Gruppi istituiti presso gli uffici territoriali del Governo, nonché con il Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere istituito dallo stesso D.M. 14 marzo 2003.

La norma in esame sembra finalizzata a formalizzare nell'ordinamento una prassi che spesso si riscontra a livello locale sulla base di c.d. protocolli di legalità che prevedono, appunto, l'ispezione dei cantieri da parte dei citati gruppi interforze<sup>61</sup>.

Il comma 2 del nuovo art. 5-*bis* rimette a un futuro regolamento di delegificazione la disciplina del rilascio delle comunicazioni ed informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati ai sensi del precedente comma 1.

Il regolamento dovrà essere emanato (*ex art. 17, comma 2, della legge 400/1988*) entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri dell'interno, della giustizia, dello sviluppo economico e delle infrastrutture.

L'emanando regolamento dovrà disciplinare il suo oggetto nel quadro delle norme previste dal regolamento di cui al D.P.R. 30 giugno 1998, n. 252<sup>62</sup>, che ha introdotto norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.

---

<sup>61</sup> Si vedano, ad esempio, i seguenti comunicati:

[www.prefettura.it/macerata/?f=Spages&s=news.php&id\\_argomento=222&id\\_sito=1193&id\\_avviso=2486](http://www.prefettura.it/macerata/?f=Spages&s=news.php&id_argomento=222&id_sito=1193&id_avviso=2486)

[www.prefettura.it/firenze/?f=Spages&s=news.php&id\\_argomento=466&id\\_sito=1183&id\\_avviso=3303&ttt=1235568433&MyPage=2008-06](http://www.prefettura.it/firenze/?f=Spages&s=news.php&id_argomento=466&id_sito=1183&id_avviso=3303&ttt=1235568433&MyPage=2008-06);

[www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0744\\_pref\\_bologna\\_intervento\\_tranfaglia.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0744_pref_bologna_intervento_tranfaglia.pdf);

<sup>62</sup> "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia".

Il comma 19 dell'articolo 2 del disegno di legge sicurezza modifica l'art. 38 del c.d. Codice degli appalti (decreto legislativo 163/2006), inserendovi l'esclusione dagli appalti pubblici per gli imprenditori che non denuncino le estorsioni (c.d. norma anti-racket).

In particolare, la lettera a) amplia la platea dei soggetti che, a causa della mancanza di determinati requisiti di ordine morale, sono esclusi dalla partecipazione a gare di appalto, forniture e servizi, da affidamento di concessioni, da subappalti e dalla possibilità di stipula dei relativi contratti.

In base al testo vigente dell'art. 38, si tratta di coloro: *a)* che sono in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni; *b)* nei cui confronti è pendente un procedimento di prevenzione o nei cui confronti la misura di prevenzione sia stata applicata con provvedimento definitivo; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società; *c)* coloro che sono stati definitivamente condannati (o hanno patteggiato la sentenza) per reati gravi in danno dello Stato o della U.E. che incidono sulla moralità professionale, per associazione a delinquere, corruzione, frode o riciclaggio; *d)* che hanno violato il divieto di intestazione fiduciaria (art. 17, legge 55/1990); *e)* che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio dei contratti pubblici; *f)* che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante; *g)* che hanno commesso violazioni, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse; *h)* che nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara hanno reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara e per l'affidamento dei subappalti, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio; *i)* che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali; *l)* che non presentino la certificazione che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili (art. 17 della legge 68/1999; *m)* nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva del divieto di contrattare con la P.A. (art. 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con P.A.); *m-bis)* nei cui confronti sia stata applicata la sospensione o la decadenza dell'attestazione S.O.A. (Società organismi di attestazione)<sup>63</sup> per aver

---

<sup>63</sup> Il sistema di qualificazione degli esecutori, a qualsiasi titolo, di lavori pubblici è attuato da organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati (SOA), società che svolgono funzioni di natura pubblicistica.

prodotto falsa documentazione o dichiarazioni mendaci, risultanti dal casellario informatico.

Aggiungendo la lettera *m-ter*) al comma 1 dell'art 38 del Codice degli appalti, la legge in esame introduce un'ulteriore categoria di esclusi dalle citate gare d'appalto: i soggetti di cui alla lettera b) (titolare o direttore tecnico, per imprese individuali; socio o direttore tecnico per le società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico per le società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, per gli altri tipo di società), pure in assenza di un procedimento di prevenzione pendente nei loro confronti o di un provvedimento definitivo che abbia loro applicato una misura di prevenzione, qualora tali soggetti, essendo stati vittime di concussione o estorsione aggravate (dall'appartenenza ad associazioni mafiose, *ex art. 7 del decreto-legge 152/1991*), non abbiano denunciato i fatti all'autorità giudiziaria.

Tale circostanza deve emergere dagli indizi alla base della richiesta del PM di rinvio a giudizio dell'imputato (concussore o estorsore) formulata nei 3 anni anteriori alla pubblicazione del bando di gara.

La circostanza stessa deve essere comunicata dal PM procedente all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, insieme alle generalità del soggetto che ha omesso la denuncia. L'Autorità di vigilanza deve curare la pubblicazione della comunicazione sul sito Internet dell'Osservatorio dei contratti pubblici.

Sono fatti salvi i casi previsti dall'art. 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>64</sup>, secondo il quale "non risponde delle violazioni amministrative chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa".

Si ricorda che, nel corso dell'esame in sede referente alla Camera, la disposizione era stata modificata, circoscrivendo l'esclusione dagli appalti ai soli soggetti che fossero imputati, con riferimento ai reati di concussione o estorsione aggravate, per false informazioni al P.M., falsa testimonianza o favoreggiamento personale.

Il "maxi-emendamento" del Governo ha riportato il testo alla formulazione approvata dal Senato (con la sola differenza, già ricordata, del riferimento alle cause di esclusione della responsabilità di cui alla legge 689/1981).

La lettera b) aggiunge poi allo stesso art. 38 del Codice degli appalti un comma 1-*bis* che esclude dall'applicazione del descritto art. 38 del Codice degli appalti le aziende o società oggetto di sequestro e confisca antimafia *ex art. 12-sexies* decreto-legge 306/1992 ovvero ai sensi della legge 575/1965 ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario o finanziario.

---

<sup>64</sup> "Modifiche al sistema penale".

### 10.3. La ricostruzione in Abruzzo

L'art. 16 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39<sup>65</sup>, come modificato dalla legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77, demanda al Prefetto di L'Aquila il coordinamento e l'unità di indirizzo di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento ed esecuzione di contratti pubblici, nonché nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche connessi agli interventi per l'emergenza e la ricostruzione delle aree colpite dal sisma. A tale fine, il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere è posto a immediato, diretto supporto del Prefetto di L'Aquila, attraverso una Sezione specializzata istituita presso la Prefettura.

Al predetto Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere è demandato il compito di definire linee guida per i controlli antimafia sui contratti pubblici e sui successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture anche in deroga al Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia (D.P.R. 252/1998).

Un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri definirà le modalità attuative per realizzare la tracciabilità dei flussi finanziari generati dai contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture e dalle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche.

Il medesimo decreto dovrà prevedere la costituzione, presso il prefetto territorialmente competente, di elenchi di fornitori e prestatoti di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori previsti dallo stesso decreto-legge 39/2009.

Il Governo dovrà presentare una relazione semestrale alle Camere sulle predette questioni.

Si segnala che l'8 luglio 2009 il Ministero dell'interno ha emanato un comunicato recante le linee guida antimafia di cui all'art. 16, comma 4, del decreto-legge 39/2009.

---

<sup>65</sup> *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"*.

## 11. IL GRATUITO PATROCINIO

L'art. 12-ter del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*" (il c.d. decreto sicurezza), come modificato dalla legge di conversione 24 luglio 2008, n. 125, ha modificato l'art. 76 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in seguito, il "Testo unico"), in relazione alla disciplina del gratuito patrocinio.

La suddetta modifica prevede l'esclusione dal gratuito patrocinio per i condannati con sentenza irrevocabile per alcune categorie di reati di particolare allarme sociale (lettera a)). Per tali soggetti è, infatti, stabilita una presunzione di superamento delle condizioni reddituali necessarie per accedere a tale beneficio.

La condanna definitiva deve riguardare i seguenti reati:

- associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.);
- associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-*quater*, D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43);
- produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope, limitatamente alle ipotesi aggravate (artt. 73 e 74, comma 1, del testo unico di cui al D.P.R. 309/1990) ;
- reati commessi avvalendosi dell'intimidazione connessa all'appartenenza all'associazione mafiosa o al fine di agevolare l'attività associativa.

Si ricorda che l'art. 76 del Testo unico detta le condizioni per l'ammissione al gratuito patrocinio. In particolare, è ammesso chi è titolare di un reddito imponibile ai fini IRPEF, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 9.723,84.

Salvo quanto previsto dall'art. 92, che prevede specifiche elevazioni dei limiti di reddito, se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante.

Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva.

Si tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalità, ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi.

Si ricorda inoltre che l'art. 12-ter del decreto sicurezza ha anche abrogato il comma 2 dell'art. 93 (lettera b)) e soppresso un inciso al comma 1 dell'art. 96 del Testo unico (letterac)), intervenendo sulle modalità di presentazione dell'istanza di ammissione al gratuito patrocinio. In particolare, le novelle, che risultano strettamente connesse e consequenziali, hanno comportato l'esclusione della facoltà del difensore di presentare l'istanza di ammissione al gratuito patrocinio direttamente in udienza.

Il predetto art. 93 del Testo unico stabilisce che l'istanza di ammissione al gratuito patrocinio è presentata esclusivamente dall'interessato o dal difensore, ovvero inviata, a mezzo raccomandata, all'ufficio del magistrato innanzi al quale pende il processo. Se

procede la Corte di cassazione, l'istanza è presentata all'ufficio del magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato (comma 1). Il comma 2 precisa, inoltre, che l'istanza può essere presentata dal difensore direttamente in udienza. Ai sensi del comma 3, per il richiedente detenuto, internato in un istituto, in stato di arresto o di detenzione domiciliare, ovvero custodito in un luogo di cura, il direttore o l'ufficiale di polizia giudiziaria che hanno ricevuto l'istanza, ai sensi dell'art. 123 c.p.p., la presentano o inviano, a mezzo raccomandata, all'ufficio del magistrato davanti al quale pende il processo.

L'art. 96 del Testo unico prevede che nei 10 giorni successivi a quello in cui è stata presentata o è pervenuta l'istanza di ammissione, ovvero immediatamente, se la stessa è presentata in udienza a pena di nullità assoluta ai sensi dell'art. 179, comma 2, c.p.p., il magistrato davanti al quale pende il processo o il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato, se procede la Corte di Cassazione, verificata l'ammissibilità dell'istanza, ammette l'interessato al patrocinio a spese dello Stato se ricorrono le prescritte condizioni di reddito (comma 1). Il magistrato respinge l'istanza se vi sono fondati motivi per ritenere che l'interessato non versa nelle condizioni di cui agli artt. 76 e 92, tenuto conto del tenore di vita, delle condizioni personali e familiari, e delle attività economiche eventualmente svolte. A tale fine, prima di provvedere, il magistrato può trasmettere l'istanza, unitamente alla relativa dichiarazione sostitutiva, alla Guardia di finanza per le necessarie verifiche (comma 2).

Infine, è stato integrato il contenuto del comma 2 del medesimo art. 96 del Testo unico, includendo tra gli elementi da valutare ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio anche le risultanze del casellario giudiziale (lettera d)).

## 12. TRATTA DELLE PERSONE

### 12.1. Il quadro normativo

Il quadro normativo in materia di lotta alla tratta delle persone è composto da una molteplicità di strumenti che, nel corso degli ultimi anni, sono stati adottati a livello internazionale, europeo e nazionale

A livello internazionale, la **Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale** del 2000, la cui ratifica è stata autorizzata con **legge 16 marzo 2006, n. 146**, reca un protocollo addizionale sulla tratta delle persone, in particolare delle donne e dei fanciulli.

Il Protocollo introduce la definizione di "tratta di persone". Ai sensi dell'art. 3, con tale espressione si intende *"il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggiamento o l'accoglienza di persone con la minaccia di ricorrere alla forza, o con l'uso effettivo della forza o di altre forme di coercizione, mediante il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o una situazione di vulnerabilità, o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o di vantaggi al fine di ottenere il consenso di una persona avente autorità su di un'altra ai fini dello sfruttamento. Lo sfruttamento include, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione di altre persone, o altre forme di sfruttamento sessuale, lavori o servizi forzati, schiavismo o prassi affini allo schiavismo, servitù o prelievo, di organi"*.

La Parte II del Protocollo è dedicata alla protezione delle vittime e prevede, tra l'altro, la tutela della loro *privacy* (con relativo divieto di divulgare al pubblico i procedimenti giudiziari in cui esse sono coinvolte); misure che garantiscano il recupero fisico, psicologico e sociale (ad esempio, un alloggio adeguato; consulenza ed informazioni in una lingua comprensibile; assistenza medica, psicologica e materiale; possibilità di lavoro, d'istruzione e di formazione professionale); la garanzia della sicurezza fisica; la possibilità di ottenere un risarcimento del danno subito. L'art. 7 richiede agli Stati parte di esaminare l'opportunità, in esito ad una valutazione dei fattori umanitari e personali, di consentire alle vittime di rimanere sul loro territorio, provvisoriamente o in modo stabile, nei casi appropriati. L'art. 8 prevede particolari cautele per il caso in cui si proceda al rimpatrio delle vittime.

La Parte III del Protocollo reca misure di prevenzione e cooperazione. In particolare, l'art. 9 prevede che gli Stati parte istituiscano politiche, programmi e altre misure per: a) prevenire e combattere la tratta e b) proteggere le vittime della tratta, in particolare le donne e i fanciulli, da una nuova vittimizzazione. L'art. 10 prevede la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i servizi di individuazione, di repressione, d'immigrazione degli Stati parte. L'art. 11 richiede il rafforzamento dei controlli alle frontiere necessari per prevenire ed individuare

la tratta delle persone. Lo stesso art. 11 e i successivi artt. 12 e 13 contengono disposizioni in materia di documenti di viaggio, richiedendo, tra l'altro, agli Stati parte di (1) fare in modo che i documenti di viaggio o di identità che rilascia siano di qualità tale da non poter farne agevolmente un uso improprio, né falsificarli o modificarli, riprodurli o rilasciarli illecitamente; (2) garantire l'integrità e la sicurezza dei documenti di viaggio o d'identità da esso rilasciati; (3) introdurre sanzioni per i trasportatori commerciali che non accertino che tutti i passeggeri siano in possesso dei necessari documenti di viaggio.

A livello di Unione europea, la **decisione quadro del Consiglio del 19 luglio 2002, n. 2002/629/GAI** (che ha abrogato una precedente azione comune del 1998) prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché siano puniti come reato il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora:

a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure

b) sia fatto uso di inganno o frode; oppure

c) vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure

d) siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù oppure

a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

Qualora siano coinvolti minori, la condotta è punita come reato di tratta degli esseri umani anche se non si è ricorsi ad alcuno dei mezzi suddetti.

Tutti i delitti previsti dalla decisione quadro devono essere procedibili d'ufficio.

Gli Stati membri devono inoltre criminalizzare l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo.

La decisione quadro contiene anche una armonizzazione minima delle sanzioni per alcune delle condotte che rientrano nella definizione di tratta e prevede che gli Stati membri introducano la responsabilità delle persone giuridiche per i delitti di tratta.

Si ricorda inoltre la **direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/81/CE** riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.



Anche il Consiglio d'Europa si è dotato di uno strumento in materia: la **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005** (sulla quale, v. *infra*).

L'Italia si è dotata di un insieme organico di misure contro la tratta di persone, con l'adozione della **legge 11 agosto 2003, n. 228**.

Tale provvedimento è intervenuto sul piano sanzionatorio-repressivo, su quello preventivo e su quello di assistenza alle vittime.

Per quanto riguarda il primo profilo, dal punto di vista del diritto sostanziale il reato di riduzione in schiavitù di cui all'art. 600 c.p. è stato riformulato in riduzione e mantenimento in schiavitù e quello di tratta e commercio di schiavi *ex art.* 601 c.p. è divenuto tratta di persone. Entrambe le fattispecie, così come quella di acquisto e alienazioni di schiavi di cui all'art. 602 c.p., sono state definite in maniera molto più articolata e sanzionate più severamente. Nell'art. 416 c.p. è stato inserito un esplicito riferimento all'associazione per delinquere finalizzata alla commissione di uno dei suddetti reati. Si è previsto che i delitti in questione assumano rilievo anche ai fini della responsabilità delle persone giuridiche *ex decreto legislativo* 231/2001.

Dal punto di vista processuale, la competenza a decidere sui reati di cui agli artt. 600-602 c.p. è stata sottratta alla corte d'assise, mentre quella a svolgere le indagini è stata concentrata a livello distrettuale. Il termine per le indagini preliminari è stato allungato. Sono stati poi estesi ai delitti in questione la speciale disciplina per le intercettazioni telefoniche di cui all'art. 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152<sup>66</sup> e i benefici penitenziari in casi di collaborazione di cui al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8<sup>67</sup>.

Per quanto concerne la prevenzione, al Ministro degli affari esteri è stato attribuito il compito di definire le politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai reati legati alla tratta, tenendo conto della collaborazione da essi prestata e dell'attenzione riservata dai medesimi alle problematiche della tutela dei diritti umani e di organizzare, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, incontri internazionali e campagne di informazione anche all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone. In vista della medesima finalità i Ministri dell'interno, per le pari opportunità, della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali dovranno organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa.

La legge 228/2003 ha poi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per le misure anti-tratta, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché

---

<sup>66</sup> "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa", convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

<sup>67</sup> "Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

delle altre finalità di protezione sociale previste dall'art. 18 del Testo unico sull'immigrazione (la disposizione richiamata prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, per consentire allo straniero che abbia subito violenze o sfruttamenti si sottrarvisi e partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale).

E' stato inoltre istituito un programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria alle vittime. Tale programma di assistenza è stato definito con **D.P.R. 19 settembre 2005, n. 237**<sup>68</sup>.

## **12.2. Il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11**

L'art. 9, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11<sup>69</sup> ha apportato alcune modifiche al codice di procedura penale relativamente, tra l'altro, ai procedimenti per delitti di tratta.

In particolare, la lettera a) ha previsto che per i procedimenti di cui all'art. 392, comma 1-*bis*, c.p.p. (tra i quali vi sono i delitti di tratta) si possa procedere all'assunzione con incidente probatorio al di fuori dei casi previsti dal comma 1 del medesimo art. 392 c.p.p. non solo della testimonianza del minore infrasedicenne - come era previsto precedentemente - bensì di tutti i soggetti minori e anche del maggiorenne che sia persona offesa.

Per quanto riguarda le modalità dell'incidente probatorio, la lettera c) della disposizione in esame ha novellato l'art. 398, comma 5-*bis*, c.p.p., estendendo le particolari modalità di assunzione della prova - che nel testo previgente si applicavano solo nel caso in cui vi fosse il coinvolgimento di minori infrasedicenni - a tutti i casi in cui vi sia il coinvolgimenti di minorenni (e dunque anche ai soggetti di età compresa tra i 16 e i 18 anni).

La medesima disposizione, inoltre, ha sostituito il riferimento alle "esigenze del minore" con quello alle "esigenze di tutela delle persone", quale parametro della valutazione del giudice in ordine alla decisione di procedere all'incidente probatorio e ha previsto la possibilità che l'udienza si svolga presso l'abitazione "della persona interessata all'assunzione della prova" (piuttosto che, come nel testo previgente, presso l'abitazione del minore).

---

<sup>68</sup> "Regolamento di attuazione dell'articolo 13 della L. 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone".

<sup>69</sup> "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

### **12.3. I disegni di legge di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005**

Dall'inizio della XVI legislatura, sono stati presentati quattro disegni di legge di "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, adottata a Varsavia il 16 maggio 2005*": uno alla Camera dei deputati (A.C. 1917, Maran e altri) e tre al Senato (A.S. 476, Amati e altri; A.S. 780, Carloni e altri; A.S. 1135, Della Monica e altri).

Al momento, l'unico tra i suddetti disegni di legge ad aver avuto un inizio di esame (sebbene solo in sede consultiva) è l'A.S. 1135, che è anche il più complesso, essendo composto da 15 articoli.

Come verrà evidenziato nel dettaglio in seguito, non poche disposizioni contenute nell'A.S. 1135 sono già divenute legge.

Oltre all'autorizzazione alla ratifica e all'ordine di esecuzione, tale disegno di legge:

- estende l'operatività dell'ipotesi aggravata del reato di associazione per delinquere (art. 416, sesto comma, c.p.) anche all'associazione diretta a commettere il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina aggravato di cui all'art. 12, comma 3-*bis*, del Testo unico sull'immigrazione (una disposizione identica si trova nell'art. 1, comma 5, del disegno di legge sicurezza definitivamente approvato dal Senato il 2 luglio 2009, A.S. 733-B);

- rende penalmente rilevante la condotta di chi, con varie modalità, determina in un altro soggetto uno stato di soggezione non continuativa (attualmente, il comma 1 del medesimo art. 600 c.p. sanziona la sola riduzione o il mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa);

- introduce il delitto di danneggiamento, soppressione, occultamento, detenzione, falsificazione, procacciamento di documenti, nonché la circostanza aggravante, relativa all'ipotesi in cui la condotta di tratta determini un grave pericolo per la vita o l'incolumità psico-fisica della vittima;

- prevede la responsabilità delle persone giuridiche per i delitti di cui all'art. 416, sesto comma, c.p. (si ricorda che la medesima disposizione ha trovato collocazione nell'art. 2, comma 29, del disegno di legge sicurezza);

- introduce una nuova circostanza attenuante applicabile ai delitti di riduzione e mantenimento in schiavitù, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi, nei confronti dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori (si ricorda che la medesima disposizione ha trovato collocazione nell'art. 3, comma 56, del disegno di legge sicurezza);

- prevede che nei procedimenti per i delitti di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p., il PM o la persona sottoposta alle indagini possano chiedere che si proceda con incidente probatorio anche in deroga ai presupposti di cui al comma 1 dell'art. 392 c.p.p., all'assunzione della testimonianza della persona offesa ovvero allo svolgimento del confronto tra persone che in altro incidente probatorio o al PM

hanno reso dichiarazioni discordanti (si ricorda che l'art. 392 c.p.p. è stato già modificato in senso almeno parzialmente analogo ad opera dell'art. 9 del decreto-legge 11/2009, v. sopra);

- inserisce il rilascio del permesso di soggiorno, anche ai fini del ricongiungimento familiare, tra i contenuti del programma di protezione per coloro che collaborano con la giustizia;

- prevede l'individuazione presso ogni questura di uno o più funzionari di polizia con il ruolo di "referente per la tratta di esseri umani e riduzione in schiavitù, nonché per il contrasto ad ogni forma di violenza o di grave sfruttamento lavorativo e sessuale" per facilitare i rapporti con le istituzioni, i rappresentanti degli enti locali e delle organizzazioni *no profit* operanti nel settore, anche al fine di armonizzare, razionalizzare e rendere più efficaci le procedure per il rilascio dei suddetti permessi;

- aumenta le risorse del Fondo per le misure anti-tratta e per il programma di assistenza per le vittime dei reati di tratta, istituiti dalla legge 228/2003;

- attribuisce agli enti locali e ai soggetti privati che abbiano prestato assistenza alla persona offesa la facoltà di intervenire in giudizio nei procedimenti per alcuni reati, nei quali la persona offesa sia stata destinataria di un programma di assistenza ed integrazione sociale;

- prevede l'ammissione al gratuito patrocinio in deroga ai limiti di reddito per la persona offesa dai reati di tratta.

L'A.S. 1135 è stato assegnato in sede referente alle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> del Senato il 7 maggio 2009, che non ne hanno iniziato l'esame.

Tuttavia su di esso si è espressa in sede consultiva la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, che il 26 maggio 2009 ha approvato parere favorevole.

#### **12.4. La proposta di decisione quadro concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI**

La Commissione europea ha predisposto una proposta di decisione quadro concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime COM(2009)136 def, che prevede l'abrogazione della decisione quadro 2002/629/GAI (v. sopra).

Il terzo considerando a tale proposta di decisione quadro ne individua l'elemento qualificante nell'adozione di un approccio globale e integrato alla lotta contro la tratta degli esseri umani, avendo come principali obiettivi una più rigorosa prevenzione e repressione e la protezione dei diritti delle vittime.

In particolare, la proposta prevede la riformulazione dei reati di tratta. Al fine di intensificare il processo di ravvicinamento delle legislazioni, si propone l'adozione dell'ampia definizione del reato di tratta di esseri umani contenuta nel

protocollo addizionale della Convenzione ONU del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale e della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Tra l'altro, la nuova definizione introduce un contenuto "minimo" dello sfruttamento, che reca un riferimento anche all'accattonaggio e al prelievo di organi. Viene inoltre chiarito che la "posizione di vulnerabilità", cui fa riferimento la definizione di tratta, si verifica quando la persona non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

Mentre la decisione quadro attualmente in vigore prevede l'armonizzazione delle sanzioni solo con riferimento ad alcune delle condotte sussumibili nella definizione di tratta (ad esempio, reato che abbia messo a repentaglio la vita della vittima; reato commesso contro una vittima particolarmente vulnerabile; ecc.) e per il resto si limita a richiedere che gli Stati membri introducano "*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'estradizione*", l'art. 3, paragrafo 1, della proposta prevede l'armonizzazione minima delle sanzioni applicabili con riferimento a tutte le condotte (reclusione non inferiore nel massimo a 6 anni), mentre i paragrafi 2 e 3 del medesimo articolo prevedono l'introduzione di aggravanti.

L'art. 6 della proposta impone agli Stati membri di stabilire la possibilità di non perseguire né imporre sanzioni penali alle vittime della tratta che siano state coinvolte in attività illecite come conseguenza delle minacce e delle violenze subite.

L'art. 7 richiede agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le persone incaricate delle indagini per i delitti di tratta ricevano la formazione necessaria e possano disporre degli strumenti investigativi utilizzati per i casi di criminalità organizzata. Quali le intercettazioni telefoniche, la sorveglianza elettronica e le indagini finanziarie.

L'art. 8 ridisciplina la materia della giurisdizione e del coordinamento dell'azione penale, prevedendo, tra l'altro, che ogni Stato membro adotti le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione quando il reato è stato commesso contro un suo cittadino o contro una persona che risiede abitualmente nel suo territorio.

Rinnovata attenzione viene data alla materia della protezione delle vittime vulnerabili che, contrariamente al passato, riguarderà anche gli adulti vittime di tratta. L'art. 9 della proposta prevede tra l'altro, a favore delle vittime particolarmente vulnerabili, un trattamento specifico per prevenire la vittimizzazione secondaria, evitando (a) il contatto visivo fra le vittime e gli autori del reato, anche durante le deposizioni, come audizioni ed esami incrociati, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso di strumenti audio e video; (b) domande sulla vita privata che non siano assolutamente necessarie per provare i fatti contestati; (c) deposizioni in udienze pubbliche; (d) ripetizioni non necessarie delle audizioni nel corso delle indagini e del procedimento penale. Gli Stati membri devono inoltre prevedere che le vittime particolarmente vulnerabili abbiano accesso alla consulenza legale gratuita e all'assistenza legale alle stesse

condizioni previste dalla legislazione nazionale per il convenuto, anche ai fini di una domanda di risarcimento.

