

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIV LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
MAFIOSA O SIMILARE**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 50<sup>a</sup> SEDUTA**

**MARTEDÌ 17 FEBBRAIO 2004**

---

**Presidenza del Presidente Roberto CENTARO**

---

**INDICE****Seguito della discussione sulla ratifica della Convenzione di Palermo**

PRESIDENTE:	
CENTARO ( <i>FI</i> ), senatore . . .	Pag. 3, 11, 19 e <i>passim</i>
BRUTTI Massimo ( <i>DS-L'Ulivo</i> ), senatore . . .	24
CEREMIGNA ( <i>Misto</i> ), deputato . . . . .	17, 20
LUMIA ( <i>DS-U</i> ), deputato . . . . .	15, 21
SINISI ( <i>Margh-DS-U</i> ), deputato . . . . .	11, 22
VITALI ( <i>FI</i> ), onorevole . . . . .	3, 13, 19 e <i>passim</i>
ZANCAN ( <i>Verdi</i> ), senatore . . . . .	13

*I lavori hanno inizio alle ore 10,40.*

**Seguito della discussione sul disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione sul disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo.

Vorrei pregare il relatore di illustrare la bozza di parere – o di documento, dovendolo ancora classificare e definire nel modo più esatto – da lui elaborata, anche alla luce delle indicazioni provenienti dal collega Sinisi e delle indicazioni provenienti dalla procura nazionale antimafia per illustrarlo e poi aprire un'eventuale discussione su questo documento.

VITALI, *relatore*. Signor Presidente, questa mattina ho consegnato la proposta di parere agli uffici per la fotocopiatura. Nella sostanza mi rimetto a quel documento, voglio però brevemente illustrarlo per aprire un minimo di dibattito, facendo anche tesoro del contenuto della scorsa riunione, nella quale ho verificato, possiamo anche dirlo, l'inadeguatezza di una prima bozza di parere che era stata tracciata, perché ritenevo, che al di là di indicare alcuni elementi specifici che emergevano dalla discussione e anche dalle osservazioni della Direzione nazionale antimafia, doveva poi essere compito delle Commissioni di merito approfondire ed eventualmente riformulare o riformare il testo del disegno di legge. Quindi, evidentemente si è ritenuto, in maniera anche prevalente, che fosse necessaria una più corposa, più copiosa o più consistente valutazione del provvedimento, anche in rapporto alla Convenzione stessa ed ai protocolli. Infatti, giorni fa, il 10 febbraio, ho anche ricevuto per fax dalla sua segreteria la bozza preparata dal collega Sinisi, che ha compiutamente svolto un'analisi approfondita, sia della Convenzione di Palermo che della discussione che ne è seguita in questa Commissione. Per cui, alla luce di queste considerazioni, ho ritenuto di ampliare la valutazione o il parere – poi lo chiameremo come crederemo, come prassi in questa Commissione – relativo al documento che abbiamo esaminato.

Nella prima parte del documento che propongo, che ho consegnato agli uffici, e che è già stato fotocopiato ed è a disposizione dei commissari, si fa il punto della discussione avvenuta in Commissione sul parere da esprimere, facendo anche la cronistoria di tutta l'attività svolta dalla comunità internazionale per rafforzare la lotta alla criminalità organizzata. È pertanto un *excursus* storico e quindi si prendono le mosse dall'istituzione del programma dell'ONU per la prevenzione della criminalità e per la giustizia penale, con la creazione nel 1992 della Commissione sulla prevenzione della criminalità e per la giustizia penale, nella quale il compianto Giovanni Falcone, che in quella Commissione era il capo delega-

zione italiano, indicò l'opportunità di una Conferenza internazionale incentrata sulla cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato.

Il 22 e il 23 novembre del 1994, a Napoli, si svolse poi la Conferenza ministeriale mondiale sulla criminalità organizzata, che adottò all'unanimità la dichiarazione politica e il piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale. Quindi, praticamente l'intuizione di Falcone trovò concreta attuazione in questo documento. Si passa ancora all'esame – lo dico sinteticamente, ma nella relazione è dedicato qualche passaggio in più a tali punti – della raccomandazione del Consiglio economico europeo e sociale all'Assemblea generale, con la risoluzione del 9 dicembre 1998, che deliberò di costituire formalmente un Comitato intergovernativo con lo scopo di redigere una Convenzione internazionale globale contro il crimine organizzato transnazionale. Ancora il Comitato, nel luglio del 2000, approvò la Convenzione sulle persone e sul contrabbando di immigrati.

Il 15 novembre l'Assemblea generale formalmente adottava questi strumenti, che poi furono sottoscritti a Palermo nel dicembre del 2000 – quindi arriviamo alla Convenzione di Palermo – mentre il Protocollo concernente le armi leggere e da fuoco fu adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel maggio 2001.

Il documento continua poi facendo il punto sull'evoluzione e sull'impegno internazionale nella lotta alla criminalità organizzata, che passa da un fenomeno che si riteneva interessare i singoli Stati ad una rilevante problematica interstatale – quindi, un fenomeno che esce dai confini nazionalistici – e si dà atto del ruolo da noi svolto nei negoziati, all'interno nei quali l'Italia fa confluire tutta la sua normativa all'avanguardia nella lotta alla criminalità organizzata e anche un'attività concreta di finanziamento dei programmi delle Nazioni Unite per la lotta alla droga e alla prevenzione della criminalità.

Questo è in buona sostanza l'*excursus* storico che viene fatto come premessa all'esame del provvedimento.

Per quanto riguarda il merito, quindi da pagina 4 del documento, si esprime un auspicio di rapida approvazione del disegno di legge di ratifica della Convenzione, ritenendolo un atto non più rinviabile, proprio per l'impegno assunto dall'Italia con la firma della Convenzione. Si sorvola quindi sulla questione della tratta di persone, perché già nel nostro ordinamento la legge n. 228 dell'11 agosto 2003, ha praticamente rappresentato una sorta di ratifica anticipata, perché il nostro Paese si è dotato di una normativa *ad hoc*, che ha anticipato l'obiettivo di adeguare il nostro ordinamento alle esigenze evidenziate dalla Convenzione.

Si passa poi all'esame del testo per verificare se, così come è stato impostato nel disegno di legge, tale proposta di normazione possa ritenersi soddisfacente delle esigenze di lotta al crimine transnazionale. Il primo punto fondamentale attiene alla scelta che il disegno di legge attua di attribuire rilievo penale al dato che un determinato reato sia stato perpetrato in un contesto criminale transnazionale o internazionale. Il testo in esame, per la verità, ha previsto l'introduzione di una specifica circostanza aggravante,

che sanziona l'ipotesi in cui si sia in presenza di un reato di natura transnazionale, che viene ritenuto grave ai sensi dell'articolo 2, lettera *b*), della medesima Convenzione. Questa norma qualifica reato grave ogni fatto punito con una pena detentiva di almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata. Si ritiene a questo proposito, accogliendo anche un'osservazione della Direzione nazionale antimafia, che il testo così come formulato, rappresenti una non agevole individuazione della fattispecie disciplinata, in quanto assistiamo ad un rinvio plurimo e contestuale a più disposizioni di legge, il che può ingenerare incertezza sulla qualificazione del reato. Infatti, i requisiti che l'articolo 4 del disegno di legge enuncia espressamente per l'aggravamento della pena sono due; il primo è che il reato abbia natura transnazionale, il secondo che il reato sia grave secondo il disposto dell'articolo 2, cioè una pena minima di quattro anni o anche più elevata. Ora, l'opzione di attribuire rilievo alla categoria dei crimini transnazionali, costruendola quale mera modalità operativa, se da un lato fotografa la situazione delle associazioni criminali e dei gruppi organizzati, dall'altro rende necessario un maggiore sforzo definitorio da parte del legislatore per offrire all'operatore giudiziario e di polizia categorie giuridiche meno flessibili e di più certa applicazione. In questo ambito abbiamo rilevato diverse lacune, è il caso tra gli altri della lettera *b*) dell'articolo 3 del provvedimento, laddove si prende in considerazione il caso di un reato «commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione e controllo avviene in un altro Stato», fattispecie che a nostro avviso presenta non secondari margini di incertezza. Infatti, nell'ipotesi più frequente di delitti organizzati su base transnazionale (contrabbando, traffico di droga, tratta di esseri umani e via dicendo), è assolutamente normale che l'autorità giudiziaria italiana nel procedere provveda a contestare a titolo di partecipazione o di concorso nel delitto l'attività di «preparazione, pianificazione, direzione e controllo» posta in essere dal taluno degli indagati in uno Stato estero, a condizione, ovviamente, che il delitto stesso possa stimarsi consumato in Italia e non si debba procedere alla applicazione dei citati articoli 6 (comma 2) e 7, del codice penale. Oltre a questa può essere fatta anche l'ipotesi della lettera *a*) dell'articolo 3, in cui il reato è commesso in più di uno Stato e in base alla normativa vigente ciò coincide con quello di cui alla citata lettera *b*) che fa riferimento al reato «commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione e controllo avviene in un altro Stato».

