

XVI legislatura

**Commissione  
parlamentare di inchiesta  
sul fenomeno della mafia  
e sulle altre associazioni  
criminali, anche straniere**

Dossier di inizio della XVI  
legislatura

novembre 2008  
n. 81



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: -----

M. Magrini \_3789

#### 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: -----

A. Sansò \_3435

S. Biancolatte \_3659

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

**Commissione  
parlamentare di inchiesta  
sul fenomeno della mafia  
e sulle altre associazioni  
criminali, anche straniere**

Dossier di inizio della XVI  
legislatura

novembre 2008  
n. 81

a cura di: S. Marci



## *Avvertenza*

Il presente *dossier* contiene una ricognizione dei provvedimenti approvati nel corso della XV legislatura e nei primi mesi 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, con particolare riferimento all'A.S. 733-A, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*", approvato in sede referente dalle Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari costituzionali) e 2<sup>a</sup> (Giustizia) del Senato nella seduta del 5 novembre 2008.

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

Si ricorda che nella XV legislatura il Servizio Studi del Senato ha pubblicato il *dossier* n. 18 del luglio 2006 recante "Raccolta di dottrina sulle Commissioni parlamentari d'inchiesta".



## INDICE

1. IL DELITTO DI ASSOCIAZIONE DI TIPO MAFIOSO .....	9
1.1. Le recenti modifiche all'art. 416- <i>bis</i> c.p. ....	9
1.2. L'A.S. 733-A.....	10
2. LE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA .....	11
2.1. Le recenti modifiche alla disciplina delle misure di prevenzione antimafia .....	11
2.2. Le modifiche <i>in itinere</i> .....	18
3. ALTRE IPOTESI DI CONFISCA.....	23
3.1. Il quadro normativo .....	23
3.2. Le modifiche normative intervenute nella XV legislatura .....	26
3.3. Le modifiche intervenute nel corso dei primi mesi della XVI legislatura.....	28
3.4. I provvedimenti <i>in itinere</i> .....	28
4. RICICLAGGIO .....	33
4.1. I provvedimenti in materia di lotta al riciclaggio adottati nel corso della XV .....	33
4.2. Le modifiche approvate nei primi mesi della XVI legislatura.....	40
4.3. L'A.S. 733-A.....	41
4.3.1. L'autoriciclaggio.....	41
4.3.2. I <i>money transfer</i> .....	43
4.3.3. Le modifiche al decreto legislativo 231/2007 .....	44
4.3.4. Infiltrazione mafiosa.....	45
5. PROVVIDENZE A FAVORE DELLE VITTIME DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.....	47
5.1. Il quadro normativo .....	47
5.2. Le modifiche intervenute nel corso della XV legislatura.....	49
5.3. Le modifiche in corso di approvazione .....	51
6. ART. 41-BIS: LE MODIFICHE <i>IN ITINERE</i> .....	57
7. SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI .....	63
7.1. Il quadro normativo .....	63
7.2. I provvedimenti approvati nel corso della XV legislatura .....	64
7.3. Le modifiche <i>in itinere</i> .....	66
8. APPALTI.....	69
8.1. I provvedimenti adottati nel corso della XV legislatura .....	69

8.2. L'A.S. 733-A.....	72
9. IL GRATUITO PATROCINIO .....	73
10. IL FONDO UNICO GIUSTIZIA.....	75
11. L'USURA.....	81
12. LE INTERCETTAZIONI DI COMUNICAZIONI.....	83
12.1.I provvedimenti in materia di intercettazioni adottati nel corso della XV legislatura .....	83
12.2.I provvedimenti in materia di intercettazioni adottati nei primi mesi della XVI legislatura .....	86
13. LE SEDI DISAGIATE.....	89
14. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE .....	95
14.1.I provvedimenti dell'Unione europea .....	95
14.2.Gli accordi multilaterali.....	101
15. APPENDICE.....	105

## 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 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*").

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.

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono 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.

---

<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).