L'art. 10 delinea più alti livelli di assistenza alle vittime, prima, durante e dopo il procedimento penale.

L'art. 11, in tema di misure di protezione speciali per i minori, stabilisce che gli Stati membri applichino gli artt. 14 e 15 della nuova decisione-quadro relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia (anch'essa *in itinere*).

Per prevenire e monitorare il fenomeno, occorrerà scoraggiare la domanda e promuovere la formazione regolare di funzionari che entreranno in contatto con le vittime effettive o potenziali, compresa la polizia locale, affinché siano in grado di prestare loro assistenza (art. 12). Gli Stati membri avranno poi la facoltà di adottare misure affinché costituisca reato ricorrere consapevolmente ai servizi oggetto dello sfruttamento, prestati da una vittima di tratta.

Sarà infine necessario istituire relatori nazionali o altri meccanismi equivalenti al fine di controllare l'attuazione delle misure previste (art. 13).

Al Senato, la proposta di decisione quadro (atto comunitario n. 31) è stata assegnata, *ex art.* 144 Reg. Sen., alla Commissione giustizia che non ne ha iniziato l'esame.

L'atto comunitario in questione è stato invece posto all'ordine del giorno della Commissione politiche dell'Unione europea, che ne ha iniziato l'esame nel corso della seduta del 24 giugno 2009, e della Commissione esteri, che ha reso parere favorevole alla Commissione giustizia nel corso della seduta del 13 maggio 2009.

## **12.5. I disegni di legge in materia di prostituzione all'esame del Senato**

Si ricorda che le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia del Senato hanno iniziato l'esame di alcuni disegni di legge in materia di prostituzione: AA.SS. 125 (Poretti e Perduca), 674 (Franco Paolo), 756 (Stiffoni), 776 (Della Monica e altri), 1027 (Musso), 1079 (Governo), 1093 (Serra ed altri), 1193 (Franco Vittoria e altri).

Le Commissioni riunite hanno assunto come testo base il disegno di legge governativo (cfr. resoconto sommario del 12 marzo 2009).

Contrariamente ad alcuni dei disegni di legge abbinati, il disegno di legge governativo non disciplina direttamente la materia della tratta. Tuttavia, nel corso dell'indagine conoscitiva sul fenomeno della prostituzione condotta dalle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia nell'ambito dell'esame dei disegni di legge suddetti, è emerso come il fenomeno della prostituzione e quello della tratta siano profondamente connessi ed è stato da più parti ventilato il timore che la criminalizzazione della prostituzione di strada renderebbe ancora più vulnerabili le vittime di tratta, le quali, spinte nel chiuso degli appartamenti,

sarebbero ancora di più sotto il controllo delle organizzazioni criminali (cfr. resoconto stenografico della seduta del 22 gennaio 2009).





### **13. PROSPETTIVE DI MODIFICA DEL TESTO UNICO SULLE SOSTANZE STUPEFACENTI**

#### **13.1. L'A.S. 1080**

Il disegno di legge del Governo A.S. 1080, attualmente all'esame delle Commissioni riunite del Senato 2<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup>, reca una delega al Governo per adeguare l'ordinamento interno ad alcuni regolamenti dell'Unione europea in materia di precursori di droghe:

- regolamento (CE) n. 273/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004,
- regolamento (CE) n. 111/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004,
- regolamento (CE) n. 1277/2005 della Commissione, del 27 luglio 2005.

Tali regolamenti introducono una serie di procedimenti amministrativi e di controlli per i precursori di droghe, i quali sono sostanze largamente impiegate nel settore industriale, ma al contempo usate dai narcotrafficienti per la produzione su vasta scala di droghe.

Come ricorda la relazione illustrativa, l'attuale disciplina interna, che fa riferimento alle "sostanze suscettibili di impiego per la produzione di sostanze stupefacenti o psicotrope"<sup>70</sup>, non opera una distinzione tra i precursori di droghe e le medesime sostanze stupefacenti o psicotrope e non contempla le procedure amministrative summenzionate.

L'art. 2 reca i principii e i criteri direttivi per l'esercizio della delega.

Essi prevedono, in primo luogo, l'individuazione degli uffici pubblici competenti per le procedure amministrative in oggetto, l'adozione (sempre da parte del legislatore delegato) della stessa terminologia (relativa alle sostanze) adoperata dai regolamenti comunitari summenzionati, nonché la definizione di una disciplina distinta per i precursori di droghe, rispetto alle sostanze stupefacenti o psicotrope (alinea e lettere *a*) e *b*) del comma 1).

Tale revisione della disciplina deve, in particolare, stabilire (lettera *c*) del comma 1) le modalità di rilascio, sospensione e ritiro della licenza per l'impiego dei precursori di droghe classificati (dai regolamenti comunitari) nella categoria 1, nonché individuare le esclusioni dall'obbligo di licenza e le modalità di rilascio di licenze speciali ad alcuni soggetti (farmacie, ambulatori veterinari, forze armate e di polizia, uffici doganali, laboratori ufficiali delle autorità competenti).

Si ricorda che la normativa comunitaria distingue i precursori di droghe in tre categorie, in relazione alla loro pericolosità; nella suddetta categoria 1 rientrano i

---

<sup>70</sup> Cfr. l'art. 70 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

precursori la cui produzione e distribuzione commerciale richiedono maggiori controlli.

Nell'esercizio della delega occorre altresì definire la regolamentazione: del registro degli operatori dei precursori classificati nella categoria 2 e, limitatamente alle attività di esportazione, nella categoria 3, ivi comprese le relative modalità di registrazione (lettera *d*) del comma 1); delle transazioni commerciali all'interno dell'Unione europea dei precursori classificati nelle categorie 1 e 2 (lettera *e*)); delle transazioni con mercati di Paesi non appartenenti all'Unione europea dei precursori appartenenti ad una delle tre categorie menzionate (lettera *f*)); dell'obbligo di rendicontazione annuale per i precursori classificati in una delle tre categorie (lettera *g*)); delle attività di vigilanza e di ispezione (lettera *h*)).

I regolamenti in questione impongono poi agli Stati membri di introdurre nei propri ordinamenti sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive da applicare in caso di violazione delle disposizioni dei regolamenti stessi.

La relazione illustrativa evidenzia che, nell'adeguare la normativa interna a quella comunitaria, sarà indispensabile razionalizzare e coordinare l'impianto sanzionatorio vigente in tema di precursori di droghe, attualmente contenuto negli articoli 70 e 73 del Testo unico sulle sostanze stupefacenti.

In particolare, l'intervento in esame è finalizzato a graduare la gravità della qualificazione giuridica della violazione (delitto, contravvenzione ovvero illecito amministrativo) e, quindi, della risposta sanzionatoria, in funzione della pericolosità delle sostanze e della specifica offensività delle condotte poste in essere. In altri termini, la gravità della sanzione varierà a seconda della categoria (numero 1, 2 o 3) in cui un determinato precursore è classificato negli allegati ai regolamenti comunitari suddetti.

La concreta delimitazione delle condotte sanzionabili (immissione sul mercato, importazione, esportazione, ecc.) dovrà essere effettuata dal Governo nei termini e nei limiti di cui ai regolamenti comunitari in questione (che recano le relative definizioni).

Analogamente, anche per quanto concerne l'individuazione delle sostanze rilevanti, viene introdotto il diretto riferimento agli allegati ai regolamenti.

In particolare, ai sensi della **lettera a)**, verranno sanzionate come **delitto**, nel rispetto dei limiti massimi edittali individuati nel vigente art. 73, comma 2-*bis*, del Testo unico sugli stupefacenti (il quale prevede la reclusione da 6 a 22 anni e la multa da euro 26.000 a euro 300.000), le condotte di illecita immissione sul mercato, importazione ed esportazione di precursori di droghe classificati dagli allegati ai regolamenti nelle **categorie 1 e 2**, nonché di illecito possesso dei precursori di droghe classificati nella sola **categoria 1** (la relazione illustrativa sottolinea che attualmente il possesso delle sostanze in questione non risulta penalmente sanzionato).

Le condotte in questione dovranno essere sanzionate più duramente qualora vengano poste in essere da soggetti legittimati ad operare con sostanze stupefacenti o con precursori di droghe (ossia dagli operatori professionali muniti di autorizzazione a trattare le sostanze in questione).

La **lettera b)** prevede invece che dovrà essere sanzionata come **delitto** punibile con la reclusione fino a 5 anni e con la multa fino ad euro 3.000 la condotta di illecita esportazione di sostanze classificate dagli allegati ai regolamenti nella **categoria 3** (in luogo della fattispecie contravvenzionale oggi contenuta nell'art. 70 del Testo unico). Anche in questo caso il Governo dovrà stabilire un più grave trattamento sanzionatorio a carico dei soggetti legittimati ad operare con sostanze stupefacenti o con precursori di droghe.

La **lettera c)** prevede che integrino una **contravvenzione** punibile con l'arresto fino a 1 anno o con l'ammenda da euro 300 ad euro 3.000, salvo che il fatto costituisca più grave reato, le seguenti condotte:

- 1) l'impedimento o l'ostacolo alle attività di vigilanza, controllo ed ispezione, individuate dai regolamenti;
- 2) l'inosservanza, da parte degli operatori, degli obblighi di comunicazione delle transazioni svolte, imposti dai regolamenti;
- 3) la violazione dell'obbligo di fornire le sostanze di cui alla categoria 1 solo a determinati soggetti.

In tutti i casi di cui alle suddette lettere a), b) e c), saranno poi previste le sanzioni accessorie:

- della revoca della licenza ad operare con sostanze classificate nella categoria 1, con divieto di ulteriore rilascio, nonchè
- della sospensione dell'attività svolta dall'operatore con riferimento alle sostanze classificate nelle categorie 2 e 3 per limiti di durata che varieranno a seconda della gravità della condotta.

Ai sensi della **lettera d)** costituirà invece **illecito amministrativo**, punibile con sanzione pecuniaria non inferiore ad euro 600 e non superiore ad euro 6.000, la violazione degli ulteriori obblighi posti a carico degli operatori dai regolamenti, tra cui gli obblighi di comunicazione, dichiarazione, documentazione ed etichettatura. In questo caso, il Governo dovrà prevedere la possibilità di sospendere la licenza ad operare con sostanze classificate nella categoria 1, nonché l'attività svolta dall'operatore con riferimento alle sostanze classificate nelle categorie 2 e 3, nei limiti di durata previsti dall'art. 70 del Testo unico sugli stupefacenti.

Ai fini della prevenzione e repressione del traffico illecito, la **lettera e)** prevede che venga disciplinato l'obbligo di comunicare alla Direzione centrale per i servizi antidroga:

- le transazioni commerciali verso i Paesi extracomunitari per i quali i regolamenti comunitari prevedono un controllo sistematico delle operazioni di esportazione, nonché
- altre transazioni individuate sulla base di criteri quantitativi ovvero in relazione alla tipologia delle sostanze classificate.

La violazione del suddetto obbligo di comunicazione dovrà essere sanzionato ai sensi della precedente lettera c).

Ai sensi della **lettera f)**, il Governo dovrà prevedere la possibilità, nei procedimenti penali per i delitti di cui alle suddette lettere a) e b), di ritardare l'emissione o l'esecuzione dei provvedimenti di arresto o di sequestro (quando ciò sia necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili) e di compiere le ulteriori attività previste dall'art. 98 del Testo unico sugli stupefacenti.

Infine, la **lettera g)** prevede che tra le ipotesi del reato associativo di cui all'art. 74 del Testo unico sugli stupefacenti ("*Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope*") debba essere inserita quella in cui tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli indicati nella lettera a) del comma in esame.

### **13.2. Il disegno di legge comunitaria 2009**

L'art. 8 del disegno di legge comunitaria 2009 (A.C. 2449, attualmente all'esame della Commissione XIV della Camera dei deputati) delega il Governo a dare attuazione alla decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti.

Il termine di recepimento della decisione quadro è scaduto il 12 maggio 2006.

Il provvedimento, dopo aver fornito le definizioni di stupefacenti e precursori (art. 1), all'art. 2 prevede che - con esclusione della detenzione per uso personale come definita dalle rispettive legislazioni nazionali - gli Stati membri adottino sanzioni di natura detentiva in merito alle seguenti condotte illecite, ascrivibili anche alle persone giuridiche:

a) la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, l'offerta, la commercializzazione, la distribuzione, la vendita, la consegna a qualsiasi condizione, la mediazione, la spedizione, la spedizione in transito, il trasporto, l'importazione o l'esportazione di stupefacenti;

b) coltura del papavero da oppio, della pianta di coca o della pianta della cannabis;

c) detenzione o acquisto di stupefacenti allo scopo di porre in essere una delle attività sopraccitate;

d) fabbricazione, trasporto, e distribuzione di precursori, quando la persona che compie tali atti sia a conoscenza del fatto che essi saranno utilizzati per la produzione o la fabbricazione illecite di stupefacenti.

La decisione quadro prevede che gli Stati membri adottino, per gli indicati reati pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni e prescrive l'adozione di circostanze aggravanti ed attenuanti nonché di specifiche sanzioni pecuniarie e amministrative applicabili alle persone giuridiche.

## **14. LE INTERCETTAZIONI DI COMUNICAZIONI E L'ACQUISIZIONE DI DATI DEL TRAFFICO TELEFONICO**

### **14.1. I provvedimenti in materia di dati del traffico telefonico e telematico adottati nei primi mesi della XVI legislatura**

Il **decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 109**<sup>71</sup>, dando attuazione alla direttiva 2006/24/CE, ha modificato l'art. 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (c.d. Codice della *privacy*), riducendo il tempo durante il quale gli operatori di telefonia sono tenuti a conservare i dati del traffico telefonico e telematico per fini di accertamento e repressione dei reati.

La suddetta direttiva 2006/24/CE è finalizzata ad armonizzare le disposizioni nazionali degli Stati membri con riferimento all'obbligo, da parte dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico e di reti pubbliche di comunicazione, di conservare alcuni dati da questi generati o trattati, al fine di renderli disponibili in caso di indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi, quali definiti dalle norme nazionali di ciascuno Stato.

In particolare, in deroga alle disposizioni della direttiva 2002/58/CE, relative alla riservatezza dei dati, la direttiva 2006/24/CE reca l'obbligo di conservare alcuni dati, di cui specifica espressamente la tipologia. Tali dati sono quelli che consentono di determinare:

- la fonte e la destinazione di una comunicazione (sia per la telefonia fissa o mobile che per la telefonia via internet e la posta elettronica);
- la data e la durata della comunicazione;
- il tipo di comunicazione (servizio telefonico o servizio Internet utilizzato);
- il tipo di attrezzatura utilizzata;
- l'ubicazione delle apparecchiature (in caso di apparecchiature di comunicazione mobile).

Sono inclusi inoltre i dati generati da tentativi di chiamata non riusciti, ossia chiamate collegate con successo ma che non hanno ricevuto risposta.

Non potranno invece essere conservati i dati relativi ai contenuti delle comunicazioni stesse.

Gli Stati membri devono garantire che l'accesso a tali dati sia consentito alle sole autorità nazionali competenti in casi specifici e in conformità con le rispettive norme nazionali.

La direttiva 2006/24/CE stabilisce che i dati in questione debbano essere conservati per un periodo non inferiore a 6 mesi e non superiore ai 2 anni dalla data di comunicazione.

---

<sup>71</sup> "Attuazione della direttiva 2006/24/CE riguardante la conservazione dei dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE".

Ciò ha reso necessario un intervento sull'art. 132 del Codice della *privacy*, che prevedeva tempi di conservazione più lunghi.

In particolare, esso stabiliva che:

- per le generiche finalità di accertamento e repressione dei reati, i dati relativi al traffico telefonico dovessero essere conservati dal fornitore per 2 anni e i dati del traffico telematico per 6 mesi;
- tuttavia, ai fini della repressione penale di delitti in danno di sistemi informatici o telematici o di delitti particolarmente gravi (per i quali il codice di procedura penale consente una particolare durata delle indagini preliminari – *ex art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p.*), i termini ordinari erano raddoppiati. Pertanto, i dati relativi al traffico telefonico potevano e dovevano essere conservati per 4 anni.

Il decreto legislativo 109/2008 ha introdotto invece un periodo unico di conservazione pari a:

- 24 mesi per i dati di traffico telefonico;
- 12 mesi per i dati di traffico telematico;
- 30 giorni per i dati relativi alle chiamate senza risposta, senza distinzioni in base al tipo di reato.

Pertanto, è stato eliminato l'obbligo dei fornitori di conservare i dati del traffico telefonico fino a 48 mesi per le finalità di accertamento e repressione di delitti di particolare gravità (tra i quali l'associazione di tipo mafioso).

L'art. 1 del **decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151**, recante "*Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina*", come modificato dalla legge di conversione 28 novembre 2008, n. 186, ha posticipato al 31 marzo 2009:

- il termine a partire dal quale gli operatori di telefonia saranno obbligati a conservare i dati relativi alle chiamate senza risposta<sup>72</sup>;
- l'entrata in vigore dell'obbligo per i fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico che offrono servizi di accesso a internet

---

<sup>72</sup> L'importanza della conservazione dei dati relativi alle chiamate senza risposta era evidenziata nelle relazione illustrativa dell'A.G. 227 della scorsa legislatura (poi decreto legislativo 109/2008): "*Per quanto riguarda il delicato tema delle chiamate senza risposta - i cui dati, come è emerso nel corso delle audizioni con gli operatori telefonici, sono trattati dalla maggior parte di questi ultimi solo in modo temporaneo, senza che ne venga effettuata alcuna archiviazione - viene disposto ... un termine breve di conservazione (trenta giorni); al riguardo si tenga presente che, come rappresentato dai rappresentanti delle forze dell'ordine che hanno partecipato ai lavori istruttori, attraverso queste chiamate (senza risposta), ad esempio l'invio del c.d. squillo telefonico ad altro apparecchio fisso o mobile, è possibile comunicare in codice e, soprattutto, provocare l'accensione di apparecchi elettrici o elettronici e, dunque, anche innescare esplosioni a distanza*".

(*Internet Access Provider*) di assicurare la disponibilità e l'effettiva univocità degli indirizzi di protocollo internet<sup>73</sup>.

L'art. 12-ter del **decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11**, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*", come modificato dalla legge di conversione 23 aprile 2009, n. 38, ha ulteriormente posticipato il termine a partire dal quale gli operatori di telefonia saranno obbligati a conservare i dati relativi alle chiamate senza risposta:

- al 31 dicembre 2009, per quanto riguarda le chiamate originate da rete mobile e terminate su rete mobile o fissa;

- al 31 dicembre 2010, per quanto concerne le chiamate originate da rete fissa e terminate su reti fisse o mobili.

## **14.2. Il progetto di riforma delle intercettazioni nelle indagini relative a delitti di criminalità organizzata (A.S. 1611)**

Attualmente, l'art. 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152<sup>74</sup> reca una disciplina speciale per le intercettazioni telefoniche nell'ambito di indagini relative a delitti di criminalità organizzata, che rende più semplice il ricorso a tale mezzo di ricerca della prova, rispetto a quanto stabilito in via generale per gli altri reati dagli artt. 266 e ss. c.p.p..

Il decreto-legge 152/1991 prevede, infatti, che in deroga a quanto disposto dall'art. 267 c.p.p., l'autorizzazione a disporre le intercettazioni è data, con decreto motivato, quando l'intercettazione è **necessaria** (e non "assolutamente indispensabile", come afferma l'art. 267 c.p.p.) per lo svolgimento delle indagini in relazione ad un delitto di criminalità organizzata (oltre che di minaccia col mezzo del telefono) in ordine ai quali sussistano **sufficienti indizi** (e non "gravi indizi di reato", come previsto dall'art. 267 c.p.p.).

L'intercettazione di comunicazioni tra presenti (la c.d. intercettazione ambientale) che avvenga nei luoghi indicati dall'art. 614 c.p. (domicilio e altri luoghi di privata dimora) è consentita - contrariamente a quanto previsto in generale dall'art. 266, comma 2, c.p.p. - anche se non vi è motivo di ritenere che nei luoghi predetti si stia svolgendo l'attività criminosa.

---

<sup>73</sup> La relazione illustrativa pone in evidenza che l'impossibilità tecnica di assegnare a ogni utente un indirizzo IP univoco (segnalata dagli stessi fornitori del servizio), combinata con il divieto di conservare dati diversi da quelli elencati dall'art. 3 del decreto legislativo 109/2008, condurrebbe alla perdita definitiva di dati di traffico telematico che potrebbero risultare determinanti per proseguire le indagini, anche per gravi reati.

<sup>74</sup> "*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*", convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

La durata delle operazioni non può superare i 40 giorni, ma può essere prorogata dal giudice con decreto motivato per periodi successivi di 20 giorni, qualora permangano i presupposti. Nei casi di urgenza, alla proroga provvede direttamente il PM; in tal caso si osservano le disposizioni del comma 2 dell'art. 267 c.p.p..

Il PM e l'ufficiale di polizia giudiziaria possono farsi coadiuvare da agenti di polizia giudiziaria.

L'A.S. 1611, recante *"Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche"*, prevede l'abrogazione dell'art. 13 del decreto-legge 152/1991 (art. 1, comma 32) e l'inserimento all'interno del codice di procedura penale (nuova comma 3-bis dell'art. 267 c.p.p., introdotto dall'art. 1, comma 10, lettera f) del medesimo A.S. 1611), di una disciplina che, sebbene molto simile, presenta alcune non trascurabili differenze.

La nuova disciplina, infatti:

(1) si riferisce in maniera specifica ai soli delitti elencati dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p., mentre la disciplina attualmente in vigore ha un campo di applicazione più ampio, in quanto si applica ai delitti di criminalità organizzata e di minaccia col mezzo del telefono.

Si ricorda che, nel parere reso sull'A.C. 1415 (ora A.S. 1611) in data 17 febbraio 2009, il Consiglio superiore della magistratura ha evidenziato che *"il concetto di "criminalità organizzata", in base al quale oggi è possibile l'utilizzazione della procedura "speciale", risulta più ampio di quello descritto mediante il riferimento all'art. 51, comma 3-bis e 3-quater, c.p.p.: ad esempio la giurisprudenza prevalente ritiene che in tale concetto ricadano tutte le fattispecie associative, compreso l'art. 416 c.p. "semplice", laddove nella prescrizione contenuta negli articoli 51, comma 3-bis e 3-quater, ricadono solo una parte di tali fenomeni criminali, sebbene la parte largamente prevalente"*;

(2) copre tutte le operazioni di cui all'art. 266, comma 1, c.p.p., come riformulato dall'art. 1, comma 9, dell'A.S. 1611 (quindi anche l'intercettazione di immagini mediante riprese visive e l'acquisizione dei tabulati telefonici), mentre la disciplina attualmente in vigore si riferisce alle sole intercettazioni.

Pertanto, contrariamente a quanto accade attualmente, nelle indagini per delitti di criminalità organizzata sarà necessario ottenere l'autorizzazione del tribunale per poter procedere a riprese visive e all'acquisizione di tabulati;

(3) dispone che, conformemente a quanto disposto in via generale dal comma 3 dell'art. 267 c.p.p., come riformulato dal comma 10, lettera e), la proroga delle intercettazioni sia autorizzata dal tribunale e non più dal giudice;



(4) introduce il riferimento al termine di durata massima delle indagini preliminari come termine massimo per la proroga delle intercettazioni.

### **14.3. Altri profili dell'A.S. 1611 che possono influire sulle indagini in materia di criminalità organizzata**

Si ricorda che una serie di considerazioni sull'A.C. 1415 (ora A.S. 1611) sono state svolte dal Procuratore nazionale antimafia nel corso della sua audizione in Commissione parlamentare antimafia del 25 febbraio 2009 (cfr. resoconto stenografico n. 9).

Il Procuratore nazionale ha rilevato i seguenti profili di criticità:

(1) per ciò che concerne i reati diversi da quelli di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., l'introduzione del riferimento ai gravi indizi di colpevolezza (poi divenuti, nell'A.S. 1611, **evidenti indizi di colpevolezza**), in luogo degli attuali gravi indizio di reato, parrebbe snaturare lo strumento delle intercettazioni, che dovrebbero essere un mezzo di ricerca della prova e non il riscontro di una prova già formata (cfr. art. 267, comma 1, c.p.p., come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera a), dell'A.S. 1611);

(2) **equiparazione delle riprese visive e dell'acquisizione dei tabulati alle intercettazioni**, con conseguente necessità per le forze di polizia di ottenere l'autorizzazione del tribunale per potere piazzare telecamere in luoghi pubblici (cfr. art. 266, comma 1, c.p.p., come modificato dall'art. 1, comma 9, dell'A.S. 1611): *"Mi domando allora: saremmo riusciti ugualmente a catturare Provenzano, se fossero state in vigore norme come quelle dell'attuale disegno di legge sulle intercettazioni? Le numerosissime telecamere sarebbe stato possibile piazzarle con la massima tempestività nel paese di Corleone, per arrivare a quella casetta in campagna, anch'essa sottoposta al controllo visivo da lontano, dove era il suo rifugio, tenuto conto dell'impossibilità di fare osservazioni e pedinamenti in territori dove la polizia sarebbe immediatamente riconosciuta? Tra l'altro, proprio con riferimento alle riprese visive, faccio presente che oggi la sicurezza in generale si fonda anche su queste tecnologie. Negli angoli dei centri storici delle città o negli autogrill, che sono punti strategici sotto il profilo della prevenzione e della sicurezza, oggi vengono piazzate delle telecamere le cui riprese si sono rivelate utilissime per scoprire reati e colpire responsabili che non pensavano di essere osservati mentre compivano il loro crimine. Con le nuove norme, queste riprese saranno utilizzabili per trovare la prova della responsabilità di quei soggetti, se sarà necessaria un'autorizzazione equipollente a quella delle intercettazioni?"*);

(3) **divieto assoluto di stralcio delle registrazioni e dei verbali prima del loro deposito** nella segreteria del PM (nuovo comma 6-bis dell'art. 268 c.p.p., introdotto dall'art. 1, comma 11, lettera d), dell'A.S. 1611): *"a volte le intercettazioni accertano dei reati sui quali le indagini devono proseguire; esse però devono essere stralciate perchè non pertinenti al procedimento per cui sono state disposte le indagini. Se c'è l'obbligo di depositare gli atti e questi non possono essere stralciati prima del deposito, come si può evitare che la difesa venga a conoscenza di queste intercettazioni? Anche in questo caso si tratta di un problema molto semplice: basta prevedere questa possibilità oppure ritardare il deposito per la difesa, bisogna però fare sempre in modo che quest'ultima non ne venga a conoscenza prima che si possa compiere l'indagine per il reato emerso da quelle intercettazioni"*;

(4) **divieto di utilizzo dei risultati delle intercettazioni qualora nell'udienza preliminare o nel dibattimento il fatto risulti diversamente qualificato** e in relazione ad esso non sussistano i limiti di ammissibilità previsti dall'art. 266 c.p.p. (cfr. nuovo comma 1-bis dell'art. 271 c.p.p., introdotto dall'art. 1, comma 16, dell'A.S. 1611): *"Mi pare che questo sia un profilo che stravolge la passata tradizione giuridica: cioè, se il fatto viene accertato, il mutamento del titolo del reato – che può avvenire per una diversa valutazione dei giudici, o anche per una legge che intanto decide che quel fatto o quel comportamento non è più reato – è sempre stato salvato dal principio generale del tempus regit actum, per il quale tutto ciò che si è prodotto deve essere comunque ritenuto valido. Si tratta di una norma transitoria di diritto penale e processuale, che salva tutto ciò che è stato commesso sotto la vigenza della precedente legislazione, o che è stato valutato in modo diverso solo sotto il profilo giuridico. Un furto che diventa rapina, ad esempio, o una rapina che diventa furto dipende da una diversa valutazione degli elementi, ma il fatto in sè sussiste. Pertanto, mi lascia un po' perplessa che non sia possibile utilizzare certi elementi per un certo fatto o per un dato comportamento soltanto in ragione del cambiamento del titolo giuridico"*.