La scelta operata dal Governo di ricorrere al meccanismo di cui all'articolo 7 della legge n. 203 del 1991 (legge antimafia), evidenzia la possibilità di un'opzione diversa da quella recata dall'articolo 4 del disegno di legge. Infatti, il legislatore del 1991, nel momento in cui intese aggravare la pena prevista per i delitti in ragione della modalità della loro consumazione - «avvalendosi delle condizioni previste all'articolo 416-bis del codice penale»- o delle finalità dell'agente - «ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo»- era in presenza di un tessuto normativo che aveva già sanzionato in via auto-

noma il delitto di associazione mafiosa, per cui da quel vigoroso *corpus* interpretativo e giudiziario aveva tratto le linee guida nella costruzione dell'aggravante *ex* articolo 7 della norma. La descrizione invece della nozione di «associazione mafiosa» risulta essere stata il naturale logico antecedente per giungere alla più grave punizione dei fatti commessi con metodologia mafiosa.

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

Alla luce di queste considerazioni ed anche raccogliendo l'invito che alcuni commissari avevano manifestato nella scorsa seduta, ho ipotizzato una diversa formulazione dell'articolo 4. Personalmente ritengo che non sia questo il compito della Commissione antimafia, perché si tratterebbe di uno stravolgimento della funzione di merito delle Commissioni preposte; tuttavia, non posso negare che nella discussione che è seguita all'illustrazione della Convenzione vi sia stato anche chi abbia manifestato l'opinione secondo cui alla Commissione antimafia spetta l'obbligo e il dovere di esplicitare una migliore formulazione quando questa dovesse ritenersi sostanzialmente più adeguata ad individuare ed a salvaguardare i principi per i quali questa Convenzione è stata sottoscritta.

Ho formulato quindi una ipotesi di articolato, che chiaramente non diventa vincolante per le Commissioni di merito, ma che deve interpretarsi come un contributo aggiuntivo al lavoro di valutazione delle Commissioni medesime.

Do quindi lettura della riformulazione dell'articolo 4 da me proposta:

«1. Per i delitti punibili con pena non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione e commessi avvalendosi delle condizioni o con le modalità indicate dall'articolo 3, paragrafo 2, della Convenzione, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, la pena è aumentata da un terzo alla metà». In tal modo non si ha più una generica valutazione, ma vengono stabiliti un percorso e dei paletti che ritengo rendano difficili ed inesistenti le incertezze.

Il secondo comma recita: «2. Le di circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale, concorrenti con l'aggravante di cui al comma 1, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante». Si suggerisce quindi anche un meccanismo di comparazione tra circostanze attenuanti e aggravanti.

Inoltre, prendendo spunto anche dall'ampio dibattito che sull'argomento ha avuto luogo in Commissione, si suggerisce alle Commissioni di merito di meglio precisare i casi e le procedure relative al trasferimento

di procedimenti penali previsti dall'articolo 6. Non appare, infatti, convincente la soluzione adottata che, operando un rinvio a non meglio individuati «Accordi internazionali», farebbe quasi pensare che vi sia la necessità di prevedere specifici e singoli accordi *ad hoc*, stipulati con ciascuno degli Stati, lasciando così irrisolta la questione della specifica regolamentazione interna. A tale proposito si suggerisce l'articolazione di una specifica disciplina che tenga conto, tra l'altro, della bozza di schema di disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul trasferimento delle procedure repressive, aperta alla firma a Strasburgo il 15 maggio 1972, e l'analogo Accordo dell'Unione europea del 6 dicembre 1990. Pertanto, su questo punto si indirizzano le Commissioni di merito ad enucleare una formulazione che tenga conto di questi documenti.

L'articolo 7 può rappresentare l'occasione – questo aspetto è stato rilevato nell'ambito della Nota che ci è pervenuta dalla Direzione nazionale antimafia – di porre rimedio ad un errore che il legislatore ha commesso nella norma prevista all'articolo 10 della legge n. 228 del 2003, quella cioè che ha dotato il nostro Paese di una normativa in materia di tratta di esseri umani. Tale errore ha determinato che la conduzione delle attività sotto copertura nella suddetta materia venga consentita soltanto «agli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ad organismi ...specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e al ...finanziamento del terrorismo». È evidente che rimangono fuori da questa fattispecie tutta una serie di figure investigative quali gli ufficiali della Guardia di finanza, dei carabinieri, della polizia di Stato e della DIA che chiaramente non avrebbero questi requisiti. Inoltre, poiché si tratta di una norma eccezionale essa non risulta emendabile in via interpretativa, rendendosi in tal senso necessaria l'emanazione di una normativa.

Anche in questo caso ho enucleato una proposta di articolato e sono giunto a questa determinazione attraverso l'essenziale contributo della Direzione nazionale antimafia che propone a noi, e quindi, in quanto interlocutori, allo Stato e per nostro tramite al Parlamento, di cogliere questa occasione per prevedere un'unica disciplina in materia di operazioni sotto copertura giacché allo stato, a seconda delle leggi che il legislatore ha emanato sulle varie problematiche (terrorismo, criminalità organizzata, reati di violenza sessuale e nei confronti di minori), le operazioni sotto copertura sono state diversamente regolamentate. La Direzione nazionale antimafia si pone e ci pone un problema che è quello appunto di uniformare tutta la disciplina relativa alle operazioni sotto copertura. In tal senso, nelle pagine 7 e 8 del documento in esame vi è una proposta di articolato. Vi è un impegno non dico inopportuno, ma forse più ampio, rispetto al compito che oggi abbiamo di formulare una valutazione sulla Convenzione. Naturalmente poi valuterà il Parlamento, valuteranno le Commissioni di merito, ma sicuramente sarebbe una occasione non persa per uniformare la disciplina, riparando da un lato alla carenza del legislatore del 2003 e dall'altro rendendo omogenea la normativa nel suo complesso.

In questa formulazione è prevista, quindi, la figura degli ufficiali di polizia giudiziaria che possono compiere azioni sotto copertura; sono sta-

bilite inoltre le modalità, i tempi, i controlli, le verifiche, la supervisione del pubblico ministero, la potestà, l'organo che deve autorizzare e deve essere a conoscenza di tali azioni, individuato nel Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, nel Capo della polizia, nel Comandante generale della Guardia di finanza, nonché in un delegato provinciale di questi corpi. Anche in questo caso, si tratta di un'esigenza originata dalla carenza della legge del 2003; la Direzione nazionale antimafia ha rimarcato – ed io mi sono fatto interprete di tale esigenza – la necessità da parte del legislatore di eliminare, se non in questa in una prossima occasione, le varie discipline e di stabilire per questo tipo di possibilità una normativa unica.

All'articolo 8, in tema di responsabilità degli enti, si consiglia una più coerente attuazione degli obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale con la sottoscrizione della Convenzione. Questa, infatti, all'articolo 10 sancisce l'obbligo di adozione di misure che devono regolare la responsabilità delle persone giuridiche e delinea un'area di intervento ben più ampia di quella indicata dall'articolo 8 del disegno di legge in esame. In particolare, il catalogo di fattispecie rilevanti per la Convenzione comprende anche il delitto di corruzione, nonché tutti i reati gravi (mi riferisco all'enunciazione di gravità di reato quale fatta dall'articolo 4) che coinvolgono un gruppo criminale organizzato. Ne consegue quindi la necessità di ampliare i meccanismi di controllo, contrasto e repressione proprio nel settore delle persone giuridiche, prevedendo strumenti sanzionatori sempre più efficaci, proporzionati e dissuasivi.