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. L'A.S. 733-A

L'art. 50 dell'A.S. 733-A (il c.d. disegno di legge sicurezza<sup>2</sup>), recante "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*", introdotto nel corso dell'esame in commissione, prevede l'inserimento nel decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231<sup>3</sup> di un nuovo art. 24-ter, che prevede 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>2</sup> Il disegno di legge sicurezza costitutiva, insieme al già menzionato decreto sicurezza e a tre schemi di decreto legislativo in materia di immigrazione e asilo, il c.d. pacchetto sicurezza varato dal Governo all'inizio della XVI legislatura.

<sup>3</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*".

## 2. LE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

### 2.1. Le recenti modifiche alla disciplina delle 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 sicurezza. Ulteriori interventi sulla materia sono previsti dal disegno di legge sicurezza.

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>4</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>5</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>4</sup> "*Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*".

<sup>5</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>6</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>7</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>8</sup>, per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati indicati nell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. (v. nota 8) 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 C.S.M. Il procuratore distrettuale o un suo delegato è preposto all'attività della direzione e cura, in particolare, che i magistrati

---

<sup>6</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>7</sup> "*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*".

<sup>8</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 oggi 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>9</sup>.

---

<sup>9</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>10</sup> (reati di competenza distrettuale).

---

<sup>10</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. 22 dell'A.S. 733-A, come modificato in commissione, 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>11</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. 25, comma 1, lettere b), numero 1, c) e d), 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>11</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>12</sup>.

(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.

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

---

<sup>12</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*".

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 (c.d. confisca obbligatoria dei valori ingiustificati, v. *infra* la sezione del presente dossier relativa agli altri tipi 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>13</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>14</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>15</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.

## 2.2. Le modifiche *in itinere*

Ulteriori modifiche alla disciplina delle misure di prevenzione antimafia sono previste dall'A.S. 733-A.

L'art. 2, inserito nel corso dell'esame in commissione, 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 suddetta legge 55/1990, e specifica che la competenza del procuratore nazionale antimafia in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia (art. 371-*bis*

---

<sup>13</sup> "Norme in materia di misure di prevenzione personali".

<sup>14</sup> "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale".

<sup>15</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.

c.p.p., come recentemente modificato dal decreto sicurezza n. 92/2008) riguarda i soli procedimenti di prevenzione antimafia avviati a seguito della proposta avanzata dai procuratori distrettuali.

Come è già stato ricordato, l'art. 22 (originariamente, art. 10) 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) e modifica il titolo della legge 575/1965, da "*Disposizioni contro la mafia*" a "*Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniero*".

L'art. 25, inserito nel corso dell'esame in commissione, 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. 28, inserito nel corso dell'esame in commissione, 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. 30, inserito nel corso dell'esame in commissione, sottrae all'azione esecutiva esattoriale i beni sequestrati o confiscati ai sensi della legge 575/1965 e prevede l'istituzione dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari.

L'art. 31 (originariamente, art. 14) 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'articolo 32, inserito nel corso dell'esame in commissione, modifica l'art. 38 del Codice dei contratti pubblici, che elenca i soggetti che (i) non possono partecipare alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, (ii) non possono essere affidatari di subappalti e (iii) non possono stipulare i relativi contratti, prevedendo che i casi di esclusione di cui al suddetto art. 38 non si applichino alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca di prevenzione *ex lege* 575/1965 o a titolo di misura di sicurezza *ex art. 12-sexies* ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario.

L'art. 33 (originariamente, art. 15), integralmente sostituito nel corso dell'esame in commissione, modifica la disciplina della destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali confiscati alle organizzazioni criminali mafiose. Esso prevede che: (1) la destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali sia effettuata con provvedimento del prefetto (invece che dal direttore centrale del demanio del Ministero delle finanze, come attualmente previsto); (2) la proposta non vincolante in merito alla suddetta destinazione sia formulata dal dirigente regionale dell'Agenzia del demanio; (3) la suddetta proposta sia effettuata sulla base della stima del valore risultante dagli atti giudiziari (invece che sulla base della stima effettuata dal competente ufficio del territorio); (3) che tuttavia il Prefetto possa disporre una nuova stima, qualora lo ritenga necessario; (4) se l'Agenzia del demanio non formula la proposta sulla destinazione entro 90 giorni dal momento in cui ha ricevuto il provvedimento di confisca definitivo da parte della cancelleria del tribunale, il Prefetto procederà autonomamente; (5) il provvedimento del prefetto deve essere emanato entro 90 giorni dalla proposta (mentre oggi si prevedono 30 giorni) ovvero dal decorso del termine assegnato all'Agenzia del demanio per la formulazione della proposta.