(5) **divieto di utilizzo dei contenuti delle intercettazioni dello stesso procedimento per poter richiedere altre intercettazioni o la proroga delle intercettazioni** (cfr. art. 267, comma 1, c.p.p., come modificato dall'art. 1, comma 10, lettera a), dell'A.S. 1611): *"Chi ha esperienza delle indagini sugli stupefacenti sa che le consegne e le attività di spaccio emergono dalle intercettazioni. E' una sorta di filiera in cui ci sono momenti di consegna e di traffico e intervengono altri soggetti che vanno anch'essi intercettati, se si vuole risalire ai cervelli dell'organizzazione. Se poi si vogliono prendere solo gli spacciatori, allora il problema non esiste. Secondo la nuova disciplina, la ricerca di elementi esterni alle intercettazioni del medesimo procedimento significa che per poter ottenere da un tribunale collegiale l'autorizzazione ad intercettare bisogna trovare indizi ed elementi in qualche altra attività di*

*indagine esterna a quella stessa intercettazione che si sta compiendo. Capisco che questa possa essere una soluzione tesa a limitare le intercettazioni, ma dobbiamo sapere che tanti reati in itinere non si potranno scoprire o seguire nel loro iter attuativo, perchè non sarà più possibile intercettarli";*

**(6) necessità della richiesta della persona offesa per poter procedere alle intercettazioni nei procedimenti contro ignoti** (cfr. nuovo comma 1-ter dell'art. 267 c.p.p., introdotto dall'art. 1, comma 10, lettera c), dell'A.S. 1611): *"Penso al pizzo e all'estorsione. Se una persona non vuole denunciare il pizzo, vorrei sapere come può dare l'autorizzazione e il consenso ad intercettare coloro che non vuole assolutamente accusare. Ciò significa non potere effettuare indagini su una serie di reati che oggi invece sono utilissime, perchè molto spesso si inizia a indagare sul contenuto di una inter-cettazione su una estorsione e dall'estorsione si coglie l'associazione che sta dietro quell'atto criminale. Non si parte necessariamente dall'associazione per vedere quali reati si commettono. Anzi, e' il contrario: si parte da un dato, da un fatto concreto, da una denuncia. Anche queste considerazioni dovrebbero far riflettere".*

Nel corso dell'audizione del 25 febbraio 2009, il Procuratore nazionale ha infine sollevato un problema tecnico che non viene affrontato dai disegni di legge in materia di intercettazioni attualmente all'esame del Parlamento: quello dei sistemi che creano difficoltà o impossibilità di intercettazione.

Si ricorda che la questione era stata riportata tra le conclusioni dell'indagine conoscitiva in materia di intercettazioni telefoniche condotta dalla Commissione giustizia del Senato nella XV legislatura. Il documento conclusivo di tale indagine (Doc. XVII n. 2) affermava quanto segue: *"Ancora da un punto di vista normativo, ma con un occhio d'attenzione per gli aspetti internazionalistici del problema, va affrontata la questione attinente ai sistemi (telefoni satellitari o software tipo SKYPE) che creano difficoltà o impossibilità di controllo. In materia ci troviamo in presenza di un vuoto normativo. Perché i sistemi sono gestiti da società che alle volte hanno una sede seppur secondaria in Italia o comunque in Paesi europei, la soluzione può trovarsi soltanto in nuove previsioni normative d'interesse pubblico comune, da promuovere anche a livello europeo. Preso atto della necessità di un adeguamento legislativo al rapido mutare della realtà di fatto, non va dimenticato quanto detto poco fa in ordine alla previsione di una task force tecnica, che sia comunque in grado di stare al passo con i tempi e con le tecnologie che cambiano repentinamente".*

A tal proposito, il 18 febbraio 2009, il Ministro dell'interno ha costituito un apposito gruppo di lavoro formato da rappresentanti del Dipartimento della Pubblica sicurezza, dalla Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza e dal Consiglio nazionale delle Ricerche, che ha l'obiettivo di ricercare soluzioni tecnologiche e normative per rendere fruibili ai fini investigativi e giudiziari le intercettazioni telematiche effettuate sulle conversazioni Voip che utilizzano il software prodotto da Skype.

A livello europeo, il problema è da tempo all'esame di Eurojust. Si ricorda che il rappresentante nazionale per l'Italia facente funzioni presso Eurojust, nel corso dell'audizione in Commissione parlamentare antimafia del 22 aprile 2009, ha affermato quanto segue: *"I problemi legati a Skype stanno molto a cuore a qualsiasi inquirente che si sia occupato di criminalità organizzata. Come tutti sappiamo, in proposito vi è stato recentemente un intervento del Procuratore nazionale antimafia e del Ministro dell'interno che ha costituito un tavolo tecnico per affrontare i problemi di natura normativa e tecnica legati a tale sistema. Questo tema fu specificamente affrontato da Eurojust e da me personalmente addirittura nel 2006 su input della direzione distrettuale antimafia di Milano nell'ambito di una particolare indagine condotta dalla stessa DDA. Nell'agosto del 2006 ebbe luogo una riunione cui hanno partecipato Eurojust, gli inquirenti della direzione distrettuale antimafia ed i rappresentanti di Skype che avevano manifestato una disponibilità a proseguire nei rapporti di collaborazione al fine di trovare una soluzione a questo difficile problema. Il problema tecnico esiste ed è molto rilevante. A seguito di questa prima riunione, in realtà, ve ne è stata una successiva che ha visto concorrere tutti i migliori tecnici d'Europa, trattandosi di un tema di scottante interesse per tutti. Poi non si è più andati avanti perché il tavolo tecnico si è interrotto e numerosi problemi hanno rallentato i lavori. Il tema comunque è stato attualmente ripreso, proprio perché rappresenta ormai un'emergenza. In realtà tutti usano Skype ma non so se lo usino in funzione della riservatezza, della non intercettabilità, della sicurezza ovvero in funzione della gratuità; in realtà, il profilo è duplice. Certo è che (...) i boss mafiosi badano certamente alla sicurezza, ma spero siano una percentuale minima. Comunque, il problema è stato nuovamente sollevato dalla Direzione nazionale antimafia e dal Ministro dell'interno che ha costituito un tavolo tecnico e Skype ha manifestato la disponibilità a portare avanti questo tipo di cooperazione. Il problema deve essere affrontato sotto il duplice profilo normativo e tecnico, ma non credo che il profilo tecnico possa prescindere dalla collaborazione dei rappresentanti di Skype. Il Ministro dell'interno ha cooptato in questo tavolo tecnico anche Eurojust. Io stessa ho aperto due casi in seno ad Eurojust, uno di carattere generale per avviare un'indagine conoscitiva al fine di conoscere lo stato di fatto, lo state of play dell'esecuzione dell'intercettabilità presso tutti i Paesi europei; ho poi diffuso un questionario con interrogativi riferiti al profilo normativo e tecnico di cui sto raccogliendo le risposte che sono in fase di elaborazione. È stato aperto, inoltre, un caso concreto basato su un'indagine attualmente in corso riguardante specificamente la camorra; quindi, stiamo procedendo con grande impegno anche sotto questo aspetto. Comunque, avremo ulteriori riunioni sia con il Ministero dell'interno che con la Direzione nazionale antimafia. Credo che gradualmente si possa arrivare ad un risultato accettabile. Effettivamente, non è possibile che la criminalità organizzata si avvalga di questo mezzo. Certo, non vi è chi non veda che il problema è ancorato anche a meccanismi delicati, economici, di marketing o di carattere diplomatico estremamente complessi, a volte basati sull'intuitus personae. Credo però che,*

*sia il Ministero dell'interno, sia la Direzione nazionale antimafia, insieme ai tecnici e con il supporto di Eurojust, stiano procedendo per il raggiungimento dello scopo, che peraltro è fondamentale, è una finalità incredibile a supporto dell'azione di contrasto al crimine organizzato".*



## 15. IL FONDO UNICO GIUSTIZIA

L'art. 61, comma 23, del **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**<sup>75</sup> ha previsto l'istituzione di un unico fondo su cui dovranno confluire:

- le somme di denaro sequestrate nell'ambito di procedimenti penali o per applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "*Disposizioni contro la mafia*";

- le somme di denaro derivanti da irrogazione di sanzioni amministrative (comprese quelle di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante la "*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della L. 29 settembre 2000, n. 300*");

- i proventi dei beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali, amministrativi o per l'applicazione di misure di prevenzione di cui alla suddetta legge 575/1965, nonché di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (che reca invece le "*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*") o di irrogazione di sanzioni amministrative (anche di cui al suddetto decreto legislativo 231/2001)<sup>76</sup>.

Ai sensi del suddetto art. 61, comma 23, la gestione di tutte le suddette risorse avrebbe potuto essere affidata alla società interamente posseduta da Equitalia S.p.A. (ex Riscossione s.p.a.), alla quale la legge finanziaria per il 2008 ha previsto che venisse affidata la riscossione delle spese di giustizia<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>76</sup> Per un approccio fortemente critico alla modifica della destinazione dei beni sottratti alle mafie, v. M. Arnone e E. Collovà, *Quando il padrino si riprende i beni confiscati*, www.lavoce.info, 20 febbraio 2009.

<sup>77</sup> L'art. 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) ha stabilito che entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge finanziaria, il Ministero della giustizia stipulasse con una società interamente posseduta da Equitalia una o più convenzioni in base alle quali la società stipulante, con riferimento alle spese e alle pene pecuniarie previste dal Testo unico sulle spese di giustizia, conseguenti ai provvedimenti passati in giudicato o divenuti definitivi a decorrere dal 1° gennaio 2008, provvedesse alla gestione del credito, mediante le seguenti attività:

a) acquisizione dei dati anagrafici del debitore e supporto all'attività di quantificazione del credito effettuata dall'ufficio competente;

b) notificazione al debitore di un invito al pagamento entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo o dalla cessazione dell'espiazione della pena in istituto;

c) iscrizione al ruolo del credito, scaduto inutilmente il termine per l'adempimento spontaneo.

Il successivo comma 368 prevede che, per assicurare lo svolgimento delle attività affidate, la società stipulante può assumere finanziamenti, compiere operazioni finanziarie, rilasciare garanzie, costituire, fermo restando il rispetto delle procedure di evidenza pubblica, società con la partecipazione di privati nonché stipulare contratti, accordi e convenzioni con società a prevalente partecipazione pubblica ovvero con società private iscritte nell'albo di cui agli artt. 52 e 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Le convenzioni di cui al comma 367 devono individuare le linee guida delle predette operazioni

Si ricorda inoltre che al capitale di Equitalia partecipa l'Agenzia delle entrate nella misura del 51% e l'INPS nella misura del 49%.

Le disposizioni di attuazione del comma in esame dovranno essere adottate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno).

Il comma 24 dell'art. 61 stabiliva (è stato infatti abrogato dal decreto-legge 143/2008, sul quale v. *infra*) che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno) provvedesse ogni anno alla determinazione delle risorse derivanti dal precedente comma 23 e le devolvesse:

- in parte, alla tutela della sicurezza pubblica e del pubblico soccorso,
- in parte, al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia,
- per il resto, all'entrata del bilancio dello Stato.

L'art. 2 del **decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143**, recante "*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*", come modificato dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n. 181, ha introdotto una regolamentazione più puntuale delle previsioni contenute nell'art. 61, comma 23, del decreto-legge 112/2008.

In particolare, esso:

- ha denominato il fondo di cui all'art. 61, comma 23, del suddetto decreto-legge 112/2008 "Fondo unico giustizia";
- ha affidato la gestione del suddetto Fondo unico giustizia ad Equitalia Giustizia s.p.a.;
- per le modalità di gestione del Fondo, ha rinviato al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno), di cui al suddetto art. 61, comma 23, del decreto-legge 112/2008;
- ha ampliato l'oggetto del Fondo unico giustizia rispetto a quanto era previsto dal decreto-legge 112/2008. Ed infatti in esso confluiranno, unitamente ai relativi interessi, le somme di denaro ovvero i proventi:
  - (a) di cui all'art. 61, comma 23, del decreto-legge 112/2008 (v. *supra*);
  - (b) di cui all'art. 262, comma 3-*bis*, c.p.p.<sup>78</sup>;

---

finanziarie. Il Ministero della giustizia, con apposite convenzioni, può incaricare la società stipulante di svolgere altre attività strumentali, ivi compresa la gestione di eventuali operazioni di cartolarizzazione del credito di cui al comma 367. La remunerazione per lo svolgimento delle attività previste dal comma 367 è determinata, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, dalle convenzioni stipulate ai sensi del medesimo comma. Lo statuto della società stipulante deve riservare al Ministero della giustizia un'adeguata rappresentanza nei propri organi di amministrazione e di controllo (comma 371).

<sup>78</sup> L'art. 262, comma 3-*bis*, c.p.p. prevede che, trascorsi cinque anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, le somme di denaro sequestrate, se non ne è stata disposta la confisca e nessuno ne ha chiesto la restituzione, reclamando di averne diritto, siano devolute allo Stato. La



(c) relativi a titoli al portatore, a quelli emessi o garantiti dallo Stato anche se non al portatore, ai valori di bollo, ai crediti pecuniari, ai conti correnti, ai conti di deposito titoli, ai libretti di deposito e ad ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale oggetto di provvedimenti di sequestro nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge 575/1965, o di irrogazione di sanzioni amministrative, inclusi quelli di cui al decreto legislativo 231/2001;

(c-bis) depositati presso Poste Italiane s.p.a., banche e altri operatori finanziari, in relazione a procedimenti civili di cognizione, esecutivi o speciali, non riscossi o non reclamati dagli aventi diritto entro cinque anni dalla data in cui il procedimento si è estinto o è stato comunque definito o è divenuta definitiva l'ordinanza di assegnazione, di distribuzione o di approvazione del progetto di distribuzione ovvero, in caso di opposizione, dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia;

(c-ter) di cui all'art. 117, quarto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), come sostituito dall'art. 107 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5<sup>79</sup>.

Equitalia Giustizia s.p.a. è tenuta a versare in conto entrate al bilancio dello Stato per essere riassegnate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, alle unità previsionali di base dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia concernenti le spese di investimento di cui all'art. 2, comma 614, della legge finanziaria per il 2008, le somme di denaro per le quali, prima della data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, è stata decisa dal giudice dell'esecuzione ma non ancora eseguita la devoluzione allo Stato, ai sensi dell'art. 676, comma 1, c.p.p..

Si ricorda che l'art. 2, comma 614, della legge 244/2007 vincola agli investimenti per l'avvio e la diffusione del processo telematico le somme di denaro sequestrate, trascorsi 5 anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, se non ne è stata disposta la confisca e nessuno ne ha chiesto la restituzione.

Il decreto-legge 143/2008 in esame ha modificato la destinazione delle somme contenute nel Fondo unico giustizia. Esso ha previsto che con decreto del

---

disposizione in esame è stata introdotta nel codice di procedura penale dall'art. 2, comma 612, della legge finanziaria per il 2008. Si ricorda che l'art. 2, comma 614, della medesima legge stabilisce che le risorse rivenienti dall'applicazione delle disposizioni di cui ai precedenti commi 612 e 613 sono destinate agli investimenti per l'avvio e la diffusione del processo telematico nell'ambito degli uffici giudiziari.

<sup>79</sup> L'art. 117 della legge fallimentare disciplina il riparto finale (che segue all'approvazione del conto e alla liquidazione del compenso del curatore) nell'ambito della procedura fallimentare. In particolare, il quarto comma stabilisce che per i creditori che non si presentano o sono irreperibili le somme dovute sono depositate presso l'ufficio postale o la banca già indicati dal curatore. Decorsi cinque anni dal deposito, le somme non riscosse dagli aventi diritto e i relativi interessi, se non richieste da altri creditori rimasti insoddisfatti, sono versate a cura del depositario all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero della giustizia.

Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno, sono stabilite annualmente le quote delle risorse intestate "Fondo unico giustizia", anche frutto di utili della loro gestione finanziaria, da destinare:

a) in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l'alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive di cui all'art. 18, comma 1, lettera c), della legge 23 febbraio 1999, n. 44, e del Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso di cui all'art. 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512;

b) in misura non inferiore ad un terzo, al funzionamento e al potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali del Ministero della giustizia;

c) all'entrata del bilancio dello Stato.

Le quote minime delle risorse intestate al Fondo unico giustizia, di cui alle lettere a) e b), possono essere modificate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in caso di urgenti necessità derivanti da circostanze gravi ed eccezionali del Ministero dell'interno o del Ministero della giustizia.

Con riferimento alle somme di cui sopra alle lettere *c-bis*) e *c-ter*), le quote in cui è ripartito il Fondo devono essere formate in modo da destinare le risorse in via prioritaria al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia.

L'art. 676, comma 1, c.p.p., è stato modificato, sottraendo sostanzialmente al giudice dell'esecuzione la competenza relativa alla devoluzione allo Stato delle somme di denaro sequestrate ai sensi del comma *3-bis* dell'art. 262.

Sulla destinazione delle somme del Fondo unico giustizia è nuovamente intervenuto l'art. 2 del **decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185**, come modificato dalla legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2<sup>80</sup>.

Esso ha, tra l'altro, eliminato l'obbligo di verifica dei presupposti del relativo incameramento, cioè dell'effettività disponibilità delle somme, nonché della compatibilità e ammissibilità finanziaria delle relative utilizzazioni.

Esso ha inoltre stabilito che nella quota di risorse del Fondo unico giustizia da destinare al Ministero dell'interno, a quello della giustizia ed al bilancio dello Stato soltanto una percentuale non superiore al 30% possa riguardare le risorse oggetto di sequestro penale e amministrativo. Tale limitazione sembra volta ad escludere la possibilità di utilizzare integralmente tipologie di risorse, come appunto quelle sequestrate, che non sono state acquisite definitivamente dallo Stato.

---

<sup>80</sup> *"Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale"*.

Tuttavia, la suddetta percentuale del 30% può essere aumentata fino al 50% in funzione del progressivo consolidamento dei dati statistici, con decreto interdipartimentale del Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Direttore dell'Agazia delle entrate e con il Capo del Dipartimento della pubblica sicurezza (tale disposizione è stata poi modificata dal decreto-legge 207/2008, v. *infra*).

A brevissima distanza di tempo, la disciplina della destinazione delle somme del Fondo unico giustizia è stata nuovamente modificata ad opera dell'art. 7-*octies* del **decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207**<sup>81</sup>, come modificato, dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14.

Esso ha soppresso il riferimento alla cadenza annuale del D.P.C.M. di riparto delle somme giacenti sul Fondo unico giustizia e ha specificato che la destinazione delle risorse ai Ministeri dell'interno e della giustizia, nonché all'entrata dello Stato avviene mediante riassegnazione e con modalità rotativa.

Il decreto-legge 207/2008 ha inoltre modificato la fonte con la quale si può elevare la percentuale delle somme oggetto di sequestro penale e amministrativo che possono essere oggetto di riassegnazione. Mentre, come si è detto, il decreto-legge 185/2008 aveva previsto che ciò potesse essere effettuato con un decreto interdipartimentale del Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il decreto-legge 207/2008 ha previsto un decreto del Ministro dell'economia, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia.

Il decreto-legge in esame ha infine sottratto all'esecuzione forzata i titoli, i valori, i crediti, i conti, i libretti e le altre attività intestati "Fondo unico giustizia".

L'ultimo intervento legislativo sulla disciplina del Fondo unico giustizia si è avuto con il **decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11**<sup>82</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

L'art. 6, comma 2, del suddetto decreto-legge, in attesa dell'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze attuativo delle disposizioni del decreto-legge 112/2008, ha disposto la riassegnazione immediata delle somme oggetto di confisca, versate all'entrata del bilancio dello Stato successivamente al 25 giugno 2008:

- al Ministero dell'interno, nel limite di 100 milioni di euro per il 2009, per le esigenze urgenti di tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, e
- al Fondo nazionale contro la violenza sessuale, nel limite di 3 milioni euro per il 2009, da destinare al sostegno dei progetti di assistenza alle vittime di

---

<sup>81</sup> "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti".

<sup>82</sup> "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori".

violenza sessuale e di genere. Durante l'esame in sede consultiva da parte della Commissione bilancio della Camera dei deputati, il rappresentante del Governo, con riferimento all'art. 6, comma 2, ha fatto presente che, in base ai dati a disposizione, le somme di denaro confiscate che risultano versate all'entrata del bilancio dello Stato, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 61, comma 23, del decreto-legge 112/2008, quindi di pertinenza del Fondo unico giustizia, ammontano a circa 112 milioni di euro. Questo importo costituisce pertanto, ha affermato il Sottosegretario, il limite massimo entro il quale si può procedere alle riassegnazioni previste dall'art. 6, comma 2.

Il comma 2-bis dell'art. 6 reca una interpretazione dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 143/2008, in base alla quale non rientrano tra le risorse destinate al Fondo unico di giustizia le somme di denaro e i proventi derivanti da provvedimenti di sequestro o confisca aventi ad oggetto complessi aziendali.

\* \* \*

Per quanto riguarda le risorse del comparto giustizia, si ricorda infine che l'art. 1-ter del suddetto decreto-legge 143/2008 ha esteso l'applicazione della disciplina dei pignoramenti sulle contabilità speciali delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze armate e della Guardia di finanza (di cui all'art. 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313<sup>83</sup>) alla contabilità ordinaria del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia.

In base all'applicazione della norma richiamata, non sono dunque più soggetti ad esecuzione forzata, i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché gli emolumenti di qualsiasi tipo dovuti al personale amministrato dal Ministero della giustizia, accreditati mediante aperture di credito in favore dei funzionari del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia.

L'art. 1 del suddetto decreto-legge 313/1994 detta la disciplina dei pignoramenti sulle contabilità speciali delle prefetture. Secondo questa disciplina, i fondi di contabilità speciale a disposizione delle prefetture e destinati a determinati servizi e finalità (protezione civile, difesa nazionale e sicurezza pubblica, organizzazione delle consultazioni elettorali, pagamento di emolumenti e pensioni al personale) non sono soggetti, salvo casi particolari, ad esecuzione forzata (comma 1). I pignoramenti ed i sequestri che hanno per oggetto somme affluite nelle contabilità speciali, come pure ogni altro atto consequenziale, si eseguono esclusivamente, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, con atto notificato al direttore di ragioneria delle prefetture nella cui circoscrizione risiedono i privati interessati; il funzionario è tenuto a vincolare l'ammontare sui fondi che hanno destinazioni diverse da quelle prima indicate (commi 2

---

<sup>83</sup> "Disciplina dei pignoramenti sulle contabilità speciali delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze armate e della Guardia di finanza", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460.

e 4). Non sono ammessi atti di sequestro o pignoramento sui fondi di contabilità speciale presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile d'ufficio (comma 3).



## 16. LE SEDI DISAGIATE

Il **decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143**, recante *"Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario"*, come modificato dalla legge di conversione 13 novembre 2008, n. 181, ha innovato la disciplina del trasferimento d'ufficio dei magistrati a sedi disagiate.

Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, l'intervento normativo in questione è stato dettato dall'esigenza di sopperire alla scopertura dell'organico del personale di magistratura nelle c.d. sedi disagiate, resa pressante dal divieto introdotto dalla legge 30 luglio 2007, n. 111<sup>84</sup> di destinare i magistrati ordinari al termine del tirocinio a svolgere le funzioni requirenti, giudicanti monocratiche penali o di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare, anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità (art. 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160<sup>85</sup>, come sostituito dall'art. 2, comma 4, della suddetta legge 111/2007).

In particolare, l'art. 1 del suddetto decreto-legge 143/2008 ha apportato le seguenti modifiche alla legge 4 maggio 1998, n. 133, recante *"Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali"*:

- sono stati esclusi dall'ambito di applicazione della legge i magistrati destinati alle sedi di servizio al termine del tirocinio;
- alle sedi disagiate possono ora essere trasferiti d'ufficio magistrati provenienti da sedi non disagiate che abbiano conseguito almeno la prima valutazione di professionalità;
- il numero di magistrati che possono essere destinati d'ufficio alle sedi disagiate non può essere superiore a 100 unità, in luogo delle 50 indicate dal testo previgente;
- è esclusa, ai fini del tramutamento nelle sedi disagiate, l'applicazione del termine triennale di cui all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario. Tale articolo prevede che il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede da lui chiesta, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di tre anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano gravi motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia;
- la definizione di trasferimento d'ufficio è stata modificata. Fermi restando gli altri requisiti previsti dalla legge, deve ora comportare una distanza superiore a

---

<sup>84</sup> "Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario".

<sup>85</sup> "Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonchè in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della L. 25 luglio 2005, n. 150".

100 chilometri dalla sede ove il magistrato presta servizio (il testo previgente richiedeva il mutamento di regione ed una distanza, eccezion fatta per la Sardegna, superiore ai 150 chilometri). Inoltre: (i) viene eliminato il riferimento geografico alle Regioni Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Pertanto, la disciplina delle sedi disagiate può trovare applicazione su tutto il territorio nazionale, laddove se ne verificano i presupposti; (ii) l'ufficio giudiziario è definito sede disagiata quando ricorrono congiuntamente i seguenti requisiti: mancata copertura dei posti messi a concorso nell'ultima pubblicazione e la quota di posti vacanti non inferiore al 20% dell'organico.

La disciplina previgente considerava sede disagiata l'ufficio giudiziario ove si fosse verificata la mancata copertura di posti messi a concorso nell'ultima pubblicazione per il quale ricorressero almeno due dei seguenti requisiti: a) vacanze superiori al 15 per cento dell'organico; b) elevato numero di affari penali con particolare riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata; c) elevato numero di affari civili in rapporto alla media del distretto ed alle consistenze degli organici.

Nell'ambito delle non più di 60 sedi disagiate individuate annualmente dal CSM, sono ora selezionate non più di 10 sedi definite "a copertura immediata". Tali sedi sono individuate tra quelle rimaste vacanti per difetto di aspiranti dopo due successive pubblicazioni e sono destinatarie di una nuova specifica disciplina. La disciplina del nuovo istituto del "Trasferimento d'ufficio nelle sedi a copertura immediata" è sostanzialmente mutuata da quella dettata dagli artt. 3 e 4 della legge 16 ottobre 1991, n. 321<sup>86</sup>, relativa ai trasferimenti nelle c.d. sedi non richieste (legge che pertanto è stata abrogata).

Questo tipo di trasferimento (al contrario del trasferimento d'ufficio di cui all'art. 1 della legge 133/1998) prescinde dall'esistenza di manifestazioni di consenso o di disponibilità da parte del magistrato.

Esso può riguardare magistrati che:

- svolgono da oltre 10 anni le stesse funzioni o, comunque, si trovano nella stessa posizione tabellare o nel medesimo gruppo di lavoro nell'ambito delle stesse funzioni;

- alla scadenza del periodo massimo di permanenza non hanno presentato domanda di trasferimento ad altra funzione o ad altro gruppo di lavoro all'interno dell'ufficio o ad altro ufficio o che tale domanda abbiano successivamente revocato;

- prestano servizio nel distretto nel quale sono compresi i posti da coprire, ovvero, se ciò non è possibile, nei distretti limitrofi.