La dilatazione dell'attività d'indagine in materia patrimoniale, regolata dall'articolo 10 del disegno di legge, oltre ai limiti fissati dall'articolo 430 del codice di procedura penale, si rende estremamente necessaria alla luce delle difficoltà che le indagini in materia di criminalità transnazionale frappongono alle investigazioni giudiziarie. Infatti, molto spesso l'indagine si concentra sui soggetti coinvolti nelle attività illecite e pretermette, per intuibili necessità, un serio ed approfondito accertamento dei risvolti economici e patrimoniali della vicenda. Quindi, non appare ragionevole prevedere – anche questa è un'indicazione che è pervenuta dalla Direzione nazionale antimafia – che la facoltà di integrazione delle investigazioni possa trovare quale termine ultimo la data del deposito della sentenza di primo grado. Infatti, in considerazione del fatto che le indagini patrimoniali sono finalizzate all'adozione di un provvedimento cautelare di sequestro prima e di confisca poi che potrà essere adottato nel giudizio di secondo grado, sembrerebbe più conforme alla disciplina del codice di rito invocare un diverso termine per l'espletamento delle indagini, quello della trasmissione degli atti al giudice di secondo grado. Anche in questo caso vi sarebbe uniformità rispetto alla vigente normativa cautelare (articoli 279, 291 e 321 del codice di procedura penale). In tal modo si recupererebbe la necessaria simmetria tra investigazioni e richieste del pubblico ministero e competenza del giudice procedente, pretesa appunto dalla formulazione del nuovo articolo 240-*bis* del codice penale.

Un altro passaggio è dedicato alla materia dei sequestri e delle confische. Si introducono infatti sanzioni penali nei confronti di chiunque adotti



condotte elusive delle disposizioni di legge in materia di beni sottratti alla criminalità organizzata, allo scopo di irrobustire la strategia di smantellamento dei patrimoni di mafia ed evitare che i beni, sia pure sequestrati e confiscati, refluiscono nuovamente nella disponibilità diretta o indiretta dei mafiosi. Tra l'altro, questo è uno degli elementi che sono emersi nella discussione, segnalato sia dal collega Sinisi che dal collega Lumia. Per cui, alla luce di queste considerazioni, si ritiene meritevole di approfondimento la disciplina dell'attività dell'amministratore giudiziario, che provvede, nella normativa vigente, alla custodia e alla gestione dei beni sequestrati o confiscati fino a quando essi non vengono definitivamente acquisiti al patrimonio pubblico. Il ruolo di garanzia che l'amministratore è chiamato a svolgere e la constatazione (che anche come Commissione abbiamo fatto) che il comportamento anche solo colposamente negligente o accondiscendente vanifica completamente lo sforzo dello Stato teso all'impoverimento dell'agire mafioso fanno ritenere necessaria una trasformazione della figura dell'amministratore giudiziario, affidando la funzione che prima veniva esercitata da quest'ultimo ad un soggetto dell'amministrazione statale, nell'ambito di un regime regolativo che assicuri in maniera più stringente la soddisfazione delle esigenze di imparzialità, trasparenza e efficacia della gestione.

Su questo punto, a mio avviso, operiamo una sorta di coordinamento con un provvedimento del Governo che di recente ha soppresso l'ufficio dell'Alto commissario per la vigilanza e la gestione dei beni sequestrati rinviando ad un momento successivo l'individuazione di un apparato dello Stato (già anticipato in una sezione specializzata del demanio) che dovrà ad un certo punto sostituirsi all'attività che fino ad oggi ha svolto l'amministratore giudiziario. Quindi, si pone anche in questo senso l'accento sulla necessità di intervenire rapidamente.

Un altro punto riguarda le modalità di esercizio dell'azione di prevenzione, alla quale si suggerisce possa essere esteso il principio dell'obbligatorietà già vigente per l'azione penale. A tale proposito, si rende necessario ridefinire le competenze in capo ai procuratori della Repubblica con l'estensione delle stesse (che oggi non hanno) ai procuratori distrettuali antimafia, in relazione ai reati di loro competenza, nonché al Procuratore nazionale antimafia, che è già titolare di poteri di proposta di misure di prevenzione personale, con la previsione di norme che favoriscano il coordinamento al fine di scongiurare sovrapposizioni ed inerzie.

L'articolo 12 del disegno di legge realizza un adeguamento dell'ordinamento interno al disposto dell'articolo 23, lettera *a*), della Convenzione. In effetti, l'intervento legislativo nella materia in questione potrebbe costituire l'occasione per procedere ad una più complessiva revisione della punibilità delle condotte di intralcio alla giustizia. Conformemente, infatti, a quello che avviene in altri ordinamenti processuali, potrebbe darsi corso ad un indispensabile ampliamento delle ipotesi di punizione delle condotte che interferiscono illecitamente sull'attività giurisdizionale. Così potrebbe prevedersi la punizione, nell'ambito del nuovo articolo 377 del codice penale, degli atti diretti a ostacolare o ad impedire l'esercizio delle funzioni

giurisdizionali, in conformità a quanto previsto dall'articolo 289. Pertanto, l'articolo 12 del disegno di legge potrebbe essere riformulato; anche qui lancio la possibilità di una riformulazione come contributo richiesto dai commissari che poi le Commissioni valuteranno nel modo che riterranno più opportuno. L'articolo 12, quindi, verrebbe riformulato come segue: «Dopo il primo comma dell'articolo 377 del codice di procedura penale sono inseriti i seguenti: chiunque usa violenza o minaccia ai fini indicati al primo comma è punito con la reclusione da tre mesi a cinque anni. Le pene previste ai commi primo e secondo sono aumentate se concorrono le condizioni di cui all'articolo 339. È punito con la reclusione da due a sei anni chiunque commetta un fatto diretto ad impedire, in tutto o in parte, anche temporaneamente ovvero a turbare l'esercizio delle funzioni giurisdizionali».

Il concetto dell'intralcio alla giustizia, quindi, viene analiticamente indicato.

L'articolo 13 del disegno di legge adegua la normativa interna al protocollo del 31 maggio 2001 concernente le armi da fuoco e le relative munizioni. A questo proposito, si evidenzia che l'articolo 6 della legge 23 dicembre 1974, n. 694 (si tratta dell'ipotesi di armi portate illegittimamente su un aereo, ancorché legalmente detenute), prevedendo una pena fino a cinque anni, farebbe venire meno la possibilità dell'arresto obbligatorio in flagranza di reato. Pertanto, nel momento in cui si percepisce una maggiore esigenza di controllo e di sicurezza soprattutto nel traffico aereo, questa sarebbe una lacuna che, però, potrebbe essere facilmente colmabile intervenendo sull'articolo 380 del codice di procedura penale, che - appunto - regola le ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza: si potrebbe aggiungere, dopo la lettera g), una lettera *g-bis*), per cui l'arresto sarebbe obbligatorio, oltre che nei casi indicati fino a quel punto, anche per i delitti di cui all'articolo 6 della legge 23 dicembre 1974, n. 694.

Qualora si ravvisasse, dopo un controllo, la presenza di un passeggero armato, sarebbe prevista la possibilità dell'arresto in flagranza, cosa che invece oggi è esclusa proprio perché la pena è fino a cinque anni e, quindi, non rientra nei limiti previsti dall'articolo 380.

Inoltre, anche in questo caso accogliendo un'esigenza evidenziata dal collega Sinisi e credo anche dall'onorevole Lumia, viene richiesta una maggiore esplicitazione della disciplina che regola la protezione dei testimoni (articolo 24 della Convenzione), nel senso di riconoscere efficaci forme di tutela a tutti i dichiaranti che, in ragione delle rivelazioni all'autorità giudiziaria, corrano rischi di atti ritorsivi ed intimidatori, anche ai danni di familiari e di persone ad essi vicine.

Si chiede, quindi, che venga stabilita una maggiore tutela pure in questi casi, anche se è necessaria una delimitazione dei percorsi procedurali attraverso i quali tale tutela viene assicurata, rispettivamente, ai testimoni di giustizia (secondo la definizione fornita dall'articolo 16-*bis* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, e successive modifiche) e ai collaboratori di giustizia, onde impedire l'elusione della più restrittiva ed onerosa

disciplina relativa a questi ultimi. Pertanto, il percorso andrebbe individuato con esattezza.

All'articolo 25 della Convenzione viene richiesta – e si trasmette questa esigenza alle Commissioni di merito – una più opportuna forma di assistenza alle vittime dei reati, prevedendo efficaci interventi di tipo risarcitorio e restitutorio, ma idonei a garantirne l'esercizio dei diritti e la partecipazione al processo.

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

Viene tracciato, poi, qualche altro elemento sempre a proposito della tutela delle vittime dei reati e, infine, vengono invitate le Commissioni di merito – anche questo elemento è stato raccolto da un'esplicita richiesta del collega Sinisi – a promuovere, nell'ambito dei programmi di formazione e di assistenza tecnica del personale investigativo e giudiziario, l'istituzione della Scuola di formazione per le Polizie del Mediterraneo: uno strumento di affinamento delle conoscenze linguistiche ed investigative, ma soprattutto un centro di studio per approfondire i meccanismi della cooperazione giuridica.