Si ricorda inoltre che l'art. 25, lettera t), del disegno di legge comunitaria 2008 (A.S. 1078) prevede che il Governo, nel dare attuazione alla decisione quadro 2006/783/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, dovrà 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) del medesimo articolo (sul punto, si vedano le sezioni del presente *dossier* relative agli altri tipi di confisca e alla cooperazione internazionale).

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.



### 3. ALTRE IPOTESI DI CONFISCA

#### 3.1. 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>16</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>16</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>17</sup>.

Per quanto riguarda le persone giuridiche, l'art. 19 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231<sup>18</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>19</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>17</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), artt. 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>18</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>19</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. sezione precedente).

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>20</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'assoggettabilità 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>20</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".

### 3.2. 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>21</sup>.

L'art. 2-*nonies* della legge 575/1965, disciplina l'amministrazione dei beni confiscati. L'amministratore, scelto dal giudice tra i soggetti di cui all'art. 2-*sexies* (avvocati, dottori

---

<sup>21</sup> "Disposizioni contro la mafia".

commercialisti e ragionieri o soggetti che - pur privi di tali qualifiche professionale - abbiano comunque comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli oggetto di confisca) svolge le proprie funzioni di gestione sotto il controllo del competente ufficio del territorio del Ministero delle Finanze.

L'art. 2-*decies* disciplina il procedimento di adozione del provvedimento che imprime la destinazione di beni immobili e beni aziendali confiscati.

L'art. 2-*undecies* disciplina la destinazione dei beni confiscati. Le somme di denaro confiscate, le somme ricavate dalla vendita di beni mobili non costituiti in azienda e le somme derivanti dal recupero dei crediti personali vengono in linea di massima, versate all'ufficio del registro. I beni immobili sono mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile o trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito. I beni aziendali, in presenza di specifici presupposti, sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati all'affitto, alla vendita o alla liquidazione.

Peraltro, 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 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>22</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

---

<sup>22</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".

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.

### **3.3. Le modifiche intervenute nel corso dei primi mesi della XVI legislatura**

L'art. 10-*bis* del 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.

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 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.

### **3.4. I provvedimenti *in itinere***

Ulteriori modifiche all'art. 12-*sexies* sono previste dal disegno di legge sicurezza.

L'art. 26, inserito nel corso dell'esame in commissione, modifica nuovamente il suddetto comma *2-ter* dell'art. 12-*sexies*, al fine di prevedere che, nei casi di condanna per reati di mafia e di contrabbando, quando non è possibile procedere alla confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e che siano sproporzionati rispetto al suo reddito, il giudice ordina la confisca di altre somme di denaro, di beni e altre utilità per un valore equivalente, delle quali il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona.

L'art. 27, inserito nel corso dell'esame in commissione, modifica l'art. 12-*sexies*, comma *4-bis*, 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*). L'art. *2-quater* non reca disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati bensì la disciplina delle modalità di esecuzione del sequestro.

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

L'art. 29 (originariamente, art. 13) è stato integralmente sostituito nel corso dell'esame in commissione. Originariamente esso ridisciplinava le modalità di esecuzione del sequestro di prevenzione. A seguito della riformulazione, esso ridisciplina invece le modalità di esecuzione del sequestro preventivo, sostituendo l'art. 104 delle norme di attuazione del codice di procedura penale e introducendo nelle suddette norme di attuazione un nuovo art. *104-bis*.

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 nuovo art. *104-bis* prevede che nel caso in cui il sequestro preventivo abbia per oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare

l'amministrazione l'autorità giudiziaria nomina un amministratore giudiziario scelto nel relativo Albo (la cui istituzione è prevista dall'art. 30 dell'A.S. 733-A).