Non possono essere trasferiti d'ufficio nelle sedi a copertura immediata magistrati in servizio:

---

<sup>86</sup> *"Interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'Amministrazione della giustizia"*.



- presso uffici in cui si determinerebbero vacanze superiori al 20 per cento dell'organico;
- presso altre sedi disagiate.

Il CSM nel disporre i trasferimenti d'ufficio nelle 10 sedi a copertura immediata è autorizzato a derogare alla disciplina dell'art. 19 del suddetto decreto legislativo 160/2006 in materia di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio. Al contrario, viene fatto salvo il disposto dell'art. 13 dello stesso decreto legislativo 160/2006 e pertanto il trasferimento d'ufficio non potrà determinare passaggi dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti o viceversa in deroga ai requisiti previsti dal suddetto art. 13.

E' stata modificata la disciplina dell'indennità da corrispondere in caso di trasferimento d'ufficio ai sensi degli artt. 1 e 1-*bis* della legge 133/1998.

L'art. 2 della legge 133/1998, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge 143/2008, fissava nei termini che seguono la misura e la durata delle indennità da corrispondere ai giudici trasferiti d'ufficio nelle sedi disagiate:

- ai sensi del comma 1, al magistrato trasferito d'ufficio veniva attribuita – per 4 anni - una indennità mensile pari al doppio dell'importo previsto quale diaria giornaliera per il trattamento di missione, in relazione alla qualifica del magistrato, previsto dalla tabella A allegata alla legge 836/1973. L'indennità mensile netta da corrispondere al magistrato trasferito risultava pari a circa 1.200 euro;
- tale indennità non era cumulabile con l'indennità di missione prevista dai primi due commi dell'art. 13 della legge 97/1979 (sostituito dall'art. 6 della legge 27/1981) e, per evitare una possibile continuazione temporale delle indennità per trasferimenti d'ufficio consecutivi, essa non competeva se non erano trascorsi almeno 4 anni dal precedente trasferimento d'ufficio;
- al magistrato trasferito d'ufficio spettava la cd. indennità di prima sistemazione: tale indennità era pari a 9 volte la mensilità dell'indennità giudiziaria, di cui alla legge 27/1981;
- gli uditori giudiziari con funzioni, trasferiti d'ufficio nelle sedi disagiate, maturassero il diritto all'indennità mensile di trasferimento di cui al comma 1 dopo il primo biennio di permanenza nell'ufficio.

Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge 143/2008, il meccanismo di incentivi previsto dalla suddetta legge 133/1998 ha trovato applicazione, prevalentemente, nei confronti degli uditori giudiziari destinati d'ufficio ad una sede disagiata all'atto del conferimento delle funzioni giudiziarie. Tali benefici non hanno invece incentivato un adeguato numero di magistrati a trasferirsi dalla propria sede di servizio ad una sede disagiata, principalmente in ragione dei costi che tale trasferimento comporta (necessità abitative; spese di viaggio per fare periodicamente ritorno nella propria città di origine; eccetera). Pertanto, "tenuto conto della necessità di adibire all'esercizio delle funzioni requirenti e delle funzioni giudicanti penali monocratiche esclusivamente magistrati che abbiano conseguito la prima

valutazione di professionalità, è dunque indispensabile modificare il regime di benefici attualmente in vigore, escludendo dal suo ambito di applicazione i magistrati destinati alle sedi di servizio al termine del tirocinio (non più utilizzabili per lo svolgimento di quelle funzioni) e potenziando, soprattutto sotto il profilo economico, gli incentivi riconosciuti ai magistrati che danno il proprio consenso o la propria disponibilità al trasferimento d'ufficio in una sede disagiata".

Il nuovo art. 2 della legge 133/1998, al comma 1, prevede che l'indennità mensile sia pari all'importo mensile dello stipendio tabellare previsto per il magistrato ordinario con 3 anni di anzianità.

L'indennità verrà corrisposta per il periodo effettivo di servizio nelle sedi disagiate e per un massimo di 4 anni.

Ai sensi del comma 2, l'indennità mensile, come in passato, non è cumulabile con l'indennità di missione di cui all'art. 13 della legge 97/1979.

Il comma 3 dell'art. 2 conferma la previgente disciplina dell'indennità di prima sistemazione, finalizzata a compensare i costi del mutamento di sede: tale indennità compete in misura pari a nove volte l'ammontare della indennità integrativa speciale in godimento.

E' stata modificata la disciplina dei benefici di carriera riconosciuti ai magistrati trasferiti d'ufficio nelle sedi disagiate.

L'art. 5 della legge, nel testo in vigore prima dell'emanazione del decreto-legge, stabiliva l'attribuzione di una maggiore anzianità convenzionale a favore del personale di magistratura assegnato, trasferito d'ufficio o applicato in sedi disagiate. La disposizione stabiliva due tipi di incentivi:

- da un lato, "ai soli fini del primo trasferimento successivo a quello d'ufficio", l'anzianità di servizio dei magistrati assegnati o trasferiti d'ufficio, dopo il primo biennio di permanenza, veniva calcolata in misura doppia per ogni anno prestato nella sede disagiata (comma 1),

- dall'altro, il magistrato trasferito o assegnato d'ufficio che si fermasse per più di cinque anni nella stessa sede acquisiva un diritto di precedenza al successivo trasferimento su domanda (comma 2).

Tali valutazioni preferenziali non si applicavano, ai sensi del comma 3 dell'art. 5, quando si trattava di trasferimenti, d'ufficio o dietro domanda, relativi a conferimenti di uffici direttivi e semidirettivi o di funzioni di legittimità.

Della valutazione convenzionale dell'anzianità, beneficiavano anche i magistrati applicati nelle sedi disagiate: ai fini del successivo trasferimento, infatti, la loro anzianità veniva aumentata della metà per ogni mese di servizio nella sede disagiata (comma 4).

Il nuovo art. 5 stabilisce che:

- l'anzianità di servizio è calcolata in misura doppia per ogni anno di effettivo servizio prestato nella sede disagiata, sino al sesto anno di permanenza (comma 1). Tale previsione non si applica ai trasferimenti che prevedono il conferimento

di incarichi direttivi o semidirettivi ovvero funzioni di legittimità (comma 3, primo periodo). Il predetto beneficio opera esclusivamente ai fini del primo trasferimento per un posto di grado pari a quello occupato in precedenza (e dunque non più per il passaggio, ad esempio, da tribunale a corte d'appello) (comma 1);

- se la permanenza in effettivo servizio presso la sede disagiata supera i 4 anni, il magistrato ha diritto ad essere riassegnato, a domanda, alla sede di provenienza, con le precedenti funzioni, anche in soprannumero da riassorbire con le successive vacanze (comma 2). Tale previsione non si applica ai trasferimenti che prevedono il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi (comma 3, secondo periodo).

La nuova disciplina del trasferimento d'ufficio e della relativa indennità si applica esclusivamente ai procedimenti di trasferimento d'ufficio a sedi disagiate avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame.

I magistrati che alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame erano già stati trasferiti, assegnati o destinati a sedi disagiate conservano il diritto di essere preferiti a tutti gli altri aspiranti, in caso di trasferimento a domanda, alle condizioni previste dall'art. 5, comma 2, della legge 133/1998, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera e), del decreto legge 143/2008. Tuttavia, tale preferenza opererà limitatamente al 50 per cento dei posti, di pari grado, messi a concorso nell'ambito di ciascun ufficio. Si stabilisce inoltre che se i posti messi a concorso sono in numero dispari, la preferenza opera anche in relazione al posto eccedente il 50 per cento; se i posti sono 1 o 2, la preferenza opera per tutti i posti

Sulla questione delle sedi disagiate torna l'art. 22 dell'**A.S. 1440** (il disegno di legge governativo di riforma del procedimento penale, attualmente all'esame della Commissione giustizia del Senato), che prevede la soppressione del neointrodotta sistema delle "sedi a copertura immediata". Secondo la relazione illustrativa, *"l'intervento, che si rende necessario per la sempre più grave situazione di scopertura degli uffici giudiziari meno richiesti, specie delle procure meridionali, intende rendere più efficiente il procedimento di copertura delle sedi disagiate, consentendo, ove difettino aspiranti al trasferimento presso le medesime, il trasferimento d'ufficio, oltre che dei magistrati cosiddetti ultradecennali, anche di tutti i magistrati che abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità da non oltre quattro anni. L'individuazione della fascia di anzianità dei quattro anni successivi al conseguimento della prima valutazione di professionalità si rende necessaria per consentire, da un lato, di destinare magistrati anche agli uffici di procura, vigendo il divieto di trasferirvi magistrati più giovani, e dall'altro, di delimitare nel tempo il periodo massimo in cui i magistrati sono soggetti ad essere trasferiti d'ufficio (eccezione fatta per i*

*cosiddetti ultradecennali). In secondo luogo, la modifica normativa prevede che i magistrati in questione possano essere trasferiti presso tutte le sedi disagiate che non siano state coperte su disponibilità degli interessati, eliminando ogni riferimento alle sedi a copertura immediata".*

Viene dunque eliminato dall'art. 1, comma 3, della legge 133/1998 l'obbligo per il CSM, introdotto dal decreto-legge 143/2008, di individuare - tra le 60 sedi disagiate che vengono individuate ogni anno - 10 sedi a copertura immediata, individuate tra quelle rimaste vacanti per difetto di aspiranti dopo 2 successive pubblicazioni.

Conseguentemente, si modifica l'art. 1-*bis* della suddetta legge 133/1998, che è attualmente dedicato alle abrogande sedi a copertura immediata, apportandovi le seguenti modifiche:

- il trasferimento d'ufficio di cui all'art. 1-*bis* potrà essere disposto verso tutte le sedi disagiate rimaste vacanti per difetto di aspiranti e per le quali non siano intervenute dichiarazioni di disponibilità o manifestazioni di consenso al trasferimento (e non solo verso le dieci sedi attualmente definite "a copertura immediata");

- tale trasferimento d'ufficio riguarderà anche (o, forse, in prima battuta, solo) i magistrati che abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità da non più di 4 anni. Rimane inalterato il fatto che esso possa riguardare "*altresì*" i magistrati che svolgono da oltre 10 anni le stesse funzioni o, comunque, si trovano nella stessa posizione tabellare o nel medesimo gruppo di lavoro nell'ambito delle stesse funzioni e che alla scadenza del periodo massimo di permanenza non hanno presentato domanda di trasferimento ad altra funzione o ad altro gruppo di lavoro all'interno dell'ufficio ovvero ad altro ufficio, o che tale domanda abbiano successivamente revocato;

- il trasferimento d'ufficio può essere disposto esclusivamente in sedi disagiate che distano oltre 100 chilometri dalla sede ove il magistrato presta servizio;

- il trasferimento d'ufficio dei magistrati che abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità da non più di 4 anni può essere disposto anche in deroga al divieto di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa all'interno di altri distretti della stessa regione, previsto dall'art. 13, commi 3 e 4, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160. Secondo la relazione illustrativa, tale modifica si rende necessaria al fine di consentire al Consiglio superiore della magistratura, ove possibile, di individuare i magistrati da sottoporre al trasferimento d'ufficio tra quelli in servizio presso i distretti della medesima regione, limitando al minimo i disagi necessariamente connessi allo spostamento della sede di servizio;

- viene eliminato il riferimento alla possibilità per il CSM, nel disporre il trasferimento d'ufficio, di derogare all'art. 19 del decreto legislativo 160/2006, secondo il quale i magistrati che esercitano funzioni di primo e secondo grado possono rimanere in servizio presso lo stesso ufficio svolgendo le medesime

funzioni o, comunque, nella stessa posizione tabellare o nel medesimo gruppo di lavoro nell'ambito delle stesse funzioni, per un periodo stabilito dal CSM con proprio regolamento tra un minimo di 5 e un massimo di 10 anni a seconda delle differenti funzioni.

Si stabilisce inoltre che possono essere trasferiti d'ufficio non soli i magistrati che prestano servizio nel distretto nel quale sono compresi i posti da coprire, ovvero, se ciò non è possibile, nei distretti limitrofi, ma anche quelli che prestano servizio nei distretti delle regioni limitrofe.

Per la Sardegna si considerano limitrofe le regioni Liguria, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia; per la Sicilia si considera limitrofa la regione Calabria e per la Calabria anche la regione Sicilia.

Secondo la relazione illustrativa, tali modifiche sono volte a rendere più agevole l'individuazione dei magistrati da assoggettare al trasferimento d'ufficio anche per le regioni tradizionalmente a maggiore densità di sedi disagiate, in relazione alle quali il bacino di magistrati dal quale è consentito attingere risulta più ridotto in virtù dell'espresso divieto di trasferire magistrati che risultino già in servizio presso altre sedi disagiate.



## 17. PROVVIDENZE A FAVORE DELLE VITTIME DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

### 17.1. Evoluzione storica del quadro normativo

La legislazione in materia di provvidenze a favore delle vittime del dovere, della criminalità organizzata e del terrorismo è particolarmente frammentata. Essa ha origine nell'art. 14 del regio decreto-legge 13 marzo 1921, n. 261<sup>87</sup>, sostituito dalla legge 22 gennaio 1942, n. 182<sup>88</sup>, (il quale istituiva un Fondo a favore dei carabinieri e delle guardie reali vittime del dovere) e ha subito nel tempo numerose integrazioni e modifiche dirette soprattutto a:

- estendere le categorie ammesse a fruire dei benefici previsti dalla legge;
- diversificare i tipi di benefici a favore delle vittime, ad esempio affiancando, alla elargizione *una tantum*, la concessione di pensioni privilegiate, l'attribuzione del diritto all'assunzione obbligatoria e l'esenzione dal pagamento dei *ticket* sanitari;
- adeguare la misura dell'elargizione *una tantum*;
- ampliare le condizioni per la concessione dei benefici, sia per ciò che riguarda gli eventi considerati (morte, invalidità permanente), sia per quanto concerne le circostanze in cui gli eventi si siano verificati, sia con riferimento alla data di decorrenza dei benefici stessi.

I principali provvedimenti in materia sono i seguenti: legge 13 agosto 1980, n. 466; legge 3 giugno 1981, n. 308; legge 20 ottobre 1990, n. 302; legge 23 novembre 1998, n. 407; legge 23 febbraio 1999, n. 44; D.P.R. 28 luglio 1999, n. 510; legge 22 dicembre 1999, n. 512; legge 23 dicembre 2000, n. 388 (art. 82); D.P.R. 28 maggio 2001, n. 284<sup>89</sup>; decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13; legge 3 agosto 2004, n. 206.

La **legge 13 agosto 1980, n. 466**, recante "*Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche*", ha mirato ad una riorganizzazione della materia, prevedendo:

- art. 1: l'ulteriore precisazione della definizione di "vittime del dovere", comprendendo nelle circostanze legittimanti la corresponsione dei benefici – già indicate nell'art. 1 della legge 629/1973 – anche gli eventi connessi all'espletamento delle funzioni di istituto, proprie delle categorie considerate, e, più specificamente, all'attività di soccorso ed alle operazioni di polizia preventiva e repressiva;

<sup>87</sup> "Provvedimenti a favore del corpo degli agenti di investigazione, istituiti con R.D. 14 agosto 1919, n. 1442".

<sup>88</sup> "Modificazione dell'art. 14 del R.D.L. 13 marzo 1921, n. 261, concernente elargizioni a favore di famiglie di funzionari, ufficiali, sottufficiali ed agenti delle FF.AA. di polizia vittime del dovere". Si vedano anche il decreto legislativo del Capo dello Stato 22 luglio 1947, n. 836 ("*Elargizioni a favore delle famiglie di funzionari, ufficiali, sottufficiali ed agenti delle Forze armate di polizia, vittime del dovere*"); la legge 18 febbraio 1953, n. 116 ("*Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 22 luglio 1947, n. 836, concernente elargizione a favore delle famiglie di funzionari, ufficiali, sottufficiali ed agenti delle Forze armate di polizia, vittime del dovere*"); la legge 22 febbraio 1968, n. 101 ("*Rivalutazione della speciale elargizione a favore delle famiglie degli appartenenti alle forze di polizia caduti vittime del dovere e del contributo funerario a favore dei familiari del personale del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza deceduto in attività di servizio*"); la legge 27 ottobre 1973, n. 629 ("*Nuove disposizioni per le pensioni privilegiate ordinarie in favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai Corpi di polizia*"); la legge 28 novembre 1975, n. 624 ("*Provvidenze a favore dei superstiti dei caduti nell'adempimento del dovere appartenenti ai corpi di polizia*").

<sup>89</sup> "Regolamento di attuazione della L. 22 dicembre 1999, n. 512, concernente il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso".

- art. 2: l'elevazione a 100 milioni di lire dell'elargizione *una tantum* (già prevista dall'art. 3 suddetta legge 629/1973) in favore delle famiglie degli appartenenti alle forze di polizia deceduti nel compimento del proprio dovere e l'estensione della stessa elargizione anche alle famiglie dei vigili del fuoco e dei militari delle Forze armate in servizio di ordine pubblico o di soccorso, vittime del dovere (l'importo è stato successivamente portato a 150 milioni di lire dall'art. 2 della legge 302/1990, per gli eventi successivi alla data di entrata in vigore della medesima legge 302/1990 e a 200.000 euro dall'art. 2 del decreto-legge 337/2003, per gli eventi successivi al 1 gennaio 2003);

- art. 3: l'introduzione di una nuova elargizione, anch'essa *una tantum*, di 100 milioni di lire in caso di invalidità permanente dell'80% o comunque che comporti la cessazione dell'attività lavorativa in favore di una serie di soggetti (magistrati ordinari, forze dell'ordine, vigili del fuoco, militari) colpiti in occasione di azioni terroristiche, criminose o in attività di ordine pubblico (anche l'importo di questa elargizione è stato successivamente portato a 200.000 dall'art. 2 del suddetto decreto-legge 337/2003, per gli eventi successivi al 1 gennaio 2003);

- art. 4: elargizione di 100 milioni di lire anche alle famiglie o ai soggetti colpiti, se l'evento di morte o di invalidità concerne vigili urbani, nonché qualsiasi persona che, legalmente richiesta, presta assistenza ad ufficiali e agenti di polizia giudiziaria o ad autorità, ufficiali e agenti di pubblica sicurezza;

- art. 5: la concessione della elargizione di cui sopra anche alle vittime del terrorismo: civili italiani o stranieri feriti o deceduti a seguito di azioni terroristiche (tale disposizione è stata abrogata e sostituita dalla legge 302/1990);

- art. 13: il riconoscimento del diritto all'assunzione obbligatoria, secondo le disposizioni sul collocamento, al coniuge superstite ed ai figli dei soggetti appartenenti alle categorie destinatarie delle provvidenze, con precedenza su ogni altra categoria prevista dalle leggi vigenti (tale disposizione è stata poi sostituita da una quota riservata sul numero di dipendenti dalla legge 68/1999, art. 18, relativa al collocamento obbligatorio dei disabili);

La **legge 3 giugno 1981, n. 308**, recante "*Norme in favore dei militari di leva e di carriera appartenenti alle Forze armate, ai Corpi armati ed ai Corpi militarmente ordinati, infortunati o caduti in servizio e dei loro superstiti*", ha introdotto norme in favore dei militari di leva e di carriera appartenenti alle Forze armate, feriti o caduti in servizio e dei loro superstiti, a seguito di eventi occorsi a partire dal 1979.

Essa dispone la concessione della pensione privilegiata ordinaria nonché dei benefici, relativi anch'essi al trattamento pensionistico, previsti dagli artt. 15 e 16 della legge 9/1980<sup>90</sup>, ai militari, di carriera o di leva, ed ai loro congiunti, che subiscano, per causa di servizio o durante il periodo di servizio, un evento dannoso che ne provochi la morte o che comporti una menomazione dell'integrità fisica ascrivibile ad una delle categorie di cui alla tabella A o alla tabella B, del Testo unico sulle pensioni di guerra (legge 313/1968).

Ai soggetti sopraindicati si applicano, inoltre, le norme sull'equo indennizzo, di cui alla legge 1094/1970.

Ai superstiti dei militari caduti nell'adempimento del dovere in servizio di ordine pubblico o di vigilanza ad infrastrutture civili e militari, ovvero in operazioni di soccorso, è corrisposta la speciale elargizione di 200.000 euro pari quella prevista per i superstiti delle vittime del dovere (tale importo è stato così fissato da ultimo con il decreto-legge 337/2003).

L'art. 7 della legge stabilisce che i benefici derivanti dall'applicazione della legge stessa decorrono dal 1° gennaio 1979.

---

<sup>90</sup> "*Adeguamento delle pensioni dei mutilati ed invalidi per servizio alla nuova normativa prevista per le pensioni di guerra dalla L. 29 novembre 1977, numero 875, e dal D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915*".



La **legge 20 ottobre 1990, n. 302**, recante "*Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*", ha riorganizzato nuovamente la materia introducendo una serie di ulteriori benefici a favore delle vittime di atti di terrorismo e della criminalità organizzata. In particolare:

- come è stato già anticipato, ha elevato a 150 milioni di lire l'elargizione per le vittime del dovere di cui alla legge 466/1980 (art. 2);

- ha superato la distinzione, in caso di atti di terrorismo o di criminalità organizzata, tra vittime "civili" e vittime appartenenti ad apparati dello Stato (forze dell'ordine, magistratura ecc.) prevedendo la concessione della elargizione per invalidità a "chiunque" abbia subito ferite per tali atti (art. 1, comma 1). L'elargizione è elevata anch'essa fino ad un massimo di 150 milioni (elevato a 200.000 euro dal decreto-legge 337/2003 e dalla legge 206/2004), a chiunque subisca un'invalidità permanente in proporzione di 1,5 milioni per punto percentuale (ora 2.000 euro);

- sono specificati i fatti per i quali sono disposti i benefici; si tratta, in particolare: di atti di terrorismo o eversione dell'ordine democratico (art. 1, comma 1); di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni mafiose (art. 1, comma 2); di operazioni di prevenzione o repressione dei fatti delittuosi previsti dai punti precedenti (art. 1, comma 3); di assistenza prestata ad ufficiali e agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza, nel corso di operazioni di lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata (art. 1, comma 4);

- viene chiarito che la corresponsione della elargizione spetta, in caso di decesso, anche ai superstiti, compresi: i componenti la famiglia della vittima; i soggetti non parenti né affini, né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della vittima negli ultimi tre anni precedenti l'evento; i conviventi *more uxorio* (art. 4);

- è introdotta la possibilità, per le vittime del terrorismo e della criminalità che abbiano riportato una invalidità pari ad almeno due terzi della capacità lavorativa e per i superstiti, di ottenere un assegno vitalizio, in luogo dell'elargizione in unica soluzione (artt. 3 e 5);

- viene esteso il diritto all'assunzione obbligatoria presso le pubbliche amministrazioni anche ai coniugi superstiti, figli e genitori dei soggetti deceduti o resi permanentemente invalidi in misura non inferiore all'80% della capacità lavorativa (art. 14) (anche tale disposizione come quella analoga della legge 466/1980 è stata poi abrogata dalla legge 68/1999);

- si stabilisce l'esenzione dal pagamento dei ticket sanitari per ogni tipo di prestazione conseguente agli eventi terroristici o di criminalità organizzata che legittimano la corresponsione dei benefici (art. 15).

È quindi intervenuta la **legge 23 novembre 1998, n. 407**, "*Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*", che – nel testo modificato dal citato decreto-legge 13/2003 – ha apportato, tra le altre, le seguenti innovazioni alla disciplina dei benefici per le vittime del terrorismo e della criminalità:

- una nuova disciplina sul collocamento obbligatorio dei soggetti di cui all'art. 1 della legge 302/1990 (si tratta di coloro che hanno subito un'invalidità permanente a causa di atti di terrorismo) e dei superstiti dei deceduti (art. 1, comma 2);

- corresponsione di un vitalizio di 500 mila lire mensili, oltre alla elargizione *una tantum*, a chiunque subisca un'invalidità permanente non inferiore a un quarto della capacità lavorativa e ai superstiti delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (art. 2, comma 1);

- attribuzione di due annualità della pensione di reversibilità ai congiunti degli invalidi di cui all'art. 1 della legge 302/1990, in caso di decesso di questi ultimi (art. 2, comma 3);

- istituzione di borse di studio riservate agli invalidi di cui sopra e agli orfani e ai figli delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (art. 4);

- riliquidazione degli importi già corrisposti a titolo di speciale elargizione sulla base della rivalutazione operata dalla legge 302/1990, che, si ricorda, aveva elevato l'importo a 150 milioni di lire.

Il regolamento approvato con **D.P.R. 28 luglio 1999, n. 510**<sup>91</sup> ha disciplinato in modo unitario e coordinato le modalità di attuazione delle citate leggi 466/1980, 302/1990 e 407/1998.

Per le vittime dei reati di tipo mafioso la **legge 22 dicembre 1999, n. 512** ha istituito un Fondo di rotazione apposito alimentato da un contributo annuo dello Stato e dai proventi derivanti dalla confisca dei beni mafiosi. Le dotazioni del fondo sono destinate al pagamento delle somme liquidate con sentenza a titolo di risarcimento dei danni subiti in conseguenza di reati di tipo mafioso.

Un ulteriore assestamento alla disciplina è stato operato dall'art. 82 della **legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001)**, per far fronte alla progressiva differenziazione del trattamento tra le diverse categorie di beneficiari:

- il comma 1 ha assicurato l'applicazione dei benefici previsti per le vittime del terrorismo e della criminalità dalle leggi 302/1990 e 407/1998 alle vittime del dovere e ai loro superstiti (come definite dall'art. 3 della legge 466/1980) a decorrere dal 1° gennaio 1990;

- il comma 4 ha riliquidato gli importi già corrisposti a titolo di speciale elargizione di cui alla citata legge 466/1980 ai "superstiti di atti di terrorismo", colpiti da grave invalidità permanente, tenendo conto dell'aumento (a 150 milioni) disposto dalla legge 302/1990. E' stato inoltre precisato a quali familiari delle vittime di atti di terrorismo – e in quale ordine – spettino le provvidenze *ex* legge 302/1990 in assenza dei familiari più prossimi in grado;

- il comma 5 ha previsto che i benefici previsti dalla legge 302/1990 e dalla legge 407/1998, in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, si applichino a decorrere dal 1 gennaio 1967<sup>92</sup>;

- il comma 6 ha previsto l'applicazione, in favore delle vittime della criminalità organizzata, delle norme in materia di vittime del terrorismo, qualora più favorevoli;

- il comma 9, attraverso due modifiche alla legge 407/1998, tende ad equiparare, dal punto di vista dei benefici, le vittime della criminalità organizzata a quelle del terrorismo.

Ulteriori modifiche alla disciplina venivano apportate dal **decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13**<sup>93</sup>, che stabiliva la corresponsione dell'assegno vitalizio ai soggetti individuati dall'art. 2, comma 3, del regolamento di cui al già ricordato D.P.R. 510/1999, anche in assenza di sentenza, qualora i presupposti per la concessione fossero di chiara evidenza, risultando univocamente e concordemente dalle informazioni acquisite e dalle indagini eseguite la natura terroristica o eversiva dell'azione, ovvero la sua connotazione di fatto ascrivibile alla criminalità organizzata, nonché il nesso di causalità tra l'azione stessa e l'evento invalidante o mortale. Inoltre tale normativa elevava fino al 90 per cento l'elargizione spettante a titolo di provvisionale alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, prevedendo altresì la possibilità di elargire l'assegno vitalizio già previsto dalle leggi in vigore, ai cittadini, agli stranieri, agli apolidi ed ai superstiti, prima dell'emanazione di sentenza, laddove le indagini dimostrassero con chiara evidenza che la natura delle azioni che avevano causato il danno fosse terroristica, eversiva o imputabile a forme di criminalità organizzata.