Signor Presidente, questo è il contenuto del parere o meglio della valutazione (illustrato nel modo più sintetico possibile), che rassegno all'attenzione della Commissione con un richiamo finale: raccogliendo anche in questo caso quanto è emerso indistintamente nella discussione, auspico un rapido *iter* legislativo che porti a ratificare la Convenzione superando anche i ritardi accumulatisi fino ad oggi.

PRESIDENTE. Prima di cedere la parola ai colleghi che ne faranno richiesta, vorrei sottolineare sotto il profilo formale che (come abbiamo fatto nelle precedenti occasioni), più che un parere, esprimeremo delle osservazioni che poi invieremo alle Commissioni di merito.

Eviterei di articolare specificatamente le eventuali modifiche, ma le esporrei in maniera concettuale per cercare di non essere vincolati ad una determinata esplicitazione. L'importante è il tipo di indicazione del concetto che viene formulato alle Commissioni di merito.

SINISI. Signor Presidente, innanzi tutto vorrei precisare che quello da me offerto non è un mio documento personale, ma è il frutto del lavoro dell'intera opposizione che ha ritenuto di fornire un contributo corale e soprattutto meditato sull'argomento.

Ho letto il documento (anche se, considerati i pochi minuti a disposizione, con una evidente superficialità) e ho ascoltato l'intervento del relatore. Devo dire che, ancorché siano stati raccolti quegli spunti, che peraltro erano stati già tracciati nel corso degli interventi, ritengo che esso sia largamente insufficiente. Infatti, non comprendo la scelta di estrapolare certe parti dal nostro contributo e tradurle in un riassunto. Per concezione mi è estraneo un tipo di rapporto che si consolida nel fatto di svalorizzare necessariamente il contributo fornito da altri. Queste parti sono recepite in

modo assolutamente approssimativo e certamente meno puntuale di come sono state elaborate da noi.

Sotto tale profilo, voglio segnalare al relatore – che pure apprezzo per il tentativo che ha svolto di recuperare, dopo la vicenda del primo documento, alcune questioni importanti – che mi sarei aspettato un atteggiamento di tipo diverso, in ordine all'accettazione di questo contributo che per noi ha comportato studio e meditazione. Constato, per un verso, un'articolazione delle norme per quanto riguarda le parti che vengono enunciate, quindi un eccesso di puntualizzazione, e, per un altro, una semplificazione invece delle questioni da noi poste, accompagnata, altresì, dall'omissione di alcune voci. È omessa la voce relativa al riciclaggio, quella relativa alla responsabilità delle persone giuridiche, così come sulle questioni dell'amministratore giudiziario e della confisca ci sono punti di divergenza in merito ai quali non siamo disponibili ad accettare un forma di mediazione che significhi in buona sostanza l'introduzione o un avallo da parte della Commissione parlamentare antimafia del passaggio delle responsabilità agli uffici del demanio.

Presidente, faccio sempre un uso moderato della malizia, però in questo caso vorrei dare fondamento alla malizia che ho riscontrato tra le righe. Partiamo dall'inizio: nessuna traccia nel documento originale della questione relativa alla confisca. Noi poniamo la questione dell'amministratore giudiziario, con un'enfatizzazione delle responsabilità penali, oltre ovviamente ad altre questioni. La risposta che viene data è che quello che diciamo noi va bene ma sarebbe preferibile che queste funzioni venissero affidate a dipendenti dello Stato e, dall'esplicitazione del relatore presente nel testo ho capito, in maniera assai chiara, che si fa riferimento al demanio. Non possiamo accettare in punto di principio tale questione del demanio e della burocratizzazione della vicenda. Lo riteniamo un arretramento rispetto a quello che dovrebbe essere l'atteggiamento dello Stato nei confronti di questi beni e come opposizione abbiamo scritto una nota al Presidente del Consiglio dei Ministri affinché riveda le scelte annunciate il 23 dicembre 2003 e su questo intendiamo insistere affinché non ci siano momenti di dubbio o incertezza.

Sempre per quanto riguarda la confisca abbiamo introdotto anche la questione dei poteri relativi alle misure di prevenzione patrimoniale, in maniera a mio avviso assai più chiara e puntuale ed anche su questo immaginavamo che potesse essere spesa qualche parola in più.

Quindi, Presidente, concludendo, apprezziamo lo sforzo fatto dopo il primo documento, assai laconico sull'argomento; per la parte relativa alle misure introdotte attraverso l'articolato, ci riserviamo di fare un ulteriore approfondimento. Avevamo già ben chiare le osservazioni della DNA e le abbiamo visto tradotte in maniera puntuale nel documento del relatore. Ci riserviamo di fare un ulteriore approfondimento tenendo conto di tali questioni.

Condividiamo anche noi la questione relativa alle circostanze aggravanti, la necessità di una disciplina omologa per quanto riguarda l'attività

sotto copertura e così via e anche in questo caso ci riserviamo di fare un approfondimento.

Non ci persuade però che insieme a tale puntualizzazione di alcune questioni vi sia invece una marcata sottovalutazione di altre questioni da noi poste e la totale mancanza di ulteriori questioni che avevamo pure introdotto.

Ci riserviamo pertanto di fare le nostre valutazioni nella stessa sede collegiale nella quale avevamo elaborato il documento, per verificare se, viceversa, dovremo insistere nella produzione di un nostro documento, tenendo conto delle osservazioni fatte oggi, che a questo punto valuteremo come arricchimento del nostro contributo, che poteva a mio avviso essere utilizzato come un testo di riferimento, tenendo presente che un testo di riferimento in precedenza non lo avevamo affatto.

VITALI, *relatore*. Vorrei chiarire, Presidente. Nella formulazione delle osservazioni a proposito dell'amministratore giudiziario ho testualmente scritto - e questo risulta dagli atti della Commissione - che poiché abbiamo verificato che, in effetti, al di là dell'impegno profuso, i beni sequestrati erano il più delle volte nella disponibilità diretta o indiretta dei mafiosi, forse era arrivato il momento di un'inversione di tendenza, cioè di passare a proposito dell'amministratore giudiziario da una funzione privatistica ad una funzione pubblicistica. Poi ho anche detto che tale indirizzo coincide con quello di un provvedimento recentemente adottato dal Governo, che ha soppresso l'ufficio dell'alto Commissario rinviando ad altra data la delega di questo settore ad una sezione specializzata dell'amministrazione. Ma questa è un'idea, un proposito del Governo, peraltro consacrato per iscritto. Ho detto soltanto che c'è la necessità di cambiare la disciplina dell'amministrazione dei beni sequestrati che verranno confiscati perché l'esperienza fino ad oggi maturata ci ha convinto della sua quasi inutilità. Voglio dire che c'è bisogno di cambiare sistema, il che non significa che il sistema che si andrà a individuare sarà migliore o peggiore; c'è comunque bisogno di un cambiamento e questo deve essere fatto. Ho detto poi che questa scelta, che ritengo di prospettare raccogliendo le considerazioni che tutti i commissari hanno fatto a vario titolo quando abbiamo dovuto affrontare tali argomenti, coincide con un'inversione di tendenza che il Governo ha compiuto con un suo provvedimento pubblico, però non ho parlato del demanio. Il Governo ritiene che sia così, io come componente della Commissione antimafia, raccogliendo le sensazioni generali, dico che tale sistema fino ad oggi non ha funzionato e che quindi va cambiato. Poi saranno altri in sedi competenti a stabilire come.