Si ricorda inoltre che l'A.S. 1078, recante "*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008*", in corso di esame in commissione, 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. 25 dell'A.S. 1078):

...

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 servirono 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).

Sul disegno di legge comunitaria, si rinvia alla sezione del presente *dossier* relativa alla cooperazione internazionale.



## **4. RICICLAGGIO**

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

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;

(2) alla direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

La c.d. III 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>23</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) aveva delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per le seguenti finalità:

a) dare organica attuazione nell'ordinamento interno alla 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;

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

---

<sup>23</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.

Il comma 1 dell'art. 22 della citata legge 29/2006, dettava 23 principi direttivi che dovevano essere rispettati in sede di adozione dei decreti legislativi per l'esercizio della delega conferita al Governo ai fini del recepimento della direttiva 2005/60/CE, nonché per la previsione di 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 e n. 881/2002 nonché dai regolamenti comunitari emanati ai sensi degli artt. 60 e 301 del Trattato CE per il contrasto del finanziamento del terrorismo e dell'attività di paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Al riguardo, 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*".

Il decreto legislativo 109/2007 ha introdotto nuove misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo internazionale e l'attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale,

In particolare, sono state dettate disposizioni in merito al Comitato di sicurezza finanziaria (CSF)<sup>24</sup>, già previsto dal decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369<sup>25</sup>, nell'ambito dell'azione contro il terrorismo internazionale.

Sono regolati gli effetti giuridici derivanti dall'adozione delle misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche adottate per il contrasto al terrorismo internazionale e viene precisato che i fondi sottoposti a congelamento non possono costituire oggetto di alcun atto di trasferimento, disposizione o utilizzo. Analoga disposizione è prevista per tutte le risorse economiche sottoposte a congelamento. Contro le decisioni del Comitato di sicurezza

---

<sup>24</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>25</sup> "*Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale*", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 dicembre 2001, n. 43.

finanziaria, i soggetti interessati possono proporre ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale del Lazio entro 60 giorni dall'avvenuta notifica della decisione.

Il decreto 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 alla risorse economiche congelate, di darne comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) ed al Nucleo speciale polizia valutaria della Guardia di finanza.

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

Viene posto a carico dei soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio l'obbligo di comunicare all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) e, nel caso di risorse economiche, anche al Nucleo speciale polizia Valutaria della Guardia di finanza, le misure applicate, mentre si stabilisce a carico dei medesimi soggetti l'obbligo di segnalazione di eventuali operazioni che possono essere riconducibili ad attività di finanziamento del terrorismo. A tal fine, spetta alla Banca d'Italia, sentito l'Ufficio italiano dei cambi e d'intesa con le autorità di vigilanza di settore nell'ambito delle rispettive competenze, emanare le necessarie istruzioni applicative per l'individuazione delle operazioni sospette. Il decreto definisce, inoltre, specificamente i compiti dell'Ufficio italiano dei cambi, 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.

Viene, 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 criminali 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 criminali 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>26</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>27</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.

Si segnala come gli operatori che svolgono l'attività di gestione di case da gioco debbano 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.

---

<sup>26</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 criminose e di finanziamento del terrorismo e che prevedono il controllo del rispetto di tali obblighi*".

<sup>27</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".

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 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>28</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.

---

<sup>28</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".

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 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*".

## **4.2. Le modifiche approvate nei primi mesi della XVI legislatura**

Con l'inizio della XVI legislatura, l'art. 32 del **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**<sup>29</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.

Il Consiglio dei ministri n. 28 del 19 novembre 2008, ha definitivamente approvato il decreto legislativo che 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. III 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 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.

---

<sup>29</sup> "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*".

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.

### **4.3. L'A.S. 733-A**

Alcune modifiche alla disciplina antiriciclaggio sono previste dal disegno di legge sicurezza.

#### **4.3.1. L'autoriciclaggio**

In primo luogo, l'art. 1, commi 4 e 5, modifica gli artt. 648-*bis* (Riciclaggio) e 648-*ter* (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) c.p., rendendo possibile l'incriminazione dei 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).