---

<sup>91</sup> "Regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

<sup>92</sup> Il comma 1 dell'art. 5 della legge 407/1998 prevedeva in precedenza come data di riferimento quella del 1° gennaio 1969.

<sup>93</sup> "Disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata", convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2003, n. 56.

Ulteriori modifiche sono state apportate dal **decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337**<sup>94</sup>, il quale, come si è già detto, ha tra l'altro elevato a 200.000 euro, per gli eventi successivi al 1 gennaio 2003, le speciali elargizioni di cui agli artt. 1, 4 e 8 della legge 302/1990; all'art. 3 della legge 629/1973; all'art. 3 della legge 466/1980 e all'art. 5 della legge 308/1981.

In senso contrario all'equiparazione è andata invece la **legge 3 agosto 2004, n. 206**, recante "*Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tali matrici*", che ha introdotto nuovi benefici a esclusivo vantaggio delle vittime del terrorismo e non anche delle vittime del dovere e di quelle della criminalità organizzata.

La legge 206/2004 prevede tra l'altro:

- la ridefinizione a 200.000 euro dell'entità massima delle elargizioni, già disposte dalla normativa previgente, in favore di chiunque subisca una invalidità permanente (o dei familiari in caso di morte) a causa di atti di terrorismo (art. 5, comma 1);
- la concessione, oltre all'elargizione, di uno speciale assegno vitalizio, non reversibile, di 1.033 euro mensili, soggetto alla perequazione automatica (art. 5, comma 3);
- la rivalutazione delle percentuali di invalidità già riconosciute e indennizzate in base alla normativa preesistente, tenendo conto dell'eventuale intercorso aggravamento fisico e del riconoscimento del danno biologico e morale (art. 6, comma 1);
- la prestazione, a carico dello Stato, dell'assistenza psicologica alle vittime e ai loro familiari (art. 6, comma 2);
- alcuni benefici che incidono sui trattamenti pensionistici: aumento figurativo di 10 anni dei versamenti contributivi utili ad aumentare l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione e il trattamento di fine rapporto (art. 3); equiparazione, per le vittime che hanno subito danni più gravi, ai grandi invalidi di guerra (art. 4, comma 1) e riconoscimento del diritto immediato alla pensione diretta (art. 4, comma 2); adeguamento costante, al trattamento in godimento dei lavoratori in attività, delle pensioni delle vittime;
- il diritto al patrocinio legale gratuito, a carico dello Stato, nei procedimenti penali, civili, amministrativi e contabili per le vittime e i loro superstiti (art. 10);
- la garanzia di tempi certi per le procedure in sede amministrativa e giurisdizionale relative al riconoscimento e alla valutazione dell'invalidità e all'attribuzione di provvidenze alle vittime del terrorismo (art. 12);
- l'esenzione dell'imposta di bollo per i documenti necessari alla richiesta dei benefici e l'esenzione dell'indennità dalle imposte;
- l'applicazione dei benefici della legge 206/2004 a decorrere dal 1° gennaio 1961, per gli eventi verificatisi in Italia, e dal 1° gennaio 2003, per quelli all'estero (art. 15).

La nuova differenziazione introdotta con la legge 406/2004, ha fatto nuovamente emergere la questione del coordinamento dei vari interventi normativi.

L'art. 3 della **legge 28 novembre 2005, n. 246**<sup>95</sup> (come modificato dall'art. 1, comma 13, della legge 12 luglio 2006, n. 228<sup>96</sup>) ha previsto una delega al Governo per il riassetto delle disposizioni che disciplinano le provvidenze per le vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace (v. *infra*).

La progressiva estensione di tutti i benefici previsti per le vittime della criminalità e del terrorismo alle vittime del dovere è stata disposta dalla legge finanziaria 2006 (**legge 23**

<sup>94</sup> "*Disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 369.

<sup>95</sup> "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*".

<sup>96</sup> "*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione*".

**dicembre 2005, n. 266**, art. 1, comma 562-565), che allo scopo dispone uno stanziamento annuo di 10 milioni di euro.

In attuazione della legge 266/2005 è stato emanato il **D.P.R. 7 luglio 2006, n. 243**<sup>97</sup> che, all'interno del limite di spesa annuo fissato dalla legge stessa, individua quali provvidenze previste per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata siano da attribuire anche alle vittime del dovere ed in particolare:

- in relazione alla legge 302/1990, la liquidazione della speciale elargizione in favore degli invalidi nella misura originaria prevista di 1,5 milioni di lire (774,69 euro) per ogni punto percentuale, nonché l'esenzione dal *ticket* sanitario;

- in relazione alla legge 407/1998, l'elargizione dell'assegno vitalizio mensile per gli invalidi e per i superstiti nella misura originaria di 500 mila lire (258,23 euro), nonché benefici in materia di assunzioni dirette;

- in relazione alla legge 206/2004, la rivalutazione delle percentuali di invalidità, il riconoscimento al diritto all'assistenza psicologica a carico dello Stato, l'esenzione dell'imposta di bollo per i documenti necessari alla richiesta dei benefici e l'esenzione dell'indennità dalle imposte.

Si ricorda che esistono poi una pluralità di interventi che riguardano le vittime di specifici atti criminosi non considerati di matrice terroristica o di criminalità organizzata: la legge 9 novembre 1994, n. 628, recante disposizioni urgenti in favore delle famiglie dei marittimi italiani vittime dell'eccidio in Algeria del 7 luglio 1994; la legge 8 agosto 1995, n. 340, che ha disposto l'estensione dei benefici previsti dalla citata legge 302/1990 ai componenti delle famiglie di coloro che hanno perso la vita nel disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980; la legge 31 marzo 1998, n. 70, che prevede l'estensione delle disposizioni di cui alla legge 302/90 alle vittime della "banda della Uno bianca". Successivamente, l'art. 1, comma 272, della legge finanziaria 2006, ha istituito una specifica indennità – entro il limite di spesa di 8 milioni di euro per l'anno 2006 – per gli eredi delle vittime del disastro aereo di Ustica. Recentemente, anche i benefici introdotti dalla legge 206/2004 sono stati estesi alle vittime di Ustica e della banda della Uno bianca ad opera della legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 1270) che ha novellato in tal senso la stessa legge 206/2004.

Si ricorda, poi, che esistono numerosi provvedimenti regionali in materia.

## **17.2. I tentativi di armonizzazione nella XIV e nella XV legislatura**

Come è già stato ricordato, l'art. 3 della legge 28 novembre 2005, n. 246<sup>98</sup> ha previsto una delega al Governo per il riassetto delle disposizioni che disciplinano le provvidenze per le vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace.

La relazione illustrativa al relativo disegno di legge (A.S. 3186 della XIV legislatura) affermava quanto segue: "L'attuale disciplina legislativa dei benefici a favore delle vittime del dovere, del servizio, del terrorismo, della criminalità organizzata e di ordigni bellici in tempo di pace è il risultato di una stratificazione normativa formatasi attraverso una serie di provvedimenti – spesso emanati con ampio ricorso alla tecnica del rinvio – succedutisi nel

---

<sup>97</sup> "Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 1, comma 565, della L. 23 dicembre 2005, n. 266".

<sup>98</sup> "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

tempo senza un adeguato coordinamento. Con il riassetto proposto, da attuarsi mediante la codificazione della normativa primaria in materia, si intende armonizzare e razionalizzare il complesso quadro normativo di riferimento allo scopo di agevolare la lettura e l'applicazione delle disposizioni di favore relative alle diverse categorie di beneficiari di seguito elencate:

- vittime del dovere, ossia: per le Forze di polizia, i deceduti in attività di servizio per diretto effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza di azioni terroristiche o criminose o in servizio di ordine pubblico ovvero di eventi connessi all'espletamento di funzioni d'istituto e dipendenti da rischi specificatamente attinenti ad operazioni di polizia preventiva o repressiva o all'espletamento di attività di soccorso; per le Forze armate, i militari deceduti nell'adempimento del dovere di servizio, di ordine pubblico o di vigilanza a infrastrutture civili e militari, ovvero in operazioni di soccorso (legge 13 agosto 1980, n. 466; legge 27 ottobre 1973, n. 629; legge 3 giugno 1981, n. 308; legge 20 ottobre 1990, n. 302; legge 23 dicembre 2000, n. 388); per i vigili del fuoco, il personale deceduto nello svolgimento dei compiti di istituto;

- vittime del servizio, ossia i militari o gli appartenenti al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco infortunati o caduti per diretto effetto di ferite o lesioni causate da eventi di natura violenta, riportate nell'adempimento del servizio (legge 3 giugno 1981, n. 308);

- vittime del terrorismo, ossia chiunque, pubblico dipendente o privato cittadino, sia deceduto o subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi di atti del terrorismo o di eversione dell'ordine democratico ovvero di fatti delittuosi ricollegabili alla criminalità organizzata (legge 20 ottobre 1990, n. 302; legge 27 novembre 1998, n. 407; decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 369; legge 12 marzo 2004, n. 68; legge 3 agosto 2004, n. 206);

- vittime di ordigni bellici in tempo di pace, ossia chiunque sia deceduto o subisca un'invalidità permanente per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza del brillamento, della manipolazione, del trasporto e comunque dell'utilizzo di ordigni bellici in tempo di pace o di materiale esplosivo o di armamento (legge 31 dicembre 1991, n. 437).

L'iniziativa, in particolare, è volta a riunire e coordinare le disposizioni legislative in materia – con riferimento alle leggi più significative ed alle singole categorie di beneficiari – prevedendo anche la semplificazione del linguaggio normativo. La disposizione intende inoltre definire con maggiore precisione le categorie dei soggetti destinatari della normativa di favore con riferimento alla matrice degli eventi lesivi, indicando, per ciascuna categoria, i benefici applicabili. Si vuole infine regolare in maniera omogenea i procedimenti dello stesso tipo e semplificare quelli di attribuzione dei benefici, con l'obiettivo di ridurre il più possibile gli oneri per i destinatari".

Il Governo avrebbe dunque dovuto adottare uno o più decreti legislativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riassetto, coordinamento e razionalizzazione di tutte le disposizioni legislative in materia, prevedendo anche la delegificazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi e del linguaggio normativo;

b) definizione, per ciascuna tipologia di vittime, in relazione anche alla diversa matrice degli eventi lesivi, dei benefici applicabili;

c) regolamentazione omogenea dei procedimenti del medesimo tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione, anche prevedendo, ove possibile, l'accorpamento degli uffici competenti;

d) riduzione e semplificazione degli adempimenti a carico degli interessati richiesti ai fini del riconoscimento dei benefici

Il termine per l'esercizio della delega, originariamente fissato al 16 dicembre 2006 (entro 1 anno dalla data di entrata in vigore della legge) è stato prorogato al 16 dicembre 2008 dall'art. 1, comma 13, della legge 12 luglio 2006, n. 228<sup>99</sup>.

La delega non è stata esercitata. A tale riguardo, si segnala che all'inizio del 2008 il Governo – nella risposta ad un atto di sindacato ispettivo<sup>100</sup> – aveva evidenziato che, in base alla delega, il Ministero dell'interno stava predisponendo uno schema di provvedimento normativo, da sottoporre all'esame di un apposito tavolo tecnico interministeriale, già istituito, al fine di pervenire ad un testo concordato, che tenesse conto anche delle modifiche normative da ultimo introdotte.

Nella XV legislatura, i rappresentanti dei gruppi parlamentari presso la Commissione antimafia presentarono alla Camera dei deputati l'A.C. 2469, recante "*Estensione dei benefici riconosciuti in favore delle vittime del terrorismo, previsti dalla legge 3 agosto 2004, n. 206, alle vittime della criminalità organizzata e alle vittime del dovere a causa di azioni criminose, nonché ai loro familiari superstiti*" che prevedeva l'estensione alle vittime del dovere e della criminalità organizzata di tutti i benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo dalla legge 206/2004.

L'A.C. 2649 venne esaminato dalla I Commissione della Camera dei deputati, congiuntamente ai seguenti disegni di legge:

- A.C. 1593, recante "*Modifica all'articolo 2 della legge 23 novembre 1998, n. 407, in materia di assegno vitalizio in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*" (Pedrizzi);

- A.C. 2048, recante "*Nuove norme in materia di benefici in favore delle vittime della criminalità organizzata e delle vittime del dovere a causa di azioni criminose*" (De Simone e altri);

- A.C. 2327, recante "*Modifica all'articolo 1 della legge 3 agosto 2004, n. 206. Benefici in favore del personale ferito nell'adempimento del dovere a causa di azioni criminose e per i superstiti dei caduti per la medesima causa*" (Mazzoni e altri).

Nel corso della seduta del 5 giugno 2007, le relatrici presentarono una proposta di testo unificato, facendo presente che la loro scelta era stata quella di definire un intervento di portata limitata, in considerazione del fatto che il Governo stava già lavorando, sulla base di una specifica delega legislativa, ad un testo unico di riordino della disciplina in materia di benefici riconosciuti ai soggetti richiamati nelle proposte di legge in titolo.

La Commissione deliberava di adottare come testo base per il seguito dell'esame il testo unificato predisposto dalle relatrici.

La relatrice Incostante faceva presente che era opportuno richiedere al Governo una relazione tecnica in ordine al numero dei potenziali beneficiari del provvedimento ed ai relativi oneri finanziari, che non erano agevolmente quantificabili.

Il presidente Violante proponeva alla Commissione di richiedere al Governo, ai sensi dell'art. 79, comma 5, Reg. Cam., di fornire dati e informazioni in ordine ai possibili beneficiari del provvedimento in titolo e ai relativi oneri finanziari.

La Commissione concordava.

---

<sup>99</sup> "*Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione*".

<sup>100</sup> Senato della Repubblica - Assemblea. Resoconto stenografico della 278a seduta pubblica (pomeridiana) di giovedì 17 gennaio 2008 pag. 19 e segg. Risposta del Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, all'interrogazione 3-00648 su provvedimenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità.

Il testo base approvato era costituito da due soli articoli.

L'art. 1 novellava il comma 1-*bis* dell'art. 1 della legge 206/2004. Il nuovo comma 1-*bis* avrebbe previsto che ai fini della legge 206/2004 erano equiparati ai soggetti di cui al comma 1 (vittime del terrorismo):

a) i familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 1980 nonché i familiari delle vittime e i superstiti della cosiddetta «banda della Uno bianca». Ai beneficiari vanno compensate le somme già percepite;

b) le vittime della criminalità organizzata, di cui all'art. 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e i loro familiari superstiti;

c) le vittime del dovere e i loro familiari superstiti, di cui all'art. 1, commi 563 e 564, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

L'art. 2 valutava l'onere derivante dall'applicazione del provvedimento in questione in 10.000.000 euro annui a decorrere dall'anno 2007, al quale onere si sarebbe provveduto mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Nel corso della seduta del 1 agosto 2007, il sottosegretario alla Giustizia, chiarito preliminarmente che il Governo era favorevole al provvedimento, rilevava l'esistenza di un problema di copertura finanziaria, per risolvere il quale la soluzione migliore poteva essere quella di rinviare l'intervento al momento di definire la manovra di finanza pubblica.

Egli invitava inoltre la Commissione a tener conto che per i familiari delle vittime di Ustica e della banda della Uno bianca erano previste provvidenze già nell'ultima legge finanziaria, peraltro superiori nell'ammontare rispetto a quanto previsto dalla Commissione, per le quali non era prevista però l'erogazione in un'unica soluzione.

Il sottosegretario faceva altresì presente che le difficoltà di carattere finanziario derivavano dalla circostanza che, non riguardando il provvedimento una categoria precisamente individuata di beneficiari, bensì tutte le vittime del dovere, anche quelle future, non è possibile quantificare adeguatamente la spesa.

Le vicende che hanno caratterizzato l'*iter* dell'A.C. 2469 sono così sintetizzate nella relazione conclusiva della Commissione antimafia della XV legislatura: *"La Commissione ha avvertito la necessità di varare una normativa che riconoscesse ai parenti delle vittime di mafia le stesse tutele e gli stessi benefici previsti per le vittime del terrorismo. Da questo intento è scaturita una proposta di legge (A.C. 2469) firmata da tutti i gruppi presenti in Commissione antimafia ed alla Camera dei deputati, recante l'estensione, alle vittime della criminalità e del dovere a causa di azioni criminose, dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo dalla legge 3 agosto 2004, n. 206. In precedenza, le diverse categorie di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, e dei loro familiari superstiti, erano state già equiparate, quanto ai benefici, dal decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13. La disparità era stata creata dalla successiva legge 3 agosto 2004, n. 206, che ha previsto più ampi benefici esclusivamente per tutte le vittime degli atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice. La proposta di legge si proponeva di estendere i benefici previsti dalla citata legge n. 206 del 2004 anche alle vittime del dovere o innocenti della criminalità organizzata. Il travagliato iter parlamentare si è prima di tutto scontrato con il parere negativo del Governo che ha verificato negativamente la clausola di copertura finanziaria di 10 milioni di euro l'anno a decorrere dall'anno 2007, in quanto «nell'accantonamento di fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2007, non risultano risorse da destinare allo scopo». L'attenzione prestata al tema dalla Commissione nelle sedi istituzionali previste ha contribuito al risultato dell'approvazione dell'emendamento alla legge finanziaria per l'anno 2008 con cui viene stabilita la copertura finanziaria integrale della spesa necessaria a realizzare*

*l'equiparazione sostanziale delle vittime della criminalità organizzata alle vittime del terrorismo".*

Si ricorda che, nella medesima legislatura, al Senato veniva presentato l'A.S. 374, recante "*Norme in favore delle vittime del dovere, degli ammalati, dei feriti e dei deceduti nel corso di missioni entro e fuori dai confini nazionali, di altre categorie di vittime di familiari superstiti*" (Mantovano).

Tale disegno di legge era volto a promuovere "una disciplina organica di sostanziale perequazione dei migliori benefici, accordati alle vittime del terrorismo, in favore di altre categorie di vittime, a superamento delle disparità, a volte notevoli, radicatesi in ragione di una legislazione di settore disattenta, eccessivamente sporadica e per troppi versi discriminante, a cominciare dalla data e dalla natura degli eventi lesivi, quasi che vi fosse causa per distinguere tra vittime di maggiore o minore dignità, meritevoli o meno della stessa tutela e sostegno".

Il disegno di legge in questione, tra l'altro:

- estendeva la definizione di vittima del dovere per ricomprendervi anche tutti i dipendenti pubblici, deceduti o che abbiano subito un'invalidità permanente in attività di servizio o nell'espletamento delle funzioni di istituto, per diretto effetto di lesioni riportate in conseguenza di eventi verificatisi nel contrasto ad ogni tipo di criminalità, nello svolgimento di servizi di ordine pubblico, di vigilanza ad infrastrutture civili e militari, di operazioni di soccorso, di attività a tutela della pubblica incolumità, ovvero a causa di azioni recate nei loro confronti in contesti di impiego internazionale non aventi, necessariamente, caratteristiche di ostilità. Alle vittime del dovere venivano poi equiparati i soggetti suddetti che abbiano contratto infermità permanentemente invalidanti o alle quali consegua il decesso, in occasione o a seguito di missioni di qualunque natura, effettuate dentro e fuori dai confini nazionali e che siano riconosciute dipendenti da causa di servizio per le particolari condizioni ambientali od operative (art. 1);

- ai soggetti suddetti e ai loro familiari superstiti si sarebbero dovute applicare, in quanto compatibili, (tutte) le disposizioni di cui alla legge 206/2004 (art. 2, comma 1);

- i benefici suddetti erano conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, in relazione ad eventi verificatisi sul territorio nazionale dal 1° gennaio 1961 e ad eventi verificatisi all'estero dal mese di gennaio 2003 (con equiparazione, dunque, a quanto previsto dall'art. 15 della legge 206/2004 per le vittime di terrorismo), fatta eccezione per quelli occorsi in Afghanistan il 22 agosto 1998;

- alcune provvidenze erano estese anche alle famiglie (coniuge e figli) dei figli superstiti (ma poi deceduti) della vittima.

L'esame del disegno di legge in questione non ha mai avuto inizio.

### **17.3. Le modifiche intervenute nel corso della XV legislatura**

Come è già stato anticipato, l'art. 1, comma 1270, della legge **27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007)** ha introdotto nell'art. 1 della legge 206/2004 il comma. 1-*bis*, che estende i benefici previsti da tale legge ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 1980 e ai familiari delle vittime, nonché ai superstiti, della cosiddetta "banda della Uno bianca".



L'art. 6-ter del **decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300**<sup>101</sup> ha previsto la riapertura di termini già decorsi per la concessione di alcuni benefici previsti dalla legislazione antiracket e antiusura.

Il 27 luglio 2007, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato una direttiva generale di indirizzo al fine di garantire una coerente e coordinata attuazione della legge 206/2004 (**Dir. P.C.M. 27 luglio 2007**, recante "*Disposizioni in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi, a norma della L. 3 agosto 2004, n. 206*").

Alla luce di tale direttiva, INPS e INPDAP hanno provveduto ad emanare proprie circolari.

Nel corso della legislatura sono stati posti in essere due ulteriori interventi normativi che, oltre a modificare la legge 206/2004, hanno mirato a realizzare una parziale armonizzazione delle posizioni delle varie vittime, che la legge 206/2004 aveva invece nuovamente differenziato a favore delle vittime del terrorismo.

In primo luogo, l'art. 34 del **decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159**<sup>102</sup> ha:

(1) apportato tre modifiche testuali alla legge 206/2004, delle quali due incidono sul contenuto dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo e una sulla definizione di atti di terrorismo rilevante ai fini di detto riconoscimento (commi 3, 3-bis e 3-ter);

(2) introdotto un'onorificenza per i cittadini italiani colpiti dall'eversione armata (commi 2-bis - 2-septies);

(3) esteso alle vittime del dovere ed ai familiari superstiti, nonché alle vittime della criminalità organizzata ed ai familiari superstiti, le elargizioni che l'art. 5, commi 1 e 5, della legge 206/2004 prevede a favore delle vittime del terrorismo.

Per quanto concerne le modifiche testuali alla legge 206/2004, l'art. 34, comma 3:

- alla lettera a), ha integrato l'art. 1, comma 1, della legge 206/2004, con un periodo ove si precisa che per "atti di terrorismo" devono intendersi, ai fini della legge medesima, anche "le azioni criminose compiute sul territorio nazionale in via ripetitiva, rivolte a soggetti indeterminati e poste in essere in luoghi pubblici e aperti al pubblico". Come emerge dal dibattito presso la Commissione bilancio del Senato<sup>103</sup>, la disposizione è finalizzata a estendere i benefici della legge 206/2004 anche alle vittime di atti criminosi indiscriminati e ripetitivi dei quali

---

<sup>101</sup> "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse*", convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.

<sup>102</sup> "*Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale*", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

<sup>103</sup> Cfr. Senato, 5<sup>a</sup> Commissione, seduta pomeridiana del 19 ottobre 2007, intervento della sen. Rubinato sull'emendamento 34.12.

potrebbe non essere certa la finalità terroristica, come ad es. quelli relativi alla c.d. vicenda Una bomber;

- alla lettera b), ha modificato il comma 1 dell'art. 2 della legge 206/2004, che disciplina il trattamento economico riservato a chi abbia subito un'invalidità permanente in conseguenza di atti di terrorismo, nonché alle vedove e agli orfani delle vittime, ai fini della liquidazione della pensione e dell'indennità di fine rapporto, o di altro trattamento equipollente. Il testo previgente richiamava a tal fine gli incrementi stipendiali previsti dall'art. 2 della legge 336/1970<sup>104</sup> a favore dei dipendenti pubblici ex combattenti o assimilati, mentre a seguito della modifica, si dispone, in luogo di ciò, che la retribuzione pensionabile sia rideterminata incrementando la medesima di una quota del 7,5 per cento;

- alla lettera c), ha inserito il nuovo comma 1-*bis* all'art. 3 della legge 206/2004 al fine di prevedere un'indennità anche in favore dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti, a titolo di trattamento equipollente al trattamento di fine rapporto. Tale indennità spetta ai soggetti che abbiano subito un'invalidità permanente a causa di atti di terrorismo e che, pertanto, ai sensi del comma 1 dell'art. 3, beneficino dell'aumento figurativo di 10 anni di contribuzione utile ad aumentare, per una pari durata, l'anzianità pensionistica maturata, la misura della pensione, nonché il trattamento di fine rapporto o altro trattamento equipollente. Tali benefici operano altresì a favore dei familiari, anche superstiti, limitatamente al coniuge ed ai figli anche maggiorenni, ed in mancanza, ai genitori, siano essi dipendenti pubblici o privati o autonomi (anche sui loro trattamenti pensionistici diretti). L'indennità riconosciuta ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti dal comma 1-*bis* è determinata ed erogata in unica soluzione nell'anno di decorrenza della pensione e viene calcolata applicando l'aliquota del 6,91% ad un importo pari a dieci volte la media dei redditi da lavoro autonomo ovvero libero professionale degli ultimi cinque anni di contribuzione, rivalutati all'indice annuo dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati, calcolato dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503<sup>105</sup>, aumentata (la media in questione) del 7,5%.

Il comma 3-*bis* dell'art. 34 prevede inoltre che i nuovi benefici attribuiti abbiano la stessa decorrenza delle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 della legge 206/2004.

Il comma 3-*quater* del medesimo articolo reca invece una disposizione di carattere applicativo, disponendo che il pagamento dei benefici di cui alla legge 206/2004 sia effettuato dagli enti previdenziali privati gestori di forme pensionistiche obbligatorie, per la parte di propria competenza, in favore degli

---

<sup>104</sup> Legge 24 maggio 1970, n. 336, recante "Norme a favore dei dipendenti civili dello Stato ed Enti pubblici ex combattenti ed assimilati".

<sup>105</sup> "Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della L. 23 ottobre 1992, n. 421".

iscritti che ne abbiano diritto, e che il rimborso sia effettuato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale (nei limiti di spesa di cui alla stessa legge 206/2004) previa rendicontazione degli oneri sostenuti.

Per quanto riguarda l'equiparazione dei benefici tra vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere, l'art. 34, comma 1, ha esteso alle vittime del dovere ed ai familiari superstiti, nonché alle vittime della criminalità organizzata ed ai familiari superstiti, le elargizioni che l'art. 5, comma 1 e 5, della legge 206/2004 prevede a favore delle vittime del terrorismo.

Si tratta, in particolare, dei seguenti benefici:

- l'elargizione a favore di chi abbia subito un'invalidità permanente a causa di un atto di terrorismo, prevista dall'art. 1, comma 1, della legge 302/1990, e incrementata dall'art. 5, comma 1, della legge 206/2004; tale elargizione è pari nella misura massima a 200.000 euro ed è proporzionata alla percentuale di invalidità riportata, in ragione di 2.000 euro per ogni punto percentuale;

- l'elargizione a favore dei componenti della famiglia di colui che, in conseguenza dell'atto di terrorismo, abbia perso la vita, prevista dall'art. 4, comma 1, della legge 302/1990, che l'art. 5, comma 5, della legge 206/2004 ha incrementato a 200.000 euro.