ZANCAN. Partendo dalla premessa, che mi sembra condivisa, che si arrivi al più presto ad un'approvazione della Convenzione, ragionando in via di previsione sull'*iter* del parere presso le Commissioni di merito, osservo che esso non aiuta una rapida approvazione. Quando nelle proposte, talora discutibili, talora condivisibili, si scende addirittura alla loro artico-

lazione, si può trovare una persona, per esempio me, che di fronte ad una proposta articolata non si tiene e dice che è sbagliata. Forse è un ragionare un po' impolitico, ma di fronte ad una norma che sento non reggerà all'utilizzo non mi tengo, come suol dirsi. Volendo esemplificare, solo al fine eventualmente di dare una diversa stesura del parere sotto il profilo di fare delle raccomandazioni di massima senza scendere nei dettagli perché mi sembra per questa ragione molto inopportuno, le operazioni sotto copertura, una delle questioni più *vexate* che è mai possibile incontrare nel diritto penale, affrontate dando addirittura per consentita la sostituzione di armi, sempre che l'avvio delle stesse sia affidato agli ufficiali di polizia giudiziaria – perché così va letta l'espressione se tutto il periodo è retto dal soggetto «ufficiali di polizia giudiziaria» – mi sembra un passaggio molto pericoloso. Non riesco a vedere perché mai dovremmo consentire la sostituzione di armi, anche considerando che al numero 5 si stabilisce che ci si può avvalere di ausiliari. Gli ausiliari, da che mondo è mondo, sono sempre stati un punto debolissimo dell'attività di copertura, perché in realtà si è sempre cercato di far passare come tali *ex complici* o *complici* in via di allontanamento. La normativa relativa agli ausiliari è delicatissima e non la possiamo lasciare così, senza una regolamentazione. Quando poi si prospetta che in materia di sequestro e confisca le indagini possono anche essere successive alla sentenza di primo grado si dimentica che secondo tutta la struttura organizzata dell'articolo 10 è il giudice di primo grado che, stabilendo il sequestro, decide anche il sequestro per equivalente, quel sequestro diretto o per equivalente che finirà poi al termine del giudizio di merito per diventare confisca. Se questo lo si prevede anche nel caso della trasmissione degli atti al giudice di secondo grado non riesco più a capire come si possa applicare nei confronti di una persona che ha patteggiato, che si troverebbe poi ad avere la sorpresa di misure cautelari che non rientrano nell'ottica della sua definizione del processo.

L'affermazione secondo cui l'esercizio dell'azione di prevenzione deve essere obbligatorio come l'azione penale, è una affermazione che fa tremare le vene dei polsi. Infatti, non dimentichiamo che nel sistema di prevenzione l'obbligatorietà, prevista dalla legge del 1956, si è poi «attenuata», giacché una non obbligatorietà, non in casi specifici, in realtà sotto il profilo della prevenzione è molto più efficace. Infatti, se limitiamo – come previsto dalla norma del 1956 – a determinate ipotesi, fatte proprie fino ad allora dal questore, le misure di prevenzione, finiamo per avere delle misure di prevenzione certamente obbligatorie in quei specifici casi, ma con una portata meno efficace rispetto alle misure di prevenzione speciali previste dalle leggi successive che, proprio in virtù di una certa discrezionalità, hanno raggiunto uno spettro di efficacia di gran lunga maggiore.

Anch'io avevo sollecitato una migliore definizione dell'articolo 377, ma affermare che la genericità della previsione «diretto a impedire... o a turbare» nell'ambito della norma che stabilisce che: «è punito con una reclusione da due a sei anni chiunque commetta un fatto diretto ad impedire

in tutto o in parte, anche temporaneamente, ovvero a turbare l'esercizio della funzione giurisdizionale» rende impossibile accogliere la norma.

Pertanto, anche prendendo spunto dalle osservazioni proposte dall'opposizione, e dai condivisibili criteri generali, ad esempio in materia di azioni sotto copertura, credo che si potrebbe genericamente, ma anche efficacemente affermare che si sollecita l'approvazione di una normativa generalizzata anche alla luce di una lacuna che è rimasta nelle pieghe della legge. Credo che il Presidente ricordi il nostro comune disappunto per il fatto che nel ping pong che ha avuto luogo tra i due rami del Parlamento - mi scuso per l'espressione ma ritengo che renda bene il concetto - per quanto riguarda l'attività sotto copertura sia rimasta fuori una previsione in materia di criminalità organizzate per quanto attiene i reati sessuali e di tratta delle persone. Ripeto, sarebbe importante affermare l'opportunità della sollecita approvazione di una normativa generalizzata, senza quindi entrare nel dettaglio, perché facendolo si incorrerebbe in critiche che andrebbero necessariamente fatte.

LUMIA. L'intervento svolto dall'onorevole Sinisi ha già ben interpretato il sentimento comune rispetto ad una prima valutazione di questo documento di cui abbiamo preso visione stamattina e nel quale notiamo dei passi avanti, ma che presenta comunque delle contraddizioni e questioni trattate ancora in maniera insufficiente rispetto alle proposte.

Mi riferisco innanzitutto ad una questione di fondo che è stata posta e che attiene alla necessità o meno di formulare un documento articolato. Ebbene, a mio avviso, esso può essere articolato, ma non è questo l'aspetto che ci deve preoccupare. Se la Commissione parlamentare antimafia nell'ambito della sua conoscenza e valutazione ritiene che su alcuni punti si richieda una maggiore specificità ed articolazione non dobbiamo scandalizzarci. Ovviamente ciò necessita una scelta omogenea e se decideremo di imboccare questa strada tale scelta andrà fatta anche per quanto riguarda determinate questioni. Condivido a questo proposito il rilievo del collega Sinisi, in quanto non abbiamo ben compreso per quale ragione se si ritengono valide le questioni che abbiamo proposte e se il relatore esprime un giudizio positivo su quelle parti del documento che, come da noi sottolineato, consideriamo fondamentali, allora esse debbano essere riassunte e non recepite direttamente nella loro integrità; in caso contrario vanno esplicitate le ragioni per cui non si ritengono validi alcuni aspetti e su questo va aperto un confronto onde addivenire alla definizione di un documento che tenga conto realmente dei contributi offerti.

Per quanto riguarda poi le questioni sollevate dalla Direzione nazionale antimafia, condividiamo quella in materia di aggravante che consideriamo anche noi un aspetto molto importante e che fa parte della natura stessa del recepimento di questa Convenzione e dei relativi protocolli. Infatti, se non viene prevista la fattispecie della aggravante in qualche modo si svilisce la possibilità che questo recepimento porti ad un miglioramento della legislazione antimafia nel nostro Paese, aspetto questo che è per noi di importanza decisiva.

Quanto alla questione delle attività sotto copertura – in tal senso rispondendo anche a quanto affermato dal collega Zancan – a mio avviso correttamente sia la Direzione nazionale antimafia, sia il documento del relatore fanno riferimento al protocollo aggiuntivo della Convenzione nel quale si chiede di affrontare tre temi particolari: le armi; l'immigrazione clandestina e la tratta delle persone, ovvero la riduzione in schiavitù degli esseri umani. Riguardo a quest'ultimo problema nell'agosto scorso è stata varata una buona legge, frutto di un lavoro prezioso e positivo che nel Parlamento ha finalmente trovato una risposta molto precisa e ben articolata. Dobbiamo tuttavia riconoscere che in questo ambito c'è stato uno «scivolone» che riguarda proprio la fattispecie delle attività sotto copertura giacché si è fatto riferimento agli agenti sotto copertura nel campo del terrorismo, laddove in quel caso si stava affrontando il problema della tratta di esseri umani. Ora comprendo la necessità di una mediazione cui si è voluto alla fine addivenire a fronte di un tema così delicato e di norme di garanzie che in quella fattispecie debbono essere mantenute, però di fatto si è creata una lacuna che siamo chiamati a coprire. Infatti, personalmente sono dell'avviso che questo Parlamento non produrrà molte leggi antimafia, né mi aspetto ulteriori preziose occasioni per correggere e migliorare la normativa in questo campo; la questione della tratta è per noi importantissima giacché ad essa sono agganciati due aspetti fondamentali, mi riferisco alla presenza delle mafie sempre più devastante e quella di una violenza esercitata sugli uomini e, soprattutto, su donne e bambini, che non possono più essere tollerati.

Allora, visto che nell'ambito della Convenzione c'è un protocollo in cui viene richiesto uno specifico intervento ed in tal senso è stata varata una buona legge che presenta però alcune lacune, sarebbe importante, ovviamente con tutte le prudenze e le avvertenze del caso, trovare una correzione.