L'art. 648-*bis* c.p. afferma che, fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.

La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni. Si applica l'ultimo comma dell'art. 648.

Ai sensi dell'art. 648-*ter* c.p., chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli artt. 648 e 648-*bis*, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a 15.493. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale. La pena è diminuita nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 648 c.p.. Si applica l'ultimo comma dell'art. 648 c.p..

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 in esame elimina la suddetta clausola di riserva e rende pertanto punibile l'autoriciclaggio.

A tal proposito, si riporta quanto esposto sul punto dal Governatore della Banca d'Italia, Prof. Mario Draghi, nel corso dell'audizione del 14 giugno 2007 innanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare: "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>30</sup> si segnalava l'esigenza di tenere conto dei rapporti con altre fattispecie penali, quali il reimpiego di proventi illeciti (art. 648-ter, sul quale v. infra); 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-quinquies 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 nuovi commi 4 e 5 dell'articolo in

---

<sup>30</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).

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 in tale decreto (v. *supra*). 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>31</sup>.

Si segnala che l'art. 1, comma 4, dell'A.S. 733-A prevede che la nuova formulazione dell'art. 648 c.p. si applichi anche nei confronti della persona che ha concorso nel reato presupposto, "*salvo che per gli atti di godimento che non eccedano l'uso dei beni secondo la loro naturale destinazione ovvero in caso di utilizzo del denaro, dei beni o delle altre utilità provento del reato presupposto per finalità non speculative, imprenditoriali o commerciali*".

#### **4.3.2. I money transfer**

L'art. 37 dell'A.S. 733-A 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>32</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, Prof. Mario Draghi, nel corso della già

---

<sup>31</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).

<sup>32</sup> "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale", convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

ricordata audizione innanzi agli uffici di presidenza riuniti delle commissioni affari costituzionali e giustizia del Senato del 15 luglio 2008 sull'A.S. 733<sup>33</sup>.

In particolare, 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.

Nel testo approvato dalle commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato, la disciplina del *money transfer* (contenuta nell'art. 37 del testo A) è ora la seguente: "*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*".

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

L'art. 38 dell'A.S. 733-A, inserito nel corso dell'esame in commissione, 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

---

<sup>33</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).

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).

#### **4.3.4. Infiltrazione mafiosa**

L'art. 21 dell'A.S. 733-A, inserito nel corso dell'esame in commissione, 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.



## 5. PROVVIDENZE A FAVORE DELLE VITTIME DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

### 5.1. Il 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>34</sup>, sostituito dalla legge 22 gennaio 1942, n. 182<sup>35</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, 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 la legge 13 agosto 1980, n. 466<sup>36</sup>, la legge 3 giugno 1981, n. 308<sup>37</sup>, la legge 20 ottobre 1990, n. 302<sup>38</sup>, la legge 23 novembre 1998, n. 407<sup>39</sup>, la legge 23 febbraio 1999, n. 44<sup>40</sup>, il D.P.R. 28 luglio 1999, n. 510<sup>41</sup>, la legge 22 dicembre 1999, n. 512<sup>42</sup>, la legge 23 dicembre 2000, n. 388<sup>43</sup>, il D.P.R. 28 maggio

<sup>34</sup> "Provvedimenti a favore del corpo degli agenti di investigazione, istituiti con R.D. 14 agosto 1919, n. 1442".

<sup>35</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>36</sup> "Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche".

<sup>37</sup> "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".

<sup>38</sup> "Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

<sup>39</sup> "Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

<sup>40</sup> "Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura".

<sup>41</sup> "Regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata".

<sup>42</sup> "Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso".

2001, n. 284<sup>44</sup>, il decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13<sup>45</sup>, la legge 3 agosto 2004, n. 206<sup>46</sup>.

Il susseguirsi degli interventi normativi ha posto da tempo la questione del loro coordinamento. L'art. 3 della legge 28 novembre 2005, n. 246<sup>47</sup> (come modificato dall'art. 1, comma 13, della legge 12 luglio 2006, n. 228<sup>48</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 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 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 è stato emanato il D.P.R. 7 luglio 2006, n. 243<sup>49</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.