Per la definizione dei soggetti equiparati alle vittime del terrorismo ai fini della concessione dei ricordati benefici, vengono richiamate le categorie già identificate dalla normativa vigente in materia di benefici, ed in particolare:

- le vittime della criminalità organizzata, di cui all'art. 1 della suddetta legge 302/1990, ed i loro familiari superstiti;

- le vittime del dovere ed i loro familiari superstiti, come individuate dall'art. 1, commi 563 e 564, della legge finanziaria 2006.

La disposizione prevede che ai beneficiari vadano compensate le somme già percepite.

L'onere finanziario dell'estensione è quantificato in 173 milioni di euro per l'anno 2007, 2,72 milioni per l'anno 2008 e 3,2 milioni annui a decorrere dal 2009.

L'art. 2, comma 105, della **legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244)** ha disposto l'estensione delle elargizioni che l'art. 5, commi 3 e 4, della legge 206/2004 prevede a favore delle vittime del terrorismo anche alle vittime della criminalità organizzata ed ai familiari superstiti, alle vittime del dovere ed ai familiari superstiti, nonché ai sindaci vittime di atti criminali nell'espletamento dei propri compiti istituzionali ed ai familiari superstiti (categoria, quest'ultima, fino ad ora non considerata dalla legislazione in favore delle vittime del dovere).

I benefici oggetto dell'estensione sono, in particolare:

- la concessione a decorrere dal 1° gennaio 2008 a favore di chi abbia subito un'invalidità permanente non inferiore al 25 per cento a causa di un atto di terrorismo e dei superstiti delle vittime, compresi i figli maggiorenni di uno

speciale assegno vitalizio, non reversibile, di importo pari a 1.033 euro, soggetto a perequazione automatica (art. 5, comma 3, come modificato dal comma 106 del medesimo art. 2, v. *infra*);

- l'attribuzione, nel caso di morte dei soggetti che beneficiano dello speciale assegno vitalizio dell'art. 5, comma 3, di due annualità della pensione di reversibilità (comprensive della tredicesima mensilità) ai superstiti che hanno diritto a tale trattamento pensionistico di reversibilità; il beneficio in questione è limitato al coniuge ai figli minori, ai figli maggiorenni, ai genitori, ai fratelli e alle sorelle se conviventi e a carico (art. 5, comma 4); anche in questo caso l'attribuzione avviene a decorrere dal 1° gennaio 2008.

Il comma 106 del suddetto art. 2 reca cinque novelle alla disciplina dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice prevista dalla legge 206/2004, delle quali tre incidono sul contenuto dei benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo e due sull'individuazione dei beneficiari di tali provvidenze.

In particolare, la lettera a) stabilisce che la misura della pensione diretta spettante alle vittime che abbiano subito una invalidità permanente pari o superiore all'80 per cento della capacità lavorativa sia pari all'ultima retribuzione percepita integralmente dall'avente diritto e non semplicemente calcolata sulla base di tale parametro retributivo, come previsto nel testo previgente dell'art. 4, comma 2, della legge 206/2004.

La lettera b), modificando il comma 3 dell'art. 5 della legge 206/2004, prevede che l'assegno vitalizio reversibile di 500.000 lire, soggetto a perequazione automatica, attribuito dall'art. 2 della legge 407/1998 alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e ai loro superstiti, spetti anche ai figli maggiorenni superstiti, anche se non conviventi<sup>106</sup>. Il beneficio di cui alla lettera b) decorre dal 26 agosto 2004<sup>107</sup>.

La lettera c) prevede che - come già avviene per i titolari di pensione diretta di guerra vitalizia - l'erogazione dei medicinali di classe C agli invalidi vittime di atti di terrorismo e a loro familiari, anche superstiti, (coniuge, figli, e - in mancanza - genitori) sia posta a totale carico del Servizio sanitario nazionale, purché il medico di base accerti che essi siano effettivamente utili al paziente.

Le lettere d) ed e) recano norme volte ad estendere i benefici previsti dalla legge 206/2004 anche agli eventi terroristici accaduti all'estero a partire dal

---

<sup>106</sup> L'art. 2, comma 1, della legge 407/1988 prevede la concessione di un assegno vitalizio, non reversibile, di importo pari a 500.000 lire mensili, soggetto alla perequazione automatica, in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata di cui all'art. 1 della legge 302/1990 che abbiano subito una invalidità permanente non inferiore al 25 per cento della capacità lavorativa, nonché ai superstiti delle vittime di azioni terroristiche e della criminalità organizzata. Il comma 3 del medesimo art. 2 identifica le categorie di superstiti che possono beneficiare dell'assegno vitalizio. Si tratta, nell'ordine, di: coniuge superstite e figli se a carico; figli, in mancanza del coniuge superstite o se lo stesso non abbia diritto a pensione; genitori; fratelli e sorelle se conviventi a carico.

<sup>107</sup> La data del 26 agosto 2004 è quella dell'entrata in vigore della legge 206/2004, che è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 187 dell'11 agosto 2004.

1961, purché le vittime fossero cittadini italiani residenti in Italia al momento dell'evento. Il termine del 1° gennaio 1961 è previsto dall'art. 15, comma 1, della legge 206/2004 esclusivamente per i fatti accaduti in Italia, mentre il comma 2 del medesimo art. 15 prevede la corresponsione dei benefici per i cittadini italiani coinvolti in attentati all'estero avvenuti a decorrere dal 2003. La lettera d) ha inteso, dunque, superare tale dicotomia, inserendo un ulteriore periodo al comma 2 dell'art. 15, nel quale si indica come termine iniziale per l'applicazione dei benefici della legge agli eventi avvenuti all'estero che abbiano coinvolto come vittime cittadini italiani residenti in Italia, lo stesso termine previsto per gli eventi verificatisi sul territorio nazionale (1° gennaio 1961). Per i cittadini italiani non residenti in Italia al momento dell'evento per resta fermo, ai fini della titolarità del diritto all'erogazione dei benefici, il termine del 1° gennaio 2003.

La lettera e) modifica, conseguentemente, la copertura finanziaria della legge 206/2004 recata dall'art. 16 della stessa legge al fine di escludere dal computo complessivo degli oneri derivanti dall'attuazione della legge quelli che conseguono alla modifica introdotta dalla lettera e).

L'art. 34-*bis* del **decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248**<sup>108</sup> ha stabilito che le somme iscritte in bilancio, in applicazione dell'art. 1, comma 562, della legge 266/2005 e dell'art. 34, comma 1, del decreto-legge 159/2007, non impegnate al 31 dicembre 2007, sono mantenute in bilancio nel conto dei residui per essere utilizzate nell'esercizio successivo.

#### **17.4. Le modifiche apportate nella legislatura in corso**

Una serie di disposizioni in materia di vittime della criminalità organizzata e di vittime dei reati di tipo mafioso sono state inserite nel **decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151**<sup>109</sup> nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione al Senato.

L'art. 2-*bis* del decreto-legge 151/2008 ha disposto in via straordinaria un incremento di 30 milioni di euro delle risorse del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Detto incremento è disposto utilizzando le dotazioni finanziarie del Fondo di solidarietà delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura (comma 1).

Alla data del 30 ottobre 2008, la disponibilità finanziaria del Fondo di solidarietà delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura risultava, infatti, pari a 43,9 milioni di euro, mentre lo stanziamento del Fondo di rotazione per la

---

<sup>108</sup> "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

<sup>109</sup> "Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 2008, n. 186.

solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso alla stessa data risultava, invece, essere interamente impegnato.

Il comma 2 della norma in esame ha aggiunto alla legge 22 dicembre 1999, n. 512<sup>110</sup> un comma 1-*bis*, che prevede come ulteriore forma di finanziamento eventuale del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso la possibile destinazione, con decreto del Ministro dell'Interno, di una quota del contributo annuale sui premi versati dalle imprese assicurative nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, devoluto attualmente per intero al Fondo di solidarietà delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura, ai sensi dell'art. 18 della legge 23 febbraio 1999, n. 44.

Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito con legge 512/99, ha lo scopo di indennizzare le suddette vittime che siano costituite parti civili nei procedimenti penali intentati nei confronti degli autori dei reati di tipo mafioso. La disciplina attuativa del Fondo è contenuta nel D.P.R. 284/2001. Tale Fondo è alimentato da un contributo dello Stato pari a lire 20 miliardi annue (euro 10 milioni e 329.000 circa) nonché dai rientri finanziari derivanti da specifiche ipotesi di versamento al fondo dei proventi derivanti, a vario titolo, dalla confisca dei beni alla mafia in applicazione della legge 575/1965 (somme di denaro, vendita beni mobili e immobili, liquidazione beni aziendali).

Ha diritto all'indennizzo entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali del Fondo:

- chi ha subito danni in conseguenza di reati di tipo mafioso;
- chi ha ottenuto in suo favore, nel relativo giudizio penale o civile, successivamente al 30 settembre 1982, una sentenza (definitiva o non definitiva) che ha riconosciuto i danni subiti;
- chi non ha situazioni soggettive ostative (e cioè non ha, nei suoi confronti, una sentenza definitiva di condanna per uno dei reati di cui all'art. 407, comma 2 lett. a), c.p.p. o una misura di prevenzione applicata ai sensi della legge 575/1965, né i relativi procedimenti in corso).

Ai benefici possono accedere le persone fisiche, o i loro eredi, e gli enti.

L'organo essenziale del Fondo è il Comitato di Solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso che siede presso il Ministero dell'Interno, presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso. Il Comitato delibera, alle condizioni previste dalla legge, i benefici economici alle vittime pari al danno quantificato in sede penale nel giudizio contro l'autore del reato nonché alle spese ed onorari di costituzione e difesa posti a carico degli imputati. La delibera del Comitato viene quindi trasmessa alla Consap<sup>111</sup> che, in forza di atto concessorio con

<sup>110</sup> "Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso".

<sup>111</sup> La Consap (Concessionaria servizi assicurativi pubblici) è una s.p.a. il cui capitale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e a cui sono state attribuite, in regime di concessione, tutte le attività di rilievo pubblicistico che già formavano oggetto della concessione legale in capo all'INA (dalla cui scissione è nata la Consap). Tra tali attività c'è anche la gestione di numerosi Fondi pubblici; tra i quali, oltre al citato Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso si ricordano il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, Fondo di solidarietà per gli acquirenti di beni immobili da costruire, il Fondo di garanzia per le vittime della strada e il Fondo di garanzia per le vittime della caccia.

il Ministero dell'Interno, provvede alla gestione del Fondo stesso ed alla materiale erogazione del beneficio deliberato con accredito bancario.

Il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura è stato istituito presso il Ministero dell'interno dalla legge 44/1999 mediante l'unificazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive - istituito dalla stessa legge 44 in sostituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive di cui al decreto-legge 419/1991 - con il Fondo antiusura previsto dalla legge 108/1996.

Il Fondo unificato, disciplinato dal regolamento adottato con D.P.R. 455/99 ed anch'esso amministrato dalla Consap ha le seguenti finalità:

- concedere un indennizzo commisurato ai danni derivanti dagli eventi subiti, a favore delle vittime dell'estorsione esercenti un'attività economica imprenditoriale;
- concedere un mutuo decennale senza interessi per un ammontare commisurato al danno subito per la vicenda di usura, a favore delle vittime dell'usura esercenti un'attività comunque economica.

I citati benefici economici sono deliberati dal Comitato di Solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura che siede presso il Ministero dell'interno presieduto dal Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. La delibera del Comitato viene tradotta in decreto dell'anzidetto Commissario Straordinario del Governo che viene quindi trasmesso alla Consap.

Il Fondo è volto a dare esecuzione al decreto, secondo le seguenti modalità:

- per i beneficiari vittime di estorsione: (i) dispone il pagamento dell'elargizione mediante assegno circolare non trasferibile entro 30 giorni dal ricevimento del decreto che concede il beneficio; (ii) verifica la documentazione (che il beneficiario deve trasmettere alla Consap stessa) attestante il reimpiego dell'elargizione in attività economiche di tipo imprenditoriale;

- per i beneficiari vittime di usura: (i) accende i conti correnti intestati ai beneficiari e vincolati all'ordine della Consap presso le banche convenzionate indicate dai beneficiari stessi; (ii) stipula i contratti di mutuo con i beneficiari presso le Prefetture competenti; (iii) ordina i pagamenti a favore dei creditori dei beneficiari indicati nei piani di investimento allegati ai contratti di mutuo, su richiesta scritta dei beneficiari stessi.

Il Fondo di solidarietà delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura è istituito presso il Ministero dell'interno ed il suo patrimonio risulta costituito, in particolare, mediante gli indicati versamenti annuali delle imprese di assicurazione, i contributi da parte dello Stato nonché la quota annua derivante dai proventi delle vendite dei beni confiscati alla mafia.

L'art. 2-ter del decreto-legge 151/2008 ha apportato modifiche alla sopra citata legge 512/1999, istitutiva del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso:

- negando l'accesso al Fondo agli eredi di soggetti, che avrebbero i requisiti per l'accesso al Fondo, ma sono deceduti a seguito della consumazione dei gravi reati di cui all'art. 416-bis c.p.. La norma prevede che tali eredi non possono accedere al suddetto Fondo, salvo che lo stesso soggetto deceduto avesse assunto prima della morte qualità di collaboratore di giustizia e il programma di protezione non gli fosse stato revocato per causa a lui imputabile;

- prevedendo che il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso accerti che, al momento di presentazione della domanda di accesso al Fondo o al momento dell'evento lesivo che ne ha provocato la morte, non vi fossero, nei confronti del beneficiario, procedimenti penali in corso, né sentenze di condanna per i gravi reati di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p., né procedimenti di prevenzione antimafia;

- prevedendo l'adozione di un nuovo regolamento di attuazione del Fondo di rotazione, di modifica di quello di cui al D.P.R. 284/2001. Il regolamento, proposto dal Ministro dell'interno (di concerto coi Ministri della giustizia, dell'economia, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e delle politiche sociali) è adottato entro 4 mesi dall'entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato (che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta). Il regolamento dovrà prevedere: (i) la sospensione, fino alla decisione del giudice civile, della ripetizione delle somme già liquidate dal Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso a seguito di condanna al pagamento di una provvisionale, quando il giudice dell'impugnazione dichiara estinto il reato per morte del reo, *ex art. 129 c.p.p.*; (ii) la ripetizione delle somme già pagate a titolo di provvisionale quando, a seguito di estinzione del reato, l'azione civile di risarcimento esperita contro gli eredi del reo si sia conclusa con la soccombenza della vittima attrice o dei suoi successori.

L'art. 2-*quater* del decreto-legge 151/2008 interviene sulla disciplina dei benefici per le vittime della criminalità organizzata, ridefinendo la platea dei soggetti aventi diritto alle elargizioni di cui alla legge 302/1990, al fine di escludere dal novero dei beneficiari delle provvidenze i soggetti che partecipino a ambienti o rapporti delinquenziali. In particolare, la disposizione in esame novella la lettera b) del comma 2 dell'art. 1 della legge 302/1990 richiedendo – ai fini dell'erogazione dell'elargizione per invalidità prevista dal comma 1 del medesimo articolo – che il soggetto leso debba essere del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali non solo al momento dell'evento, come attualmente previsto, ma in via generale, e quindi anche in epoca successiva alle lesioni.

L'art. 2-*quinqüies* del decreto-legge 151/2008 è teso ad escludere che i benefici previsti per i superstiti delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata possano essere attribuiti a soggetti comunque legati alla criminalità organizzata o ad ambienti delinquenziali.

In particolare, il comma 1 introduce due ulteriori requisiti – che si affiancano a quello di parentela o convivenza richiesto dall'art. 4 della legge 302/1990 – per il riconoscimento dei benefici ai superstiti delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (in base al tenore letterale della disposizione, essa dovrebbe riferirsi a tutti i benefici previsti per i superstiti anche al di fuori della



legge 302/1990). Si tratta, in particolare, del requisito: (i) dell'assenza di rapporti di coniugio, affinità o convivenza con persone nei confronti delle quali sia in corso un procedimento per l'applicazione o siano applicate misure di prevenzione ai sensi della legge 575/1965 ovvero per i quali sia in corso un procedimento per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p.; (ii) della totale estraneità del beneficiario ad ambienti e rapporti delinquenziali ovvero della sua dissociazione, al tempo dell'evento, dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali cui partecipava.

Il comma 2 prevede che il sopravvenuto mutamento delle condizioni per il riconoscimento dei benefici, previste, rispettivamente, dagli artt. 1 e 4 della legge 302/1990, determini: (i) l'interruzione delle erogazioni già disposte; (ii) l'integrale ripetizione dei benefici già erogati.

Con **D.P.C.M. 22 dicembre 2008**, è stato istituito, presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo un Tavolo tecnico per il raccordo e il coordinamento tra le amministrazioni, relativo all'attuazione delle disposizioni in materia di vittime del dovere a causa di azioni criminose, nonché dei loro familiari superstiti

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, il tavolo tecnico ha il compito, tra gli altri, di proporre e formulare iniziative di coordinamento e armonizzazione legislativa e amministrativa, al fine di garantire modalità univoche di attuazione delle leggi e analizzare la possibilità di attuare la totale equiparazione nel trattamento assistenziale e pensionistico con le vittime del terrorismo, estendendo i benefici già previsti dalla legge in favore di queste ultime a tutte le vittime del dovere. Favorisce la tempestività dell'azione amministrativa nell'erogazione dei benefici ai soggetti aventi diritto e la semplificazione degli adempimenti burocratici e verifica le attività delle amministrazioni interessate.

Si ricorda, infine, il **D.P.R. 5 maggio 2009, n. 58**, "*Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 2001 per l'assegnazione di borse di studio in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, delle vittime del dovere, nonché dei loro superstiti*".

## **17.5. (segue): il disegno di legge sicurezza**

L'art. 2, comma 21, del disegno di legge sicurezza definitivamente approvato dal Senato il 2 luglio 2009 (A.S. 733-B) detta limiti ulteriori alla concessione dei benefici di legge ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata, al fine di escludere l'attribuzione dei medesimi a soggetti comunque legati alla criminalità organizzata.

La norma in commento, introdotta dal Senato durante la prima lettura, novella l'art. 2-*quinquies* del decreto-legge 151/2008, che, come si è detto, è teso ad

escludere che i benefici previsti per i superstiti delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata possano essere attribuiti a soggetti comunque legati alla criminalità organizzata o ad ambienti delinquenziali.

Il comma 21 dell'art. 2 in commento interviene sulla lettera a) dell'art. 2-*quinqüies* per specificare che i superstiti delle vittime della criminalità possono accedere ai benefici pubblici solo se non hanno rapporti di coniugio, né rapporti di convivenza, né rapporti di parentela o affinità entro il quarto grado con soggetti cui siano state applicate misure di prevenzione o indagate per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p..

L'art. 2, commi 23 e 24, modificano l'art. 4 della legge 512/1999, istitutiva del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime della mafia, per escludere gli enti dalle categorie di soggetti che possono ottenere indennizzi dal fondo (modifiche ai commi 1 e 2).

Per tali soggetti sarà possibile soltanto ottenere, a carico del fondo, un rimborso delle spese processuali (nuovi commi 1-*bis* e 2-*bis*).

## **18. LA COOPERAZIONE GIUDIZIARIA IN MATERIA PENALE NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**

### **18.1. Le squadre investigative comuni**

Le squadre investigative comuni sono squadre investigative istituite di comune accordo da parte delle competenti autorità di due o più Stati per uno scopo determinato e per una durata limitata, per svolgere indagini penali.

Esse sono previste da una pluralità di strumenti giuridici, sia a livello europeo, sia a livello internazionale.

Per quanto riguarda il livello internazionale, si possono ricordare ad esempio i seguenti strumenti:

- 1) Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del Consiglio d'Europa dell'8 novembre 2001 (art. 20);
- 2) Convenzione delle Nazioni Unite contro il Crimine Transnazionale del 15 novembre 2000 (art. 19);
- 3) Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (art. 49);
- 4) Accordo tra Unione europea e Stati Uniti d'America<sup>112</sup> (art. 5).

A livello europeo, l'art. 30 del Trattato di Amsterdam prevede una base giuridica per la partecipazione dei servizi di polizia, dei servizi delle dogane e di altri servizi specializzati a squadre investigative comuni.

La possibilità per i funzionari delle amministrazioni doganali di partecipare a squadre investigative comuni è stata prevista dall'art. 24 della **Convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali** (c.d. Napoli II) del 1997<sup>113</sup>. Le squadre investigative comuni possono essere istituite unicamente con riferimento ai reati elencati dall'art. 19, comma 2, della medesima convenzione (ad esempio, traffico di merci soggette a divieti, commercio transfrontaliero illecito di merci soggette a imposta, traffico illecito di precursori).

Il 29 maggio 2000 è stata adottata a Bruxelles la **Convenzione europea relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale** (la "Convenzione") per rafforzare la cooperazione giudiziaria in seno all'Unione europea e con la

---

<sup>112</sup> Accordo di Mutua Assistenza Giudiziaria gli Stati Uniti d'America e l'Unione Europea, G.U.C.E. J 181, 19/07/2003 P. 0034-0042.

<sup>113</sup> Atto del Consiglio del 18 dicembre 1997 che stabilisce la convenzione, in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali (98/C 24/01) G.U.C.E. C 24, 23.01.1998.

Norvegia e l'Islanda. L'art. 13 della Convenzione ha ad oggetto le squadre investigative comuni.

L'art. 13 della Convenzione - che non è mai stata ratificata dall'Italia - prevede che le autorità competenti degli Stati firmatari possano costituire, di comune accordo, una squadra investigativa comune, indicandone la composizione, allo scopo di svolgere indagini penali in uno o più Stati membri.

La squadra può essere formata:

- 1) per un scopo determinato;
- 2) per una durata limitata, prorogabile con l'accordo di tutte le parti, nei seguenti casi:

a) quando le indagini condotte da uno Stato membro su reati comportano inchieste difficili e di notevole portata che hanno un collegamento con altri Stati membri;

b) quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 13, la richiesta di costituzione di una squadra investigativa comune può essere presentata da qualsiasi Stato membro interessato alla relativa istituzione. La squadra viene costituita in uno degli Stati membri in cui si svolgeranno presumibilmente le indagini.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 13 della citata Convenzione, la squadra investigativa comune opera nel territorio degli Stati membri che la costituiscono alle seguenti condizioni generali:

a) la squadra è diretta da un rappresentante dell'autorità competente che prende parte alle indagini penali dello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene e che agisce entro i limiti delle sue competenze in conformità al diritto nazionale;

b) la squadra opera in conformità al diritto dello Stato membro in cui interviene; nello svolgimento delle loro funzioni i membri della squadra rispondono a chi ne è preposto alla direzione, tenendo conto delle condizioni stabilite dalle rispettive autorità nell'accordo sulla costituzione della squadra stessa;

c) lo Stato membro nel cui territorio la squadra interviene predispone le condizioni organizzative necessarie per consentirle di operare.

Se la squadra investigativa comune ha bisogno dell'assistenza di uno Stato membro che non ha partecipato alla costituzione della squadra, ovvero di un paese terzo, le autorità competenti dello Stato di intervento ne possono fare richiesta alle autorità competenti dell'altro Stato interessato, conformemente agli strumenti o disposizioni pertinenti.

Successivamente all'11 settembre 2001 e considerato che il processo di ratifica della Convenzione procedeva a rilento, è stata adottata la **decisione quadro 2002/465/GAI, relativa alle squadre investigative comuni**, il cui termine di attuazione da parte degli Stati membri è scaduto il 31 dicembre 2002.

Gli effetti della decisione quadro cesseranno allorché la Convenzione entrerà in vigore in tutti gli Stati membri.

Ad oggi, l'Italia e la Grecia sono gli unici Stati membri che non hanno dato attuazione né alla Convenzione né alla decisione quadro.

Si ricorda che, nella XV legislatura, l'A.S. 1271, di iniziativa governativa, volto a dare attuazione nell'ordinamento alla suddetta decisione quadro 2002/465/GAI, è stato approvato dal Senato in data 15 maggio 2007 e trasmesso alla Camera dei deputati, che non ne ha concluso l'esame in commissione (A.C. 2665).

Nell'attuale legislatura, sono in corso di esame presso la Commissione giustizia del Senato due disegni di legge di iniziativa parlamentare aventi la medesima finalità: l'A.S. 804, recante "*Istituzione di squadre investigative comuni sopranazionali*", (Maritati e altri) e l'A.S. 841, recante "*Istituzione di squadre investigative comuni sopranazionali*" (Li Gotti e altri).

Il 28 gennaio 2009, la Commissione giustizia ha adottato un testo unificato.

Nel corso della seduta del 7 aprile 2009, la sottocommissione pareri della Commissione bilancio ha deliberato di richiedere la predisposizione della relazione tecnica sul provvedimento in questione.

Si segnala che l'illustrazione delle problematiche derivanti dalla mancata attuazione della decisione quadro sulle squadre investigative è stata fornita dal rappresentante nazionale per l'Italia facente funzioni presso Eurojust, nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione parlamentare antimafia del 22 aprile 2009: "*Credo che anche questo sia uno strumento molto efficace e indispensabile per la lotta al crimine organizzato. Una sorta di parallelismo. Eurojust ha una funzione di lotta al crimine organizzato, ma lo strumento del coordinamento può essere individuato sempre di più nella squadra investigativa comune. (...) In mancanza dell'attuazione di questa decisione quadro, il povero rappresentante italiano si trova a compiere uno sforzo di supplenza incredibilmente impegnativo. Per raggiungere alcuni scopi operativi concreti e materiali che sono facilmente raggiungibili con la formazione di una squadra investigativa comune, non potendo l'Italia parteciparvi, ho dovuto fare sforzi anche di fantasia giuridica estremamente complessi e complicati. In sostanza, ho dovuto creare, sempre nel rispetto delle norme giuridiche che presiedono la materia, un coacervo di scambi di rogatorie poi contemporaneamente e complessivamente attuate in un unico atto davanti al giudice italiano, alla presenza di sette Paesi europei. Mi sto richiamando, seppure con riferimenti assolutamente generici, ad una indagine per la quale comunque si è raggiunto lo scopo, essendo state acquisite le prove dei terribili reati di pedopornografia commessi dalla rete criminale che presupponevano anche orribili reati di sfruttamento sessuale e di violenza. Come dicevo, la raccolta delle prove è avvenuta, gli arresti sono stati effettuati, ma tutto questo è costato uno sforzo sovrumano agli appartenenti ai Paesi interessati coinvolti nelle indagini penali transnazionali".*

Si segnala infine che l'art. 22 della **legge 30 giugno 2009, n. 85**<sup>114</sup>, recante l'autorizzazione all'adesione al Trattato di Prüm, reca disposizioni finalizzate all'attuazione dell'art. 24 di tale Trattato, il quale prevede che le Parti contraenti, al fine del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e per prevenire i reati, possano istituire pattuglie comuni o altre (non specificate) forme di intervento comuni, nell'ambito delle quali funzionari o altri agenti di autorità pubblica partecipano ad interventi sul territorio di un'altra Parte.

La particolarità di tali pattuglie comuni è data dalla loro finalità, che non è quella di investigare su un reato già commesso, bensì quella di mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica e prevenire la commissione di reati.