Quanto alla questione dell'amministratore giudiziario, vorrei fare presente al relatore che la Commissione ha acquisito due fatti che costituiscono e fanno parte del patrimonio comune della Commissione medesima; mi riferisco in primo luogo alla previsione relativa all'amministratore che riteniamo insufficiente tanto che nella nostra proposta tentiamo di dare una risposta per superare questo limite. C'è però un altro limite che abbiamo definito insieme e che è costituito dal ruolo dell'Agenzia del demanio. Allora, non può esservi da parte nostra solo l'individuazione di un limite, senza segnalare al Parlamento e al Governo quel giudizio che già tutti insieme abbiamo espresso, forse con maggiore insistenza e criticità, nei confronti dell'amministratore giudiziario. Mi riferisco alla funzione devastante che ha svolto finora il demanio nella gestione e nei vari passaggi previsti nella vecchia legge e che ora, con decreto, il Governo enfatizza ulteriormente: quindi, non solo non si elimina un punto debole, ma lo si fa diventare il perno intorno a cui ruoterà la futura gestione dei beni confiscati, cancellando l'ufficio del Commissario. Tutto questo noi dobbiamo dirlo; se vogliamo partire dal patrimonio acquisito dalla Commissione, possiamo dire che la figura dell'amministratore giudiziario ha ma-



nifestato dei limiti ed avanzare delle proposte per correggerli. Non ci si deve scandalizzare se si afferma qualcosa di diverso rispetto al Governo: nella passata legislatura lo abbiamo fatto e non ci siamo stracciati le vesti. Non gridammo al complotto, non facemmo muro per difendere un qualche limite che allora veniva avanzato. Non vorrei che in Commissione antimafia si avesse timore di dire che quello che ha licenziato il Governo il 23 dicembre 1993 è stato un decreto sbagliato: lo abbiamo spiegato più volte. Non capisco perché la Commissione parlamentare antimafia all'unanimità non debba esprimersi sulla base di ciò che ha fatto in anni e anni di lavoro comune; abbiamo sempre dato giudizi severi, ben articolati e fondati, che sono il frutto delle nostre missioni, del lavoro condotto sui territori, di tutto ciò che abbiamo potuto constatare in anni di lavoro. Ecco perché non possiamo limitarci a dire: vedrà il Governo. Il Governo prevede che l'intervento sia quello relativo all'ufficio del demanio, che dovrebbe diventare un punto di forza; ma noi non possiamo far mancare al Parlamento e al Governo il giudizio negativo che abbiamo maturato sul campo nei confronti di tale ufficio.

Analogamente dovremmo esprimerci - badate bene, è un punto molto importante - anche riguardo alle persone giuridiche. Le misure di prevenzione, come sapete, ruotano intorno alla responsabilità della singola persona; noi invece dobbiamo fare in modo che vi sia sempre più un passaggio in avanti rispetto alla funzione delle persone giuridiche.

Allo stesso modo, il sequestro per equivalenza deve essere introdotto nel nostro sistema perché è coerente con quanto abbiamo fatto di positivo a partire dalla legge Rognoni-La Torre e rappresenta uno sviluppo conseguente, che deve tener conto dei tentativi di occultamento dei patrimoni che stanno cercando di organizzare le associazioni mafiose per sottrarsi all'aggressione ai loro patrimoni che nel nostro Paese sta crescendo sia sotto il profilo culturale che come capacità concreta e strategica da parte delle forze dell'ordine e della magistratura. Le stesse considerazioni valgono anche sui temi più complessivi del riciclaggio e sul ruolo dei testimoni.

In conclusione, abbiamo offerto un contributo molto articolato, chiedendo al relatore un passo in avanti; questo passo è avvenuto, ma vi sono ancora alcune contraddizioni molto forti che, nella fase attuale, alla luce di una prima lettura, non ci consentono di affermare che possiamo convergere per arrivare ad una soluzione unitaria. Vi sono ancora delle distanze; mi auguro che il relatore e la maggioranza se ne facciano carico perché, come vedete, si tratta di questioni serie, ben argomentate, sulle quali si può anche divergere, ma che possono diventare anche un contributo che può arricchire il lavoro della Commissione.

CEREMIGNA. Signor Presidente, credo di poter constatare, insieme agli altri colleghi, che la discussione di questa mattina è molto diversa da quella che abbiamo avuto precedentemente su questi argomenti. Secondo me ciò dipende da due fattori fondamentali che sembrano strumentali e invece non lo sono: da un lato abbiamo una proposta del relatore che con-

sente una valutazione che diventerà di merito non appena avremo il modo e la possibilità di approfondire il testo che ci è stato fornito, ma che già da una prima lettura chiaramente offre alla Commissione antimafia la possibilità di un confronto con un testo che a nostra volta abbiamo fornito alla Commissione e che consideriamo non come una sorta di Vangelo dell'opposizione, ma semplicemente il contributo che l'opposizione vorrebbe dare alla discussione, nel tentativo ovviamente di fornire al Parlamento una valutazione della Commissione antimafia che sia veramente di aiuto per una stringente approvazione della Convenzione e dei protocolli.

Detto questo, dal punto di vista della composizione definitiva dell'elaborato, credo che sia giusta la preoccupazione del Presidente di non presentarci al Parlamento con tutto l'articolato già definito da offrire al lavoro delle Commissioni, ma piuttosto di insistere molto sui concetti. Concordo con quanto affermato precedentemente dai colleghi Sinisi, Zancan e Lumia: vorrei ragionare non solo sulla necessità che abbiamo di adeguare la legislazione alle preoccupazioni che vengono sollevate dai protocolli e dalla Convenzione, ma sull'opportunità di adeguare, innovare, mettere qualcosa in più nella nostra legislazione. Uno dei punti del nostro documento al quale sono abbastanza affezionato (poi dirò perché) riguarda la verifica delle leggi che abbiamo già prodotto, per esempio, per quanto riguarda il contrasto alla corruzione, ai patrimoni illecitamente costituiti, al problema del riciclaggio. Per esempio, il Parlamento ha approvato un provvedimento sul rientro dei capitali che fa testo, perché è una legge votata dal Parlamento, ma considerando la particolare ottica della Commissione antimafia secondo me sarebbe interesse di tutti verificare se essa possa o meno rappresentare un veicolo attraverso il quale, garantendo essa l'anonimato, si possano realizzare operazioni di riciclaggio. Non si tratta di far rientrare dalla finestra quello che è uscito dalla porta: la legge c'è, avrà prodotto i suoi risultati. Ma quello che riguarda il rientro dei capitali per un esportatore che li ha fatti uscire potrebbe riguardare anche un'operazione della criminalità organizzata. Focalizzare questo aspetto significa individuare un problema che dovrebbe essere affrontato.

Analogamente, per altro verso, credo che dovrebbe essere verificato se, per i fini che ci proponiamo, la legge sulle rogatorie non presenti alcun tipo di possibile inquinamento per quanto riguarda il contrasto al crimine organizzato.

Ho voluto prendere in considerazione questi elementi non perché si voglia prendere una rivincita dell'opposizione su leggi che ha votato la maggioranza, ma proprio per stare alla logica e ai fini della Convenzione e dei protocolli aggiuntivi secondo me dovremmo porre di nuovo sotto la lente di ingrandimento alcune questioni, ripeto, in termini costruttivi. Ho colto il grande avanzamento che abbiamo tra la prima proposta che ci ha presentato il relatore e quella che abbiamo qui oggi, anzi, lo devo ringraziare perché anche nell'esposizione odierna del documento più volte ha tenuto a sottolineare che ha tentato di sforzarsi di raccogliere le nostre sollecitazioni. Mi pare che siamo finalmente di fronte a delle posizioni con-

frontabili e ho voluto segnalare alcuni problemi per cercare di avvicinarci sempre di più ad un elaborato definitivo che considero urgente.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al relatore, desideravo puntualizzare alcune questioni.

Innanzitutto, come ho detto in precedenza, più che ad un articolato puntuale penserei ad una concettualizzazione dell'indicazione che viene dalla Commissione. Traggo spunto da ciò per parlare delle operazioni sotto copertura. La vicenda di tali operazioni è la storia di un'interpretazione a dire poco letterale, nell'accezione deteriore del termine, fatta dalla magistratura, perché il rinvio fatto nella legge ovviamente era un rinvio alla norma delle operazioni sotto copertura, non alla circostanza che queste attività dovessero essere svolte solo dai nuclei antiterrorismo; ci vuole logica anche nell'interpretazione. Tuttavia, poiché siamo di fronte a questo problema interpretativo, *nulla quaestio* a precisare che si tratterà di nuclei anticrimine, ovviamente non è quello il problema. Sarà poi probabilmente utile rimpinguare il disegno di legge anche sotto il profilo della vicenda antiriciclaggio. Per quanto riguarda invece i beni confiscati, posso dirvi, riferendo dell'attuale situazione di questa riforma, che da parte mia chiesi al Presidente del Consiglio di attribuire ai prefetti i poteri in precedenza in capo al Commissario straordinario e che comunque anch'io ritengo che l'Agenzia del demanio in sé e per sé, con o senza sezioni specializzate, non abbia finora dato buoni risultati. Ecco perché si sta studiando una presenza dei prefetti più forte e con compiti più rilevanti nella gestione, nella direzione, nel controllo e nella vigilanza di questa attività. A mio parere, poi, è comunque utile che essa faccia capo ad un soggetto pubblico, perché l'amministratore giudiziario purtroppo presenta troppi problemi di condizionamento ambientale. Quando si parla di funzionario pubblico, non si fa necessariamente riferimento al funzionario dell'agenzia del demanio; si tratta, infatti, di un ente del quale si sta ancora discutendo o di un coordinamento in cui comunque il prefetto - e, quindi, il rappresentante del Governo - svolge una funzione particolarmente pregnante.