Per completezza, 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

---

<sup>43</sup> "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

<sup>44</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".

<sup>45</sup> "Disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata", convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2003, n. 56.

<sup>46</sup> "Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tali matrici".

<sup>47</sup> "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

<sup>48</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>49</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".

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.

## 5.2. Le modifiche intervenute nel corso della XV legislatura

L'art. 6-ter del **decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300**<sup>50</sup> ha previsto la riapertura di termini già decorsi per la concessione di alcuni benefici previsti dalla legislazione antiracket e antiusura.

L'art. 34 del **decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159**<sup>51</sup> 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, commi 1 e 5, della legge 206/2004 prevede a favore delle vittime del terrorismo.

La legge 206/2004 ha introdotto alcuni benefici a vantaggio delle vittime del terrorismo e non anche delle vittime del dovere e di quelle della criminalità organizzata.

Si tratta, in particolare, dei seguenti benefici:

- l'elargizione a favore di chi abbia subito un'invalità 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;
- 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 (e la riliquidazione in tal senso, disposta dall'art. 12, comma 3, della stessa legge, degli importi già corrisposti a titolo di speciale elargizione dalla legge 466/1980), che l'art. 5, comma 5, della legge 206/2004 ha incrementato.

Le suddette disposizioni dunque troveranno applicazione non solo nei confronti delle vittime del terrorismo ma anche nei confronti:

- delle vittime del dovere e dei loro familiari superstiti, come individuate dall'art. 1, commi 563 e 564, della legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266);
- alle vittime della criminalità organizzata, di cui all'art. 1 della suddetta legge 302/1990, ed ai loro familiari superstiti.

---

<sup>50</sup> "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni diverse", convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.

<sup>51</sup> "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

L'art. 1 della legge 302/1990 si riferisce non solo, come si è detto, alle vittime del terrorismo (comma 1), ma anche:

- a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'art. 416-*bis* c.p. (comma 2);
- a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di operazioni di prevenzione o repressione dei fatti delittuosi suddetti (comma 3);
- a chiunque, fuori dai casi di cui al comma 3, subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dell'assistenza prestata, e legalmente richiesta per iscritto ovvero verbalmente nei casi di flagranza di reato o di prestazione di soccorso, ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o ad autorità, ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, nel corso di azioni od operazioni di prevenzione o repressione dei fatti delittuosi suddetti, svoltesi nel territorio dello Stato (comma 4).

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.

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);

- 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.

L'art. 34-*bis* del **decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248**<sup>52</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.

---

<sup>52</sup> "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Si ricorda che nella scorsa legislatura i rappresentanti dei gruppi parlamentari presso la Commissione antimafia avevano presentato 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*".

Tale disegno di legge prevedeva l'estensione alle vittime del dovere e della criminalità organizzata di tutti i benefici riconosciuti alle vittime del terrorismo dalla legge 206/2004<sup>53</sup>.

### 5.3. Le modifiche in corso di approvazione

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>54</sup>, attualmente all'esame della Camera, nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione al Senato.

Il nuovo art. 2-bis del decreto-legge 151/2008 dispone 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 la 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>53</sup> 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*".

<sup>54</sup> "*Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina*".

solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso alla stessa data risultava, invece, essere interamente impegnato.

Il comma 2 della norma in esame aggiunge alla legge 512/1999 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 44/1994.

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 (pari a 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>55</sup> che, in forza di atto concessorio con

---

<sup>55</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.

Il nuovo art. 2-ter del decreto-legge 151/2008 apporta 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.

Il nuovo 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.

Il nuovo art. 2-*quinquies* 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.



## 6. ART. 41-BIS: LE MODIFICHE *IN ITINERE*

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>56</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 di cui al comma 2, il Ministro della giustizia 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 di cui al comma 2 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

---

<sup>56</sup> Si tratta dei seguenti delitti: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p.; delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste; delitti di cui agli artt. 600, 601, 602 e 630 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, 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.