Il comma 1 dell'art. 22 stabilisce che gli appartenenti agli organi di polizia degli altri Stati contraenti che partecipano sul territorio italiano ad operazioni comuni possono svolgere le funzioni previste dall'atto costitutivo delle unità miste, sottoscritto dalla competente autorità di pubblica sicurezza, nei limiti consentiti dalle disposizioni di legge o di regolamento in vigore sul territorio nazionale. Agli stessi soggetti, nei medesimi limiti, sono attribuite le funzioni di agente di pubblica sicurezza e di agente di polizia giudiziaria.

Il comma 2 dell'art. 22 dà invece attuazione all'art. 28 del Trattato, il quale prevede che i funzionari di una Parte contraente che si trovino, nell'ambito di un intervento comune, sul territorio di un'altra Parte contraente possono portarvi la loro uniforme di servizio nazionale. Essi inoltre possono portare armi di servizio, munizioni e equipaggiamento ammessi secondo il diritto nazionale dello Stato di invio. Ogni parte contraente può interdire il porto di alcune armi di servizio, munizioni e equipaggiamenti di questi funzionari.

## **18.2. Il mutuo riconoscimento**

Il principio di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia penale è quel principio, espressione di fiducia reciproca tra gli ordinamenti giuridici, in base al quale nonostante uno Stato possa non trattare una specifica questione in maniera uguale o simile a quella di un altro Stato, la decisione adottata dal primo sarà tale da essere accettata dal secondo come equivalente alla decisione che esso secondo avrebbe adottato, e viceversa. Il principio del riconoscimento reciproco procede spesso di pari passo con un determinato grado di armonizzazione degli istituti e delle procedure degli Stati membri. Tale armonizzazione, ossia introduzione di *standard* comuni, costituisce

---

<sup>114</sup> "Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale".

spesso il necessario presupposto perché gli Stati membri possano poi accettare l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

Il Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998 aveva sottolineato l'importanza di un'efficace cooperazione giudiziaria nella lotta contro la criminalità transnazionale, nonché la necessità di potenziare la capacità dei sistemi giuridici nazionali di operare in stretto contatto e aveva chiesto al Consiglio di determinare in quale misura si dovesse estendere il riconoscimento reciproco delle decisioni dei rispettivi tribunali (punto 30 delle conclusioni della Presidenza). Successivamente, il Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del 3 dicembre 1998, ha previsto l'avvio di un processo inteso a facilitare il reciproco riconoscimento delle decisioni e l'esecuzione delle sentenze in materia penale (punto 45, lettera f)).

Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, al punto 33 delle conclusioni della Presidenza, affermava che *"il rafforzamento del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze e il necessario riavvicinamento delle legislazioni faciliterebbero la cooperazione fra le autorità, come pure la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli. Il Consiglio europeo approva pertanto il principio del reciproco riconoscimento che, a suo parere, dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale. Il principio dovrebbe applicarsi sia alle sentenze sia alle altre decisioni delle autorità giudiziarie"*. Con particolare riferimento al sequestro, il punto 36 dichiarava che *"il principio del reciproco riconoscimento dovrebbe altresì applicarsi alle ordinanze preliminari, in particolare a quelle che permettono alle autorità competenti di procedere rapidamente al sequestro probatorio e alla confisca di beni facilmente trasferibili; le prove legalmente raccolte dalle autorità di uno Stato membro dovrebbero essere ammissibili dinanzi ai tribunali degli altri Stati membri, tenuto conto delle norme ivi applicabili"*.

La *ratio* di tale principio è esemplificata chiaramente nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo in materia di riconoscimento reciproco delle decisioni definitive in materia penale del 26 luglio 2000<sup>115</sup>: *"La cooperazione giudiziaria tradizionale in materia penale si basa su diversi strumenti internazionali caratterizzati essenzialmente da quello che può essere definito il principio della "richiesta": uno Stato sovrano presenta una richiesta ad un altro Stato sovrano, che decide di dare o non dare seguito a tale domanda. Le norme che regolano il seguito da dare ad una richiesta sono a volte piuttosto rigide, e non lasciano molta scelta; tuttavia, in altre occasioni, lo Stato richiesto è relativamente libero nell'adozione delle sue decisioni. In quasi tutti i casi, lo Stato richiedente deve attendere la risposta alla sua richiesta prima di ottenere gli elementi necessari alle sue autorità per avviare un procedimento penale. Tale sistema tradizionale presenta lo svantaggio di essere non solo lento, ma anche complesso. Inoltre, gli esiti di una richiesta formulata da un giudice o da una procura sono spesso incerti. Di conseguenza, sulla base di concetti che sono stati molto utili per la creazione del mercato unico, è nata l'idea che la cooperazione giudiziaria potrebbe anch'essa trarre vantaggio dalla nozione del riconoscimento reciproco che, in parole povere, significa che una*

---

<sup>115</sup> COM(2000) 495.

*determinata misura, per esempio, una decisione adottata da un giudice nell'esercizio dei suoi poteri ufficiali in uno Stato membro, sarebbe automaticamente accettata in tutti gli Stati membri - nella misura in cui abbia implicazioni transnazionali - esplicandovi effetti identici o almeno analoghi".*

La prima applicazione del principio in esame si è avuta con la **decisione quadro 2002/584/GAI** del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, attuata in Italia con legge 22 aprile 2005, n. 69<sup>116</sup>. Tale provvedimento rende possibile il trasferimento di una persona da uno Stato membro ad un altro senza far ricorso alla tradizionale procedura di estradizione, ma attribuendo il potere di decisione sull'esecuzione dei mandati di arresto alle autorità giudiziarie, limitando in tal modo l'intervento degli organi centrali all'assistenza pratica e amministrativa.

La decisione quadro sul mandato d'arresto europeo è l'unica decisione quadro applicativa del principio di mutuo riconoscimento che abbia ricevuto attuazione in Italia.

Sono altresì espressione del principio di mutuo riconoscimento le seguenti decisioni quadro, nessuna delle quali è stata attuata in Italia:

(1) **decisione quadro 2003/577/GAI** del 22 luglio 2003, che regola l'esecuzione sul territorio di uno Stato membro dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, che dispongono il blocco o sequestro di beni per finalità probatorie ovvero per la loro successiva confisca.

Ai sensi dell'art. 14, paragrafo 1, della decisione quadro, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro il 2 agosto 2005.

La legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria 2007) aveva delegato il Governo a dare attuazione alla suddetta decisione-quadro, ma il termine della delega è trascorso senza che il relativo decreto legislativo venisse adottato;

(2) **decisione quadro 2005/214/GAI** del 24 febbraio 2005 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie.

Ai sensi dell'art. 20, paragrafo 1, della decisione quadro, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro il 22 marzo 2007.

Anche in questo caso, la legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria 2007) aveva delegato il Governo a dare attuazione alla suddetta decisione

---

<sup>116</sup> Si veda, a tal proposito, il dossier "*La lotta alla criminalità organizzata nell'UE (Eurogol, Eurojust, mandato di arresto europeo)*", a cura del Servizio affari internazionali (dossier, n. 69 del 10 ottobre 2005).



quadro, ma il termine della delega è trascorso senza che il relativo decreto legislativo fosse adottato;

(3) **decisione quadro 2006/783/GAI** del 6 ottobre 2006 dispone l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

Gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla decisione quadro in questione entro il 24 novembre 2008.

La delega a dare attuazione alla suddetta decisione quadro è contenuta nella legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008);

(4) **decisione quadro 2008/675/GAI** del Consiglio, del 24 luglio 2008, relativa alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri dell'Unione europea in occasione di un nuovo procedimento penale.

Gli Stati membri devono procedere all'attuazione entro il 15 agosto 2010;

(5) **decisione quadro 2008/909/GAI** del Consiglio, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea.

Gli Stati membri devono procedere all'attuazione entro il 5 dicembre 2011;

(6) **decisione quadro 2008/947/GAI** del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

Gli Stati membri devono procedere all'attuazione entro il 6 dicembre 2011;

(7) **decisione quadro 2008/978/GAI** del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali.

Gli Stati membri devono procedere all'attuazione entro il 19 gennaio 2011;

(8) **decisione quadro 2009/299/GAI** del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo.

Gli Stati membri devono procedere all'attuazione entro il 28 marzo 2011.

### 18.3. L'armonizzazione

Tra i provvedimenti di armonizzazione del diritto penale sostanziale, si possono ricordare: la decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo; la decisione quadro 2002/629/GAI del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani; la decisione quadro 2002/946/GAI del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali; la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato; la decisione quadro 2004/68/GAI del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile; la decisione quadro 2004/757/GAI del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti; la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata; la decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale; la decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo.

L'armonizzazione o approssimazione opera anche sul piano processuale. Si vedano, ad esempio, la decisione quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato; la decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo.

Anche in questo caso, un gran numero delle predette decisioni quadro è ancora in attesa di attuazione da parte dell'Italia.

### 18.4. L'Eurojust

L'Eurojust è un organo dell'Unione europea dotato di personalità giuridica, istituito dalla **decisione del Consiglio 28 febbraio 2002, n. 2002/187/GAI**.

Le tappe precedenti nel percorso che ha condotto all'istituzione di uno specifico organo sono costituite: dall'**azione comune 22 aprile 1996, n. 96/277/GAI** relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione

giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea<sup>117</sup>; dall'**azione comune 29 giugno 1998 n. 98/428/GAI** sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea<sup>118</sup>.

L'Eurojust non ha sostituito, bensì è andato ad aggiungersi alla cooperazione mediante i magistrati di collegamento e la rete giudiziaria europea (peraltro quest'ultima è stata recentemente ridisegnata dalla decisione del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 2008/976/GAI, che ha abrogato la suddetta azione comune n. 98/428/GAI).

L'Eurojust è composta da un membro nazionale, distaccato da ciascuno Stato membro in conformità del proprio ordinamento giuridico, avente titolo di magistrato del pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia con pari prerogative. I membri nazionali costituiscono il collegio di Eurojust.

Nell'ambito di indagini e azioni penali concernenti almeno due Stati membri e relative ai reati che rientrano nella competenza dell'Eurojust (v. *infra*), gli obiettivi assegnati all'Eurojust sono i seguenti:

a) stimolare e migliorare il coordinamento, tra le autorità nazionali competenti degli Stati membri, delle indagini e delle azioni penali tra gli stessi, tenendo conto di qualsiasi richiesta formulata da un'autorità competente di uno Stato membro e di qualsiasi informazione fornita da un organo competente in virtù di disposizioni adottate nell'ambito dei trattati;

b) migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, in particolare agevolando la prestazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle richieste di estradizione;

c) assistere altrimenti le autorità competenti degli Stati membri per migliorare l'efficacia delle loro indagini e azioni penali.

---

<sup>117</sup> L'azione comune n. 96/277/GAI, nata da un'iniziativa italiana, detta il quadro di riferimento entro il quale gli Stati membri, sulla base di specifici accordi bilaterali o multilaterali, possono decidere di procedere all'invio o allo scambio di c.d. magistrati di collegamento, ossia magistrati o funzionari particolarmente esperti nel campo delle procedure riguardanti la cooperazione giudiziaria. Scopo dell'azione comune è quello di accrescere la rapidità e l'efficacia della cooperazione giudiziaria, nonché di contribuire allo scambio di informazioni sui sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e sul loro funzionamento. Le funzioni dei magistrati di collegamento comprendono di norma qualsiasi attività intesa a facilitare nonché accelerare, in particolare tramite l'istituzione di contatti diretti con i servizi competenti e con le autorità giudiziarie dello Stato di destinazione, tutte le forme di cooperazione giudiziaria in campo penale e, se del caso, civile. Le funzioni dei magistrati di collegamento possono altresì includere, in base agli accordi conclusi tra lo Stato membro di invio e lo Stato membro di destinazione, qualsiasi attività intesa a garantire le funzioni di scambio di informazioni e di dati statistiche dirette a facilitare la conoscenza reciproca dei rispettivi sistemi giuridici e delle banche di dati giuridici degli Stati interessati, nonché i rapporti esistenti fra le professioni giuridiche specifiche di ciascuno di tali Stati.

<sup>118</sup> La rete giudiziaria europea è composta dalle autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, dalle autorità giudiziarie o da altre autorità competenti con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione internazionale, sia in generale che per alcune forme di criminalità grave, quali la criminalità organizzata, la corruzione, il traffico di stupefacenti o il terrorismo. Ogni Stato membro deve istituire uno o più punti di contatto facendo in modo da comprendere l'intero territorio nazionale e le varie forme di criminalità grave. La rete giudiziaria europea opera in particolare nei tre modi seguenti: a) facilita l'istituzione di adeguati contatti tra le persone di contatto dei vari Stati membri; b) organizza riunioni periodiche tra i rappresentanti degli Stati membri; c) fornisce stabilmente alcune informazioni di base sempre aggiornate, in particolare attraverso una rete di telecomunicazione adeguata.

In altri termini, rispetto ai magistrati di collegamento e alla rete giudiziaria europea, le cui funzioni sono circoscritte all'agevolazione dell'assistenza giudiziaria internazionale, l'Eurojust ha l'ulteriore funzione di stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali sviluppate dalle competenti autorità nazionali degli Stati membri<sup>119</sup>.

L'ambito di competenza generale dell'Eurojust ha compreso finora:

a) le forme di criminalità e di reati per i quali l'Europol è competente ad agire, in qualsiasi momento, a norma dell'art. 2 della convenzione Europol del 26 luglio 1995 (v. *infra*);

b) la criminalità informatica; la frode, la corruzione e qualsiasi altro reato che colpisca gli interessi finanziari della Comunità europea; il riciclaggio dei proventi di reato; la criminalità ambientale; la partecipazione ad un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune 98/733/JAI del Consiglio del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea;

c) altri reati perpetrati in relazione alle forme di criminalità e ai reati di cui alle lettere a) e b).

L'Eurojust può inoltre, a titolo complementare, prestare assistenza nelle indagini e azioni penali per altri tipi di reato, ma solo qualora vi sia la richiesta di un'autorità competente di uno Stato membro.

Eurojust opera con una duplice modalità:

a) o per il tramite di uno o più membri nazionali

b) o attraverso il collegio, in ipotesi specificamente individuate dalla decisione istitutiva<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> "Con l'istituzione di Eurojust, ai singoli magistrati di collegamento ed alla struttura orizzontale di una Rete giudiziaria policentrica diffusa sul territorio si affianca - la Rete, così come i magistrati di collegamento sono infatti sopravvissuti ad Eurojust - un organo centrale dell'Unione, un soggetto istituzionale unitario, in grado non solo di assolvere più efficacemente il compito, che era già dei magistrati di collegamento e della Rete giudiziaria europea, di migliorare la cooperazione giudiziaria penale in senso classico, nei settori dell'assistenza giudiziaria e dell'estradizione, ma anche di assolvere al nuovo compito, estraneo, per inidoneità strutturale, ai magistrati di collegamento ed alla Rete, che la decisione rimette ad esso: quello di stimolare e migliorare il coordinamento delle indagini e delle azioni penali. Perché tale compito propulsivo, di fondamentale rilievo ai fini della lotta al crimine organizzato transnazionale, potesse essere svolto, era infatti necessario creare un soggetto sopranazionale funzionalmente sovraordinato che, della attività di coordinamento delle indagini, potesse costituire il centro di imputazione. In ciò, dunque, risiede il salto di qualità rappresentato da Eurojust nel percorso di sviluppo della collaborazione giudiziaria europea: nella creazione, cioè, di un soggetto istituzionale sopranazionale operante non solo nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, ma anche, e soprattutto, quale centro di imputazione di una propulsiva azione di coordinamento delle attività di indagine poste in essere dalle competenti autorità dei vari Stati membri" G. NICASTRO, Eurojust, in G.M. Armone (et al.), Diritto penale europeo e ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 65 e 66.

<sup>120</sup> Si tratta delle ipotesi i) per le quali uno o più membri nazionali interessati a un caso trattato dall'Eurojust ne fanno richiesta, o ii) relative ad indagini ed azioni penali che abbiano un'incidenza sul piano dell'Unione o che possano interessare Stati membri diversi da quelli direttamente implicati, o iii) nelle quali si pone una questione generale riguardante la realizzazione dei suoi obiettivi, o iv) previste da altre disposizioni della decisione.

Il collegio può chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di:

- i) avviare un'indagine o azioni penali per fatti precisi;
- ii) accettare che una di esse sia più indicata per avviare un'indagine o azioni penali per fatti precisi;
- iii) porre in essere un coordinamento fra di esse;
- iv) istituire una squadra investigativa comune conformemente ai pertinenti strumenti di cooperazione;
- v) fornirle le informazioni necessarie per svolgere le sue funzioni.

Quello del collegio è dunque un potere di stimolo che può non essere accolto dalle autorità dello Stato membro interessato. Tali autorità, se decidono di non accogliere la richiesta, sono tuttavia tenute a motivare la propria decisione (salvo che la motivazione arrechi pregiudizio a interessi nazionali essenziali in materia di sicurezza ovvero comprometta lo svolgimento di indagini in corso o la sicurezza di una persona).

Anche i membri nazionali hanno un potere di stimolo in relazione alle medesime attività (avvio di un'indagine, istituzione di una squadra investigativa comune, ecc.). Tuttavia, in tal caso non è attualmente previsto l'obbligo per le autorità competenti degli Stati membri nazionali interessati di motivare un eventuale decisione di non dare seguito alla sollecitazione proveniente dal membro nazionale di Eurojust (sul punto, v. *infra*).

Il collegio e i membri nazionali hanno poi un'altra serie di funzioni, quali ad esempio quelle di:

- assicurare l'informazione reciproca delle autorità competenti degli Stati membri sulle indagini e sulle azioni penali di cui essa ha conoscenza;
- assistere, su loro richiesta, le autorità competenti degli Stati membri per assicurare un coordinamento ottimale delle indagini e delle azioni penali;
- prestare assistenza per migliorare la cooperazione fra le autorità competenti degli Stati membri.

In Italia, la decisione istitutiva dell'Eurojust è stata attuata con **legge 14 marzo 2005, n. 41**<sup>121</sup>.

Si ricorda che, nel corso dell'esame del relativo disegno di legge, particolare attenzione è stata posta sulla qualificazione - amministrativa o giudiziaria - di Eurojust e, conseguentemente, sul rapporto che si sarebbe dovuto configurare tra il Governo italiano e il membro nazionale italiano di Eurojust.

La soluzione infine prescelta è stata quella di prevedere che il membro nazionale italiano sia nominato dal Ministro della giustizia, acquisite le

---

<sup>121</sup> "Disposizioni per l'attuazione della decisione 2002/187/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità".

valutazioni del CSM in ordine ad una rosa di candidati (il procedimento in questione prevede dunque un ribaltamento di ruoli tra Ministro e CSM, rispetto a quanto accade per le nomine dei vertici degli uffici giudiziari).

E' inoltre previsto che il Ministro possa indirizzare al membro nazionale direttive per l'esercizio delle sue funzioni.

Alla luce del rapporto configurato tra governo e membro nazionale, quest'ultimo non ha accesso diretto alle informazioni e alle banche dati a disposizione dell'autorità giudiziaria ma necessita di un'apposita autorizzazione del PM o del giudice.

Si segnala inoltre che la legge 41/2005 ha designato quali corrispondenti nazionali dell'Eurojust, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, della decisione istitutiva, l'Ufficio II della Direzione generale della giustizia penale del Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della giustizia, la Direzione nazionale antimafia e le procure generali della Repubblica presso le Corti d'appello, ciascuno rispetto alle proprie attribuzioni. Si ricorda, infatti, che l'art. 12, paragrafo 1, della decisione istitutiva, nella sua versione originaria, prevedeva che ciascuno Stato membro potesse istituire o designare uno o più corrispondenti nazionale e che tale istituzione o designazione rivestisse la massima priorità in materia di terrorismo.

A tal proposito, si ricorda che, nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione parlamentare antimafia del 22 aprile 2009, il membro nazionale per l'Italia in Eurojust facente funzioni ha sottolineato la mancata attuazione da parte dell'Italia della decisione del Consiglio 20 settembre 2005, n. 2005/671/GAI, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici - che prevede la designazione da parte di ciascuno Stato membro di un corrispondente nazionale dell'Eurojust per le questioni legate al terrorismo - con conseguenti ripercussioni sulla raccolta a livello centrale di informazioni sul terrorismo.

La questione era stata sollevata anche dal Procuratore nazionale antimafia nel corso della seduta della Commissione parlamentare antimafia del 17 marzo 2009. Egli ha stigmatizzato la mancanza di coordinamento giudiziario in materia di terrorismo e ha posto l'attenzione sul fatto che, a livello europeo, il terrorismo rientra nell'ambito della criminalità organizzata.

La decisione istitutiva di Eurojust è stata recentemente modificata dalla **decisione del Consiglio del 16 dicembre 2008, n. 2009/426/GAI**, con effetto dal 4 giugno 2009 (gli Stati membri, se necessario, dovranno conformare la loro legislazione nazionale alla nuova decisione entro il 4 giugno 2011).

Lo scopo della modifica è quello di assicurare una maggiore operatività dell'Eurojust e un ravvicinamento dello statuto dei membri nazionali.

Gli Stati membri dovranno dunque adottare le misure necessarie affinché sia fornito un contributo continuo ed efficace all'Eurojust. A tal fine, il luogo normale di lavoro del membro nazionale sarà presso la sede di Eurojust (che si

trova all'Aia) e ciascun membro nazionale dovrà essere assistito da un aggiunto e da un assistente.

L'ambito di competenza generale dell'Eurojust viene modificato per tenere conto delle modifiche che verranno apportate alle competenze di Europol nel momento in cui entrerà in vigore la decisione del Consiglio 6 aprile 2009, n. 2009/371/GAI.

Viene istituito un coordinamento permanente all'interno dell'Eurojust, per far sì che l'Eurojust sia permanentemente disponibile 24 ore su 24 e 7 giorni su 7.

Sono potenziate le funzioni dell'Eurojust esercitate per il tramite dei membri nazionali rispetto agli Stati membri, in particolare introducendo l'obbligo per le autorità nazionali competenti di motivare l'eventuale decisione di non dare seguito ad una richiesta del membro nazionale (si ricorda che attualmente tale obbligo di motivazione è previsto solo con riferimento alle richieste del collegio) e prevedendo che le suddette autorità nazionali debbano rispondere senza indugio alle richieste dei membri nazionali.

Viene potenziato il ruolo del collegio in caso di conflitto di giurisdizione e nei casi di rifiuto o difficoltà ricorrenti che riguardano l'esecuzione di richieste e di decisioni in materia di cooperazione giudiziaria, anche riguardo agli strumenti che applicano il principio del riconoscimento reciproco.

Ciascuno Stato membro dovrà istituire, entro il 4 giugno 2011, un sistema di coordinamento nazionale Eurojust per assicurare il coordinamento del lavoro svolto dai corrispondenti nazionali dell'Eurojust, dal corrispondente nazionale dell'Eurojust in materia di terrorismo, dal corrispondente nazionale della rete giudiziaria europea, dai membri nazionali o dai punti di contatto della rete delle squadre investigative comuni e delle reti di punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, corruzione e recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi.

## **18.5. L'accesso alle banche dati**

L'affermarsi di forme di cooperazione di polizia ed in materia penale tra gli Stati europei ha attratto l'attenzione sulla opportunità di condividere tutte le informazioni che siano necessarie per combattere la criminalità.

Tradizionalmente, si è applicato il principio in base al quale le informazioni e i dati appartengono alle autorità statali che li detengono, che possono quindi disporne liberamente, stabilendo condizioni di accesso differenziate per le autorità nazionali e quelle straniere. In quest'ottica, lo scambio di informazioni avviene attraverso le autorità centrali, mentre gli scambi diretti tra i funzionari competenti costituiscono casi eccezionali. Tali procedure sono dunque caratterizzate da lunghezza dei tempi ed aleatorietà dei risultati.

Tale approccio è stato radicalmente modificato dal **programma dell'Aia** in materia di rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, adottato dal Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004<sup>122</sup>. Al punto III.2.1 di tale programma, infatti, il Consiglio europeo si dichiarava convinto che il rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia richiedesse un approccio innovativo nei confronti dello scambio transfrontaliero di informazioni in materia di applicazione della legge. Le informazioni necessarie ai fini della lotta contro la criminalità avrebbero dovuto attraversare le frontiere interne della UE senza ostacoli.

Il Consiglio europeo affermava dunque che, dal 1 gennaio 2008, lo scambio di informazioni di questo tipo sarebbe dovuto avvenire in virtù del **principio di disponibilità**, che veniva così definito: *"in tutta l'Unione, un ufficiale di un servizio di contrasto di uno Stato membro che ha bisogno di informazioni nell'esercizio delle sue funzioni dovrebbe poter ottenere tali informazioni da un altro Stato membro e il servizio di contrasto nell'altro Stato membro che dispone di tali informazioni dovrebbe essere tenuto a trasmetterglielle per i fini dichiarati, tenendo conto dei requisiti relativi alle indagini in corso nel suddetto Stato"*. In altri termini, le informazioni disponibili per talune autorità in uno Stato membro dovrebbero essere fornite anche alle autorità omologhe in altri Stati membri e tale scambio di informazioni dovrebbe avvenire in modo quanto più possibile rapido e semplice, di preferenza accordando l'accesso diretto *on-line*.

Conseguentemente, il Consiglio europeo invitava la Commissione a presentare, al più tardi entro la fine del 2005, proposte relative all'attuazione del principio di disponibilità, che avrebbero dovuto osservare rigorosamente le seguenti condizioni fondamentali:

- lo scambio può avere luogo soltanto ai fini dell'esecuzione di compiti stabiliti dalla legge;
- deve essere garantita l'integrità dei dati oggetto dello scambio;
- devono essere protette le fonti di informazione e deve essere assicurata la riservatezza dei dati in ogni fase dello scambio e successivamente;
- l'accesso ai dati deve essere disciplinato da norme comuni e devono essere applicati standard tecnici comuni;
- deve essere garantito il controllo del rispetto della protezione dei dati e un controllo appropriato prima e dopo lo scambio;
- le persone devono essere tutelate contro l'uso improprio dei dati e devono avere il diritto di richiedere la correzione dei dati errati.

Infine, si chiariva che lo scambio di informazioni dovrebbe sfruttare appieno le nuove tecnologie e che i metodi utilizzati dovrebbero essere adeguati ai diversi tipi di informazioni, se del caso attraverso l'accesso reciproco o l'interoperabilità di basi di dati nazionali, oppure l'accesso diretto (*on-line*), anche per l'Europol, alle basi di dati centrali dell'UE già esistenti, quali il SIS. Nuove basi di dati

---

<sup>122</sup> Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 3 marzo 2005 (C53/1).



centralizzate a livello europeo dovrebbero essere create soltanto sulla base di studi che ne dimostrino il valore aggiunto.

In altri termini, la condivisione deve avere ad oggetto tutte le informazioni e non, come avveniva precedentemente, dati espressamente indicati. Come è stato già sottolineato precedentemente, la finalità del principio di disponibilità è quella di creare un unico *network* composto dalle banche dati nazionali e consultabile da tutti i soggetti che contribuiscono alla alimentazione del sistema.

Con riferimento al principio di disponibilità, è stato affermato che esso "... *richiama in larga misura il principio di mutuo riconoscimento in materia penale. La cooperazione è agevolata dal riconoscimento degli standard e delle regole nazionali e le autorità devono collaborare con gli omologhi di altri Stati membri sulla base della fiducia, senza porre troppe domande sullo scopo della richiesta o sull'utilizzo delle informazioni fornite nell'ambito del sistema giudiziario e di pubblica sicurezza del paese che ne ha fatto richiesta. Alla luce delle profonde differenze esistenti tra i sistemi nazionali di applicazione della legge e di lotta al terrorismo, l'applicazione indiscriminata del principio di disponibilità può condurre ad una notevole incertezza giuridica e ad un deficit di trasparenza e legittimazione democratica*"<sup>123</sup>.