Il recepimento, poi, di alcuni punti indicati dalla minoranza può essere senz'altro effettuato mediante una precisa trasposizione nella relazione. Per soddisfare l'esigenza di una maggiore celerità nella narrativa si è reso necessario operare un sunto; tuttavia non sarebbe certamente un problema riprendere i punti indicati ed inserirli, con i dovuti raccordi, nel documento complessivo.

Evidentemente questo documento, che è composito e dà un'indicazione di massima, è suscettibile di un ulteriore perfezionamento.

VITALI, *relatore*. Prima di rispondere all'onorevole Sinisi, che ha lamentato il fatto che nella proposta del relatore nulla si dice sul riciclaggio e sulla confisca e che manca sintonia sulla questione relativa all'amministratore giudiziario, voglio evidenziare che da questo breve dibattito è emersa una distonia all'interno dell'opposizione.

Ricordo che le norme di cui stiamo parlando entrano nel nostro ordinamento con la finalità di contrastare in modo efficace la criminalità organizzata transnazionale. Mi rivolgo al senatore Zancan che giustamente si preoccupa, da fine giurista, di alcune norme che possono sembrare una forzatura nell'ordinamento complessivo. Sottolineo, però, che la Commissione parlamentare antimafia, così come questo Parlamento e questa maggioranza hanno operato una scelta di campo nel momento in cui è stato stabilizzato l'articolo 41-*bis*: era quello il momento in cui, come Commissione antimafia e come Parlamento, dovevamo decidere se mantenere un livello alto nella normativa di contrasto alla criminalità organizzata oppure – come abbiamo stabilito all'unanimità – prendere atto che la lotta alla criminalità organizzata è prioritaria e quindi necessita di qualche maggiore limitazione, non dico delle garanzie o delle libertà, nei confronti dei soggetti imputati di tali reati perché questo è l'interesse nazionale, della collettività. Non ci possiamo, quindi, sbalordire se, all'interno di questo parere, vengono enunciate analiticamente le operazioni sotto copertura o se viene estesa l'attività di investigazione al momento della trasmissione degli atti. Ciò, infatti, rientra nella stessa filosofia.

Su questo dovete mettervi d'accordo. Non si può, da un lato, chiedere – come fa l'onorevole Ceremigna – il resoconto di quanto ha inciso il rientro dei capitali o la legge sulla rogatoria e, dall'altro, affermare che stiamo stringendo troppo e che forse si va a mortificare il diritto o la civiltà giuridica. Nel merito bisogna essere chiari: se dobbiamo fare una lotta intransigente alla criminalità organizzata, dobbiamo farla senza esitazioni. Questa è la scelta che la Commissione parlamentare antimafia ed il Parlamento hanno operato.

Inoltre, non ho parlato del riciclaggio – mi rivolgo all'onorevole Sinisi – perché ritengo che non si debba dire nulla di più e nulla di meno rispetto ad una normativa che nel nostro diritto è all'avanguardia. Cosa dobbiamo aggiungere sul riciclaggio quando abbiamo fatto previsioni oltre le ipotesi principali del favoreggiamento e della ricettazione e quando, a proposito del reato presupposto, abbiamo elaborato una normativa estesa al massimo? Questo è il motivo per cui non ho inserito tale punto nella relazione.

Anche a proposito della corruzione, vorrei capire cosa dobbiamo aggiungere dal momento che, nel settembre 2000, ci siamo dotati della legge n. 300 che, anticipando addirittura la Convenzione, ha esteso gli strumenti sanzionatori in quanto ha allargato l'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici a persone che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio.

CEREMIGNA. Avevamo deciso di istituire un Alto Commissariato e non l'abbiamo fatto.

VITALI, *relatore*. Questo non c'entra niente. Noi dobbiamo verificare se la normativa che proponiamo sia conforme ed adeguata al dettato

della Convenzione. Ebbene, in molti casi, abbiamo addirittura superato la Convenzione di Palermo.

Poi ci siamo flagellati perché dal 2000 siamo arrivati al 2004 e ancora non abbiamo fatto la ratifica. Certamente questo è un fatto critico che va valutato perché ha sicuramente la sua importanza. Non possiamo, però, fasciarci la testa prima di essercela rotta. In alcuni casi abbiamo una normativa molto più avanzata di quella prevista dalla Convenzione di Palermo e, in generale, abbiamo una normativa, in ordine al contrasto e alla lotta al fenomeno della criminalità organizzata, all'avanguardia rispetto a quelle dei Paesi membri dell'Europa e che anzi viene presa ad esempio. Cerchiamo, quindi, di valutare gli aspetti positivi.

Poi, signor Presidente, per quanto mi riguarda, possiamo anche eliminare l'articolato. Se si esaminassero i resoconti, si potrebbe constatare che una delle critiche avanzate è stata proprio quella di non ritenere sufficiente – come io consideravo e considero ancora oggi – l'indicazione dei principi, lasciando alle Commissioni di merito l'enunciazione, l'articolazione, la formulazione, la modifica e quant'altro. È stato affermato che non era così, che bisognava fornire un contributo maggiore e fare uno sforzo più grande. Io ho fatto questo sforzo, ma posso anche ritirarlo. Come ho già evidenziato nella mia relazione, è un'offerta di contributo di cui le Commissioni di merito potranno o no tenere conto. Si tratta di uno sforzo che rimane agli atti della Commissione rispetto al modo in cui essa intende contribuire alla ratifica di tale documento. Peraltro, ognuno di noi, prima di essere componente della Commissione antimafia, è rappresentante del Parlamento e, quindi, all'interno delle proprie Commissioni può fare quello che oggi farebbe in fase consultiva come Commissione antimafia.

Non credo che, aggiungendo un paragrafo dalle ipotesi dell'opposizione, possa cambiare il contenuto del parere della Commissione. Comunque, se vogliamo trovare una mediazione, possiamo certamente farlo. Se, però, intendiamo nasconderci dietro un dito e, raggiunto un obiettivo, provare a raggiungerne un altro, perché non vogliamo fare un discorso unitario, dobbiamo dirlo chiaramente. Poi c'è una legge – quella della democrazia – che supera tutto e, quindi, si passa ai voti. Io do la mia disponibilità.

Ripeto, però, che non ho enunciato ed approfondito alcuni aspetti perché lo consideravo pleonastico. In ordine al riciclaggio e alla corruzione, ribadisco che abbiamo una normativa all'avanguardia. Devono essere gli altri ad adeguarsi alla nostra, per quello che abbiamo fatto. Di cosa dobbiamo parlare?

Non credo neanche che questa sia la sede opportuna per esaminare l'impatto che ha avuto la legge sul rientro dei capitali. Se, poi, come Commissione antimafia, un giorno decideremo di svolgere una indagine, lo stabiliremo in modo autonomo e indipendente dalla sede di ratifica di una Convenzione internazionale.

LUMIA. La Convenzione richiede l'identificazione del soggetto utente.

VITALI, *relatore*. Ce l'abbiamo, perché dal 1991 vi è la normativa che prevede in capo agli operatori bancari obblighi di identificazione dei clienti, di registrazione delle operazioni e di segnalazioni delle transazioni sospette. Non era necessario che ce lo dicesse la Convenzione del 2000 perché la normativa risale al 1991. Quindi, parliamo di come la si può rafforzare. Sembrerebbe invece che vi sia una lacuna, un *vulnus*. Noi abbiamo una disciplina di questo tipo dal 1991. Abbiamo poi verificato nelle nostre missioni che molte volte tale disciplina viene aggirata, perché non tempestivamente rispettata, ma questo è un problema di attuazione, non un problema legislativo di mancanza di normativa. Noi questa normativa ce l'abbiamo ed è anche all'avanguardia, preoccupiamoci allora di come deve essere attuata ma non della mancanza di una normativa specifica. È dal 1991 che l'abbiamo, non c'era bisogno che nel 2000 la Convenzione di Palermo ci dicesse che dovevamo munircene.