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 di cui al comma 2, 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. 34 dell'A.S. 733-A, inserito nel corso dell'esame in commissione (em. 15.0.2000, Vizzini, Berselli, Casson, Lumia, Finocchiaro, Gasparri), 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 internati per taluno dei delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario - 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*;

(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;

(17) 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);

(18) 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;

(19) 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*;

(20) 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.

Il successivo art. 35, anch'esso inserito nel corso dell'esame in commissione (em. 15.0.2000, Vizzini, Berselli, Casson, Lumia, Finocchiaro, Gasparri), 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).*



## **7. SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI**

### **7.1. Il quadro normativo**

L'art. 143 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.), prevede che i consigli comunali e provinciali siano sciolti quando emergono 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 risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Il provvedimento di scioglimento deliberato dal Consiglio dei Ministri è trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto ed è contestualmente trasmesso alle Camere. Il procedimento è avviato dal prefetto.

Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.

Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da 12 a 18 mesi prorogabili fino ad un massimo di 24 mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati. Il decreto di scioglimento, con allegata la relazione del Ministro, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

Il provvedimento con il quale si dispone l'eventuale proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente la data fissata per lo svolgimento delle elezioni relative al rinnovo degli organi.

Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di 60 giorni.

Il successivo art. 144 stabilisce che con il decreto di scioglimento di cui all'art. 143, è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione, composta di 3 membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza, rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile. Presso il Ministero dell'interno è istituito un comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie e dei comuni riportati a gestione ordinaria.

Ai sensi dell'art. 145, quando in relazione alle situazioni indicate nel comma 1 dell'art. 143 sussiste la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento, il prefetto, su richiesta della suddetta commissione straordinaria, può disporre, anche in deroga alle norme vigenti, l'assegnazione in via temporanea, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici.

Per far fronte a situazioni di gravi disservizi e per avviare la sollecita realizzazione di opere pubbliche indifferibili, la commissione straordinaria, entro il termine di 60 giorni dall'insediamento, adotta un piano di priorità degli interventi, anche con riferimento a progetti già approvati e non eseguiti. Gli atti relativi devono essere nuovamente approvati dalla commissione straordinaria. La relativa deliberazione, esecutiva a norma di legge, è inviata entro 10 giorni al prefetto il quale, sentito il comitato provinciale della pubblica amministrazione opportunamente integrato con i rappresentanti di uffici tecnici delle amministrazioni statali, regionali o locali, trasmette gli atti all'amministrazione regionale territorialmente competente per il tramite del commissario del Governo, o alla Cassa di Risparmio di Roma, che provvedono alla dichiarazione di priorità di accesso ai contributi e finanziamenti a carico degli stanziamenti comunque destinati agli investimenti degli enti locali.

Nei casi in cui lo scioglimento è disposto anche con riferimento a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso, connesse all'aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero l'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, la commissione straordinaria procede alle necessarie verifiche. A conclusione degli accertamenti, la commissione straordinaria adotta tutti i provvedimenti ritenuti necessari e può disporre d'autorità la revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso.

Infine, l'art. 145-*bis* prevede che per i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti i cui organi consiliari sono stati sciolti ai sensi dell'art. 143, su richiesta della Commissione straordinaria, il Ministero dell'interno provvede all'anticipazione di un importo, subordinatamente all'approvazione di un piano di risanamento della situazione finanziaria, predisposto con le stesse modalità previste per gli enti in stato di dissesto finanziario dalle norme vigenti. Il piano è predisposto dalla Commissione straordinaria ed è approvato con decreto del Ministro dell'interno, su parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali.

## **7.2. I provvedimenti approvati nel corso della XV legislatura**

Nella scorsa legislatura, la **legge finanziaria per il 2007** ha 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 destinano gli importi rimborsati a spese di investimento.

In deroga alla normativa vigente, a favore degli enti locali i cui organi consiliari sono 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.