In accoglimento del suddetto invito del Consiglio europeo, la Commissione, in data 14 ottobre 2005, presentava una **proposta di decisione quadro del Consiglio sullo scambio di informazioni in virtù del principio di disponibilità**<sup>124</sup>. Al fine di ovviare ai problemi insiti nelle procedure tradizionali, la proposta in questione prevede alcuni canali diretti per lo scambio di informazioni e un obbligo generale di risposta, fatto salvo un numero limitato di motivi di rifiuto armonizzati. In particolare, essa contempla sia l'accesso alle informazioni diretto che quello indiretto. Ai sensi dell'art. 9, l'accesso diretto *on-line* da parte delle autorità straniere è previsto per le informazioni contenute nelle banche dati a cui le autorità nazionali omologhe hanno accesso diretto *on-line*. Nel caso in cui l'accesso diretto *on-line* alle informazioni non sia possibile, si applica l'art. 10 il quale prevede un accesso indiretto in due fasi (c.d. sistema *hit/no hit*). In un primo momento, è possibile effettuare la ricerca *on-line* dei "*dati di indice*", che consentono di sapere se la banca dati straniera contiene dati corrispondenti a quelli ricercati. Se la consultazione dei dati di indice permette di individuare una corrispondenza, l'autorità richiedente può compilare una domanda di informazioni relativa alla persona cui si riferiscono i dati.

---

<sup>123</sup> V. Mitsilegas e A. Baldaccini, "*Interdependence of the Various Initiatives and Legislative Proposals in the Fields of Counter-terrorism and Police Cooperation at the European Level*", ottobre 2007, p. 5, dossier realizzato per il Servizio studi del Parlamento europeo (Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs). La traduzione del brano riportato è del Servizio studi del Senato.

<sup>124</sup> COM(2005)490. Su tale proposta, si veda il Parere del Garante europeo della protezione dei dati (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle comunità europee, serie C, n. 116/8, del 17 maggio 2006).

La proposta di decisione quadro ha un ambito di applicazione molto ampio, in quanto estende l'applicazione del principio di disponibilità anche ai dati balistici, ai numeri di telefono ed agli altri dati relativi al contenuto esterno delle comunicazioni, nonché ai dati minimi per la identificazione delle persone iscritte nei registri anagrafici.

Il procedimento di approvazione della proposta in esame non è giunto a conclusione.

Nelle more del procedimento legislativo che avrebbe dovuto portare all'approvazione della suddetta proposta, si verificavano due novità.

In primo luogo, il Regno di Svezia presentava una proposta, poi divenuta la **decisione quadro del Consiglio del 18 dicembre 2006, n. 960** che mira a stabilire le norme in virtù delle quali le autorità degli Stati membri incaricate dell'applicazione della legge possono scambiarsi le informazioni e l'*intelligence* esistenti efficacemente e rapidamente ai fini dello svolgimento di indagini penali o di operazioni di intelligence criminale. Essa stabilisce che la comunicazione di informazioni e *intelligence* alle autorità competenti di altri Stati membri incaricate dell'applicazione della legge non possa essere soggetta a condizioni più rigorose di quelle applicabili a livello nazionale per la comunicazione e la richiesta di informazioni e *intelligence*. In capo agli Stati membri è posto l'obbligo di comunicare le informazioni richieste entro termini stabiliti, salva la sussistenza dei motivi di rifiuto tassativamente elencati dall'art. 10.

Gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della decisione quadro in questione entro il 19 dicembre 2008 (in Italia, il Governo è stato delegato dalla legge 7 luglio 2009, n. 88).

Una seconda novità aveva luogo al di fuori del quadro dell'Unione europea. Alcuni Stati membri stipulavano infatti il **Trattato di Prüm**, il quale è un trattato multilaterale di diritto internazionale.

Il 27 maggio 2005, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Germania, Francia e Austria hanno sottoscritto a Prüm un trattato internazionale relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale.

Il Trattato di Prüm è dunque un trattato multilaterale negoziato e concluso da alcuni Paesi membri dell'Unione europea al di fuori dello spazio giuridico della UE. Esso non trova la sua base giuridica nell'ambito delle disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale previste dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (il c.d. terzo pilastro).

Pur essendo stato concluso solo tra alcuni degli Stati membri, il Trattato si prefigge lo scopo di conseguire un miglioramento della UE - complessivamente considerata - per quanto riguarda lo scambio di informazioni e, più in generale, la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta:

- al terrorismo,
- alla immigrazione clandestina e

- alle attività criminali transfrontaliere.

Per tale motivo, l'art. 1 del Trattato afferma che l'adesione allo stesso è aperta a tutti gli Stati membri dell'Unione europea (comma 2) e che al massimo 3 anni dopo l'entrata in vigore del Trattato verrà presentata un'iniziativa che preveda la trascrizione delle sue disposizioni nel quadro giuridico dell'Unione europea (comma 4).

Conseguentemente, l'art. 1, comma 2, del Trattato di Prüm afferma che la cooperazione in esame non lede il diritto dell'Unione europea e l'art. 47 afferma che le disposizioni del Trattato sono applicabili solo nella misura in cui siano compatibili con il diritto dell'Unione.

Per quanto concerne lo specifico tema dello scambio di informazioni, il Trattato prevede che esso:

(1) abbia ad oggetto particolari tipi di informazioni (DNA, dati relativi alle impronte digitali e all'immatricolazione dei veicoli), in applicazione di quello che viene definito "*data field-by-data field approach*" (approccio per singoli campi di dati);

(2) si realizzi per mezzo di una rete di punti di contatto nazionali che dovranno essere dichiarati al momento del deposito dell'atto di ratifica, approvazione o adesione (art. 41). Ciò configura una soluzione intermedia tra quella degli ordinari canali diplomatici e il contatto diretto tra le singole autorità interessate;

(3) avvenga sulla base del già menzionato principio *hit/no hit*: i dati e le informazioni contenuti nelle banche dati devono essere conservati in modo che siano accessibili *on-line* solo gli indici di consultazione ad esso relativi. Gli indici consentono di accertare unicamente se le informazioni richieste sono o meno presenti nella banca dati, ma non rendono possibile - in via immediata e diretta - la identificazione della persona alla quale i dati o le informazioni sono riferibili.

Si ricorda che il Parlamento italiano ha recentemente approvato la **legge 30 giugno 2009, n. 85**, recante "*Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale*".

Come è stato anticipato, l'art. 1, paragrafo 4, del Trattato di Prüm prevede che, al massimo tre anni dopo l'entrata in vigore del Trattato stesso, le sue Parti contraenti presentino un'iniziativa volta alla trascrizione delle sue disposizioni nel quadro giuridico dell'Unione europea.

Tale iniziativa è già stata presentata il 15 gennaio 2007<sup>125</sup> e ha condotto all'adozione della **decisione 2008/615/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.**

Si ricorda infine che la Repubblica federale di Germania ha presentato una iniziativa relativa all'attuazione della futura decisione sul rafforzamento della cooperazione transfrontaliera<sup>126</sup> volta a stabilire le disposizioni normative comuni indispensabili per l'attuazione amministrativa e tecnica della futura decisione di recepimento del Trattato di Prüm<sup>127</sup>.

Tale iniziativa si basa sul già ricordato accordo attuativo del Trattato di Prüm del 5 dicembre 2006.

Il 23 giugno 2008 è stata adottata la **decisione 2008/616/GAI del Consiglio relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e la criminalità transfrontaliera.**

Si ricorda infine la **decisione quadro 2009/315/GAI** del Consiglio, del 26 febbraio 2009, relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario (attuazione entro il 27 aprile 2012).

## **18.6. Il futuro delle politiche europee di contrasto alla criminalità organizzata: il programma di Stoccolma**

Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia si è venuto sviluppando nell'ultimo decennio sulla base di programmi pluriennali.

Nel 1999 sono state adottate le “Conclusioni di Tampere” che, alla luce del Trattato di Amsterdam, hanno affidato all’Unione europea un nuovo ruolo nel settore della giustizia e affari interni

---

<sup>125</sup> JAI(2007)3. In merito a tale proposta, si veda il relativo parere del Garante europeo della protezione dei dati (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle comunità europee, serie C, n. 169, del 21 luglio 2007). Il Garante europeo ha individuato una serie di criticità, tra le quali si segnalano le seguenti (1) l'iniziativa in questione elude i requisiti sostanziali e procedurali della cooperazione rafforzata di cui agli artt. 40, 40A, 43 e 43A del TUE; (2) nuovi strumenti giuridici in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria dovrebbero essere adottati solo dopo una valutazione delle misure legislative già esistenti che porti a concludere che le misure esistenti non sono sufficienti, mentre i considerando dell'iniziativa in questione non forniscono alcuna prova di una completa valutazione delle misure esistenti; (3) strumenti giuridici specifici che favoriscono lo scambio di informazioni in materia di applicazione della legge non dovrebbero essere adottati prima dell'adozione da parte del Consiglio di un quadro sulla protezione dei dati che garantisca un livello adeguato di protezione.

<sup>126</sup> JAI(2007)7.

<sup>127</sup> Su tale iniziativa, si veda il Parere del Garante europeo della protezione dei dati (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle comunità europee, serie C, n. 89, del 10 aprile 2008).

Nel 2004 sono stati adottati il programma dell'Aia e il relativo piano di azione (COM(2005)184). Da allora la Commissione ha pubblicato tre relazioni annuali sull'attuazione del programma dell'Aia.

Per quanto riguarda in particolare il settore della prevenzione e della lotta alla criminalità organizzata, la relazione della Commissione europea sull'attuazione del programma dell'Aia per il 2007 COM(2008)373 def. osservava che erano state realizzate varie azioni: l'adozione dell'analisi annuale di Europol sulla minaccia costituita dalla criminalità organizzata (giugno 2007), la creazione di un gruppo di direzione delle indagini finanziarie, l'esame dell'attuazione della legislazione in materia di tratta delle persone, la relazione sull'attuazione della decisione quadro relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, e la relazione sul programma di lavoro relativo alla cooperazione doganale.

Nel complesso, tuttavia, i progressi in questo settore venivano definiti come "*ampiamente insoddisfacenti*", principalmente perché risultava che molte azioni (come la redazione di un documento di lavoro su un'attività di contrasto della criminalità basata sull'*intelligence*, la formulazione di raccomandazioni relative ad una metodologia uniforme di analisi della vulnerabilità nell'ambito dell'impermeabilità della legislazione alla criminalità, una raccomandazione e/o proposta di accrescere la trasparenza delle persone giuridiche ai fini di ridurre la vulnerabilità in rapporto all'infiltrazione della criminalità organizzata) "*sono ormai inattuabili o realizzabili meglio a livello nazionale*".

La Commissione notava che altre azioni erano state ritardate; tra queste, la presentazione di una relazione completa sulla criminalità in Europa, l'istituzione di norme comuni in materia di capacità di investigazione finanziaria (prevista per il 2009) e l'adozione di una decisione quadro sulla partecipazione ad organizzazioni criminali (che è stata successivamente adottata alla fine del 2008).

Il 7 maggio 2009, il Parlamento europeo ha adottato una raccomandazione destinata al Consiglio sullo sviluppo di uno spazio di giustizia penale dell'Unione europea.

Tra l'altro, considerato che le mafie e la criminalità organizzata in generale sono ormai un fenomeno transnazionale con un impatto sociale, culturale, economico e politico sugli Stati membri e i paesi confinanti che deve essere combattuto anche a livello sociale, in cooperazione con la società civile e le istituzioni democratiche, il Parlamento ha raccomandato al Consiglio di adottare quanto prima misure per agire come principale motore e sostenitore della società civile e delle istituzioni nei loro sforzi di lotta contro le mafie nonché in vista dell'adozione di uno strumento legislativo riguardante la confisca dei beni finanziari e delle proprietà di organizzazioni criminali internazionali e la riutilizzazione di tali beni e proprietà a scopi sociali.

L'ultima comunicazione della Commissione in merito al programma ed al piano d'azione dell'AIA (COM(2009)263 def. del 10 giugno 2009) nel paragrafo

dedicato alla lotta alla criminalità organizzata afferma che "*le attività criminali dei gruppi organizzati, quali il traffico di droga, il furto di autoveicoli, le rapine e la criminalità ad alta tecnologia come il furto di identità, costituiscono una minaccia per l'Unione. Assieme ai reati finanziari (frode, contraffazione, riciclaggio di denaro), tutte queste attività generano notevoli proventi e pregiudicano l'economia dell'UE*".

A tal proposito, la Commissione osserva che è stata incoraggiata la creazione di uffici nazionali per il recupero dei beni per rintracciare più rapidamente i fondi<sup>128</sup> in tutta l'UE, e che per rispondere a queste minacce è stato favorito un approccio basato sull'*intelligence*.

Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, è stata istituita la rete FIU.NET (rete per l'unità di informazione finanziaria). Questa rete informatica decentralizzata collega le unità di *intelligence* finanziaria dell'UE per uno scambio efficace di informazioni finanziarie.

Viene inoltre ricordata l'adozione della decisione quadro 2008/841/GAI in materia di lotta contro la criminalità organizzata, che prevede il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri.

Nel maggio 2007 la Commissione ha proposto una serie di misure per migliorare il coordinamento della lotta contro la cybercriminalità, sia tra autorità di contrasto che tra queste ultime e il settore privato. Talvolta la cybercriminalità è sinonimo di sfruttamento di minori. La creazione della coalizione finanziaria contro la pedopornografia permette alla Commissione, alle società emittenti di carte di credito, ai servizi di contrasto e alle imprese di servizi Internet di collaborare insieme per eliminare la pedopornografia commerciale prendendo misure contro i sistemi di pagamento usati per finanziare queste operazioni illegali.

Nella primavera del 2009 la Commissione ha presentato una decisione quadro destinata a rafforzare l'azione di prevenzione dello sfruttamento dei minori e di lotta contro questo fenomeno, nonché una proposta di decisione quadro sulla tratta degli esseri umani che fa seguito al piano d'azione del 2005.

Il Consiglio giustizia e affari interni del 4-5 giugno 2009 ha adottato conclusioni sulle priorità dell'UE per il biennio 2009-2010 nella lotta contro la criminalità organizzata. Sulla base della Valutazione Europol per il 2009 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata (OCTA) e della Valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata russa (ROCTA), il Consiglio ritiene debba essere considerato prioritario per l'UE il contrasto dei seguenti "mercati criminali":

- traffico di stupefacenti, specie lungo la rotta dell'Africa occidentale e centrale (compresi gli stupefacenti provenienti dall'America latina e dai Caraibi), a fini di

---

<sup>128</sup> Il riferimento è alla decisione del Consiglio 6 dicembre 2007 n. 2007/845/GAI concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi.

stoccaggio e transito ma anche di lavorazione, commercializzazione e/o produzione;

- tratta di esseri umani (anche dall'Africa) specie a fini di sfruttamento sessuale;

- frode, corruzione e riciclaggio dei proventi di reato nonché altre attività connesse alla presenza nell'economia di gruppi criminali organizzati, soprattutto se causano gravi distorsioni della concorrenza legale o un aumento dell'influenza dei gruppi criminali nella sfera politica, economica e giudiziaria. Il Consiglio rileva che quest'ultimo pericolo è presente specialmente in relazione ai gruppi criminali organizzati di lingua russa.

Il Consiglio sottolinea la necessità di attuare misure per lottare contro i fattori che favoriscono la criminalità (uso di documenti d'identità falsificati o ottenuti in modo fraudolento, uso di tecnologie bancarie/ finanziarie, uso illecito del settore dei trasporti) nonché la necessità di sviluppare un approccio preventivo e amministrativo, e la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, ivi inclusa la società civile.

Rilevando come le priorità dell'UE nella lotta contro la criminalità organizzata possano essere attuate soltanto dalle autorità nazionali degli Stati membri con il necessario supporto degli organi dell'UE e delle agenzie competenti, il Consiglio pone l'accento sull'importanza che gli Stati membri assegnino alla cooperazione internazionale risorse nazionali sufficienti e rilevanti e che siano conseguentemente adottate altre priorità nazionali. Gli Stati membri, i competenti gruppi di lavoro del Consiglio, la Commissione e le competenti agenzie dell'UE saranno tenuti a presentare alla Presidenza, entro il 30 ottobre 2010, una relazione sull'attuazione delle suddette priorità redatta per mezzo di un formato standard fornito dal Segretariato del Consiglio.

Il programma dell'Aia verrà presto sostituito dal programma di Stoccolma, che sarà adottato alla fine del 2009.

Il processo di elaborazione del programma, iniziato già da tempo con la costituzione di comitati di esperti e con procedure di consultazione dei vari *stakeholders*, ha condotto all'adozione, il 10 giugno 2009, della comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio su "*Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*" (COM(2009)262 def.), che sarà oggetto di esame da parte del Consiglio e del Parlamento europeo, in vista dell'adozione definitiva da parte del Consiglio europeo di dicembre 2009.

La sezione della comunicazione relativa alla lotta contro la criminalità organizzata internazionale indica 5 priorità in fatto di politica anticrimine, in relazione alle quali mobilitare in via prioritaria gli strumenti di cui si dispone.

Questi settori d'azione pilota fungeranno da "laboratorio di idee e metodi". I presupposti della lotta contro tali fenomeni criminali saranno la sistematizzazione dello scambio di informazioni, il pieno impiego degli strumenti europei d'indagine e l'eventuale sviluppo di tecniche investigative e preventive comuni.

Una volta testati, questi metodi potranno essere estesi ad altre forme di criminalità particolarmente gravi di dimensione transfrontaliera, come il traffico di armi o la pirateria.

Le 5 aree indicate come prioritarie sono le seguenti:

**(1) La tratta degli esseri umani.** In materia di prevenzione, occorre estendere la partecipazione della società civile e potenziare il coordinamento tra autorità, servizi, reti e agenzie competenti. Bisognerà inoltre incentivare i paesi terzi a ratificare e applicare i rilevanti accordi internazionali. I servizi consolari nei paesi d'origine dovranno essere mobilitati per evitare il rilascio fraudolento dei visti. Nei paesi d'origine potranno essere organizzate campagne informative rivolte alle potenziali vittime, soprattutto donne e minori, in collaborazione con le autorità locali. La lotta contro le reti presuppone inoltre un lavoro di *intelligence* e di analisi strategica da svolgere in cooperazione con i paesi di origine e di transito. Occorrerà rafforzare i controlli alle frontiere a fini preventivi, soprattutto per quanto riguarda la tratta di minori. Bisognerà adottare una serie di misure atte a garantire alle vittime protezione e assistenza: esclusione della responsabilità penale, regolarizzazione del soggiorno, meccanismi d'indennizzo, assistenza al reinserimento nella realtà sociale d'origine in caso di rimpatrio volontario, anche intesa a facilitare la collaborazione degli interessati alle indagini.

**(2) Lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia.** L'Unione dovrà elaborare dispositivi di prevenzione favorendo, ad esempio, lo scambio di informazioni tra Stati membri sulle persone condannate per reati di pedofilia, al fine di prevenire eventuali recidive. La lotta alla pedopornografia su Internet implica una stretta collaborazione con il settore privato che consenta di individuare i siti di contenuto pedofilo e precludervi o bloccare l'accesso, nel rispetto delle procedure previste. Sotto questo aspetto, Europol è chiamato a svolgere un ruolo centrale tramite la messa a punto di una piattaforma di segnalazione online dei siti pedofili e favorendo la cooperazione effettiva tra gli Stati membri. Queste azioni saranno affiancate da altre previste nel quadro del programma per l'uso sicuro di internet 2009-2013. Si rende infine necessaria una politica attiva di cooperazione internazionale che consenta di introdurre meccanismi di revoca degli indirizzi IP nei confronti dei fornitori d'accesso delittuosi e che faciliti la chiusura rapida di siti al di fuori dell'Europa.

**(3) La criminalità informatica.** Per agevolare le indagini transfrontaliere l'Unione dovrà chiarire le regole di competenza giurisdizionale e il quadro giuridico applicabile al ciber spazio. Occorrerà definire il quadro normativo in virtù del quale potranno essere conclusi accordi di cooperazione tra i servizi di polizia e gli operatori. Tali accordi consentiranno tempi di reazione più rapidi in caso di attacchi informatici. È inoltre necessario un miglior coordinamento tra gli Stati membri attraverso una rete specializzata che riunisca i responsabili nazionali della lotta alla criminalità informatica. Anche in questo caso Europol



potrà fungere da centro di risorse europeo per la creazione di una piattaforma europea di segnalazione delle infrazioni.

**(4) La criminalità economica.** Occorrerà sviluppare una capacità d'indagine e analisi finanziaria anticrimine mettendo in comune le risorse, soprattutto in materia di formazione. Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, occorrerà provvedere ad un miglior coordinamento delle cellule di informazione finanziaria. Nel quadro di un modello europeo di informazione, le loro analisi potrebbero alimentare una banca dati sulle transazioni sospette, ad esempio all'interno di Europol. Occorre inoltre mobilitare e coordinare tutte le fonti di informazione disponibili per individuare le operazioni sospette di transito di denaro liquido. Sono necessarie misure repressive più efficaci contro le frodi fiscali e la corruzione privata. Sui mercati finanziari occorre potenziare la capacità di individuare tempestivamente i comportamenti fraudolenti di abuso di mercato (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione dei mercati) e le malversazioni finanziarie. Bisogna prevedere eventuali sanzioni penali, soprattutto nei confronti delle persone giuridiche coinvolte. Avendo definito il quadro giuridico che autorizza la confisca e il sequestro, sarà opportuno istituire quanto prima una rete europea di uffici per il recupero dei proventi di reato. L'Unione dovrà definire inoltre obiettivi in materia di trasparenza e lotta contro la corruzione. Partendo da una valutazione periodica degli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri, bisognerà favorire lo scambio di buone pratiche in materia di prevenzione e repressione, in particolare nell'ambito della rete anticorruzione, e occorrerà sviluppare indicatori che permettano di misurare l'impegno nella lotta alla corruzione, tenendo conto dei sistemi in vigore e sulla base di criteri comuni. Verrà prestata maggiore attenzione alle misure anticorruzione adottate in una serie di campi dell'acquis (appalti pubblici, controllo finanziario, ecc). La contraffazione rappresenta un grave pericolo per i consumatori e per l'economia. L'Unione avrà il duplice onere di valutare meglio il fenomeno e tener maggiormente conto degli aspetti repressivi nell'ambito dei lavori del futuro osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria, e di promuovere l'armonizzazione (partendo dalle proposte già formulate della Commissione) delle sanzioni penali previste dalle normative degli Stati membri per i reati commerciali. L'Unione contribuirà inoltre a potenziare il dispositivo giuridico internazionale per lottare meglio contro queste forme di criminalità economica e offrirà sostegno allo sviluppo della capacità dei paesi partner in questo ambito.

**(5) Strategia antidroga.** La strategia antidroga dell'UE (2005-2012) propone un approccio globale equilibrato, fondato sulla riduzione contemporanea dell'offerta e della domanda. La strategia, che giungerà a termine nel corso del programma di Stoccolma, andrà rinnovata partendo da una valutazione approfondita del piano d'azione contro la droga 2009-2012, condotto dalla Commissione in collaborazione con l'Osservatorio europeo delle droghe e delle

tossicodipendenze e con Europol. L'azione dell'Unione dovrà informarsi a quattro principi:

- migliorare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale, europeo e internazionale, in particolare con alcune regioni del mondo;

- favorire una diffusione coerente della strategia equilibrata nei confronti della droga presso le organizzazioni internazionali e nella cooperazione con i paesi terzi;

- mobilitare la società civile, soprattutto moltiplicando le iniziative quali l'azione europea sulla droga;

- approfondire il lavoro di ricerca e informazione in modo da disporre di dati affidabili.

## 19. APPENDICE

La presente appendice contiene un'elencazione non esaustiva di provvedimenti normativi relativi a materia di interesse della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "*Disposizioni contro la mafia*".

Decreto-legge 6 settembre 1982 n. 629, recante "*Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa*", convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726.

Legge 13 settembre 1982, n. 646, recante "*Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*" (c.d. legge Rognoni-La Torre).

Legge 15 novembre 1988, n. 486, recante "*Disposizioni in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso a integrazione del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726*".

Decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, recante "*Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575*", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282.

Legge 19 marzo 1990, n. 55, recante "*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*".

Decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, recante "*Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia*", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

Decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante "*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*", convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, recante "*Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*", convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410.

Decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, recante "*Coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata*", convertito, con modificazioni, dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8.

Decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante "*Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

Decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, recante "*Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia*".

Legge 24 luglio 1993, n. 256, recante "*Modifica dell'istituto del soggiorno obbligato e dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575*".

Decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, recante "*Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia*".

Legge 7 marzo 1996, n. 109, recante "*Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e all'art. 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell'art. 4 del decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282*".

D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, recante "*Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia*".

Legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante "*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*".

Legge 22 dicembre 1999, n. 512, recante "*Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso*".

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*".

Legge 13 febbraio 2001, n. 45, recante "*Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza*".

Legge 23 dicembre 2002, n. 279, recante "*Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della L. 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario*".

D.M. 14 marzo 2003, recante "*Istituzione, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002, del Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere*".

Legge 11 agosto 2003, n. 228, recante "*Misure contro la tratta di persone*".

D.M. 23 aprile 2004, n. 161, recante "*Regolamento ministeriale concernente le speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia e i testimoni, ai sensi dell'articolo 17-bis del D.L. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 marzo 1991, n. 82, introdotto dall'articolo 19 della L. 13 febbraio 2001, n. 45*".

Legge 16 marzo 2006, n. 146, recante "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*".

Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*".

Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale (Legge finanziaria per il 2007)*", art. 1, commi 220-221.

Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, recante "*Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*".

Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.





## Ultimi dossier del Servizio Studi

128	Testo a fronte	Testi a fronte tra la normativa vigente e i disegni di legge AA.SS. nn. 1460, 1478, 1498, 1545, 1546 e 1557 in materia di Comitati degli italiani all'estero e Consiglio generale degli italiani all'estero
129	Testo a fronte	Il Testo unico sull'immigrazione - Le novelle dell'A.S. n. 733-B
130	Dossier	Afghanistan - il punto a fine maggio 2009
131	Dossier	L'Artide e le nuove sfide di sicurezza
132	Testo a fronte	Testi a fronte dei disegni di legge AA.SS. nn. 270, 369, 589, 677, 706, 1063, 1442, in materia di isole minori
133	Testo a fronte	Atto del Governo n. 82 Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni». Le novelle
134	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1078-B "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008"
135	Dossier	L'educazione finanziaria: esperienze internazionali a confronto
136	Documentazione di base	L'educazione finanziaria in Italia
137	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 1611, 212, 547, 781 e 932 in materia di intercettazioni telefoniche
138	Documentazione di base	Recenti sviluppi della situazione in Iran: materiali
139	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 83, 1092, 1428 e 1625 Referendum e iniziativa popolare
140	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1195-B "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" Edizione provvisoria
141	Schede di lettura	Atto del Governo n. 100 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 229, di attuazione della direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto"
142	Testo a fronte	Atto del Governo n. 101 "Schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, di attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo, nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".