Quindi, Presidente, stringendo, se l'opposizione ci dice – poi la Commissione nella sua interezza deciderà – che questi sono i punti salienti su cui ritiene di dover fornire un contributo ed essi sono compatibili, conformi ed uniformi con il senso della relazione – perché non è che possiamo dire a pagina 5 una cosa e a pagina 15 il contrario – da parte del relatore c'è la massima disponibilità, addirittura nemmeno ad elaborare tali contributi ma a prenderli e ad inserirli direttamente nella relazione, se è questa la volontà. Se invece vogliamo oggi dire che manca un richiamo, – e io non possa far altro che dire che la normativa c'è già eccetera – poi, una volta inserito, far presente che manca il richiamo sulla correzione – e anche in questo caso sono del parere che sia tutto a posto – e, una volta inserito, ricordare che manca il richiamo alle operazioni sospette – e io ricordo che abbiamo la legge del 1991 – allora diciamolo subito che non vogliamo trovare un'intesa, la qual cosa mi dispiacerebbe molto. A mia memoria, anche se non sono un veterano della Commissione, credo sarebbe la prima volta che la Commissione antimafia non licenzia un documento unitario, però c'è sempre una prima volta. Quindi, diciamolo, così impiegheremo il nostro tempo in altre attività: noi a concludere la relazione, l'opposizione a scrivere il proprio parere.

Ripeto, non è stata mancanza di delicatezza o disinteresse verso le osservazioni fatte dall'opposizione. Io le ho tenute in considerazione e le ho espresse. Ripeto, alcune le ho enucleate normativamente perché le ritenevo più vicine alla mia posizione – ci avevo già lavorato –, altre le ho indicate come principio. Possiamo fare tutte indicazioni di principio, non è questo il problema. Non le ho indicate e citate perché le ritenevo abbondantemente superate da una dotazione normativa che a mio parere, ma posso convincermi del contrario se qualcuno riesce a farmi cambiare opinione, non necessitava di ulteriore approfondimenti o specificazioni.

SINISI. Ringrazio il relatore per queste ulteriori specificazioni, devo dirle però che è davvero poco generoso nei nostri confronti. Siamo partiti da un parere che era sostanzialmente la riproposizione delle osservazioni della DNA, senza alcuna traccia del dibattito che si era svolto in Commis-

sione parlamentare antimafia. Abbiamo proposto un documento articolato e complesso con degli spunti di proposta anche significativi e rispetto a questo abbiamo constatato che il documento presentato oggi è in parte del tutto nuovo, perché le questioni dell'agente sotto copertura non erano state affatto menzionate, né si era mai parlato di articolati da proporre, né, e qui è la carenza di generosità che ravviso, di alcune estrapolazioni riasuntive, approssimative ed in qualche misura generiche del documento da noi proposto.

Davanti a tutto ciò ci si chiede di dire chiaramente se vogliamo andare per la nostra strada; noi per la nostra strada ci siamo andati perché non c'era un parere della Commissione parlamentare antimafia e mi perdonino per la franchezza il Presidente ed il relatore. Abbiamo fatto una strada alternativa, l'unica rispetto ad una posizione sostanzialmente non espressa da parte della Commissione parlamentare antimafia. Rispetto a ciò chiederci ancora oggi se c'è una strumentalizzazione nel voler necessariamente divergere, posto che ho spiegato un minuto fa che non c'era nulla da cui divergere, perché non c'era nulla rispetto al quale si potesse essere di avviso diverso, mi sembra davvero poco generoso. Il nostro contributo è questo. Siamo disposti ad approfondirlo ulteriormente, perché ci sono altre questioni di cui possiamo parlare, compreso quello dell'identificazione del cliente in tutte le operazioni bancarie, che, mi si permetta di dire, non è questione da poco e non è affatto conclusa rispetto alla vicenda del rientro dei capitali. Deve infatti essere chiarito, attraverso una norma di recepimento di un trattato internazionale, che qualsiasi disciplina volesse essere introdotta d'ora in avanti nel nostro Paese con riferimento alla possibilità dell'anonimato nelle operazioni bancarie, cosa che non si fa neanche più alle Bahamas, non soltanto violerebbe il diritto internazionale ma anche la nostra Costituzione, posto che lo recepisce come diritto vigente e fonte sovraordinata. Rispetto a questa considerazione, che non è una banalità, mi permetto di dire che queste sono le nostre osservazioni. Le arricchiremo ulteriormente.

Rovesciando il ragionamento vorrei dire al relatore che se davvero non ha intenzione di riconoscere il nostro lavoro di proposta siamo necessariamente orientati ad arricchirlo ulteriormente e farlo diventare la proposta della Commissione parlamentare antimafia. Rispetto a questa mia posizione, che ovviamente condividerò con i colleghi, è evidente che siamo aperti a qualsiasi altro tipo di ripensamento da parte del relatore. Il nostro lavoro e le nostre osservazioni sono lì, se ci offre un documento che riveda questa impostazione un po' di sottovalutazione di tale contributo è chiaro che potremo portare avanti questa discussione in maniera positiva e propositiva.

Se ciò non accadrà, signor Presidente e caro collega e amico Vitali, non ci dovremo nascondere dietro un dito o rovesciare addirittura i termini del ragionamento. Non abbiamo assolutamente fatto un documento per opporci a quello elaborato dal relatore: abbiamo proposto un documento perché ritenevamo che una posizione della Commissione antimafia dovesse essere espressa, perché in precedenza ci sembrava che ciò non fosse avve-

nuto. Quindi, se si recepiscono queste considerazioni con quelle osservazioni e puntualizzazioni sulle questioni di merito che non ci trovano d'accordo noi siamo qui, però non ci potete fornire un riassunto delle questioni da noi poste, perché questo oggettivamente non è accettabile.

Ribadisco che gli aspetti da noi evidenziati sono punti sensibili del nostro ragionamento; se vengono accolti noi siamo qui, se non lo vengono manterremo questa nostra linea, che non è quella di fare un documento delle opposizioni ma la pretesa di fare un documento della Commissione parlamentare antimafia da sottoporre all'attenzione di tutti.

PRESIDENTE. Tirando le fila della discussione, evidentemente nel dialogo tra forze politiche non si può recepire tutto da parte dell'uno o da parte dell'altro, trattandosi di un dialogo in cui c'è sempre un contemperamento delle reciproche posizioni, che può portare ad una sintesi condivisa come anche ad una sintesi evidentemente non condivisa e comunque, ove mai si dovesse avverare questa seconda situazione, vi sarebbe un documento della minoranza, così come prevedono i Regolamenti, da votare dopo il documento del relatore e della maggioranza. Comunque, al di là dei rilievi secondo cui vi sarebbero parti riassunte e questioni varie ancora da risolvere, ritengo che vi sia la massima disponibilità a pervenire ad una sintesi condivisa. Invito quindi il relatore, senatore Vitali, ad organizzare un incontro - al quale garantirò la mia presenza - entro la fine della presente settimana, onde valutare quali punti possano costituire oggetto di condivisione e arricchimento del documento da lui predisposto e per verificare nei fatti la possibilità di pervenire, magari anche martedì prossimo, all'approvazione di un testo il più possibile unitario.

VITALI. Faccio però presente che il collega Palma ha manifestato l'intenzione di intervenire.

PRESIDENTE. Possiamo fissare una seduta nell'ambito della prossima settimana o di quella successiva, ma è importante che da qui a quella data abbia luogo l'incontro cui facevo riferimento e che sarà mia cura promuovere.

BRUTTI Massimo. Signor Presidente, intervengo sull'organizzazione dei lavori, in particolare per quanto attiene ai tempi. Credo che lei Presidente, sia la persona più indicata a stabilire un raccordo con i lavori della Commissione giustizia del Senato considerato che la nostra Commissione è chiamata ad esprimere un parere in tempo utile e segnalo che il termine fissato per la presentazione degli emendamenti per quanto riguarda l'esame del provvedimento nelle Commissioni di merito è già scaduto, e quindi si potrà tenere conto del parere espresso dalla Commissione antimafia solo quando il disegno di legge di ratifica giungerà all'esame dell'Assemblea, ma questo è possibile solo se il nostro parere perverrà in tempi ragionevoli. Suggestirei quindi di fissare una seduta già per la pros-



sima settimana, affinché il parere che siamo chiamati ad esprimere possa essere utilizzato.

PRESIDENTE. A questo proposito faccio presente che è prevista una seduta delle Commissioni riunite giustizia ed esteri del Senato già giovedì mattina per proseguire nell'esame degli emendamenti. Pertanto, cogliendo l'indicazione del collega Brutti, sarà mia cura fissare una riunione nell'ambito della presente settimana al fine di pervenire ad una sintesi complessiva, tenuto conto della eventuale presentazione di emendamenti in fase di esame del provvedimento da parte dell'Assemblea.

Se non vi sono osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio pertanto il seguito della discussione sul disegno di legge di ratifica della Convenzione di Palermo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,15.*