Si ricorda che nella scorsa legislatura, i rappresentanti dei gruppi parlamentari in seno alla Commissione antimafia hanno presentato alla Camera dei deputati l'A.C. 2129, recante *"Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa"*<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Le vicende dell'A.C. 2129 sono così sintetizzate nella relazione conclusiva della Commissione antimafia della XV legislatura: *"Nella passata legislatura, dopo un lungo dibattito, svolto prima nel Comitato «sui rapporti per gli enti locali», e successivamente all'interno della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, si giunse all'elaborazione di una proposta di legge (atto Camera n. 6242, XIV legislatura) sottoscritta dai rappresentanti di tutti i gruppi presenti in Commissione, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa. Poiché la questione, non affrontata dal Parlamento nella passata legislatura, mantiene una sua cogente attualità, la Commissione, attraverso i rappresentanti dei Gruppi, ha presentato una proposta di legge alla Camera dei deputati, nell'identico testo del citato atto Camera n. 6242 della XIV legislatura. In tale proposta, tra l'altro, si rafforza la ricerca dei principi di buona amministrazione nell'azione degli enti locali e si prende in giusta considerazione la separazione tra la responsabilità del livello politico e la responsabilità del livello gestionale-amministrativo. Il disegno di legge (atto Camera n. 2129, XV legislatura), assegnato alla Commissione I (Affari costituzionali) in sede referente, ha ricevuto il parere favorevole delle Commissioni VI (Finanze), VIII (Ambiente), XI (Lavoro), XII (Affari sociali), dopo l'unificazione con altri disegni di legge presentati presso la Camera dei deputati. 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*

### 7.3. Le modifiche *in itinere*

L'art. 52 dell'A.S. 733-A, inserito nel corso dell'esame in commissione, prevede l'integrale sostituzione dell'art. 143.

La nuova disciplina dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali presenterebbe, tra le altre, le seguenti caratteristiche:

(1) sono modificati i presupposti per poter procedere allo scioglimento. In primo luogo, gli elementi su collegamenti con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori dovranno essere "*concreti, univoci e rilevanti*". Si precisa nel testo dell'articolo che la criminalità organizzata le cui infiltrazioni portano allo scioglimento è quella di tipo mafioso o similare (attualmente tale specificazione - limitatamente al tipo mafioso - è prevista solo nella rubrica dell'articolo). Si precisa che gli amministratori il cui collegamento alla criminalità organizzata conduce allo scioglimento sono solo quelli elencati dall'art. 77, comma 2, dello stesso T.U.E.L. (sindaci, anche metropolitani; presidenti delle province; consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province; componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali; presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali; presidenti, consiglieri e assessori delle comunità montane; componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali; componenti degli organi di decentramento). L'infiltrazione o il condizionamento devono essere tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica (attualmente, è previsto che infiltrazioni e condizionamenti compromettano (i) la libera determinazione degli organi elettivi; (ii) il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché (iii) il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica).

(2) La sussistenza degli elementi relativi a possibili infiltrazioni e condizionamenti deve essere verificata anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale.

(3) Il procedimento di scioglimento diventa più articolato. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi relativi a possibili infiltrazioni e condizionamenti, il prefetto dispone ogni opportuno accertamento. In caso di accesso presso l'ente interessato, il prefetto deve nominare una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno

---

*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*".

ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345<sup>58</sup>. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni. Entro 45 giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi. Nella relazione devono essere indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antigiuridica.

(4) Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

(5) Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento, non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento al tribunale, che valuta la sussistenza degli elementi con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa.

---

<sup>58</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.



## 8. APPALTI

### 8.1. 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>59</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

---

<sup>59</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".

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);

- 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*" (v. la sezione del presente *dossier* relativa alle misure di prevenzione) (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>60</sup>.

Si ricorda che l'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 (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.

---

<sup>60</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".

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

## **8.2. L'A.S. 733-A**

L'art. 20, inserito nel corso dell'esame in commissione, 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.

## 9. IL GRATUITO PATROCINIO

L'art. 12-ter del decreto sicurezza 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 T.U. 115/2002 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)).

## 10. IL FONDO UNICO GIUSTIZIA

L'art. 61, comma 23, del **decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112**<sup>61</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).

Ai sensi del suddetto art. 61, comma 23, la gestione di tutte le suddette risorse potrà 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>62</sup>.

<sup>61</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>62</sup> L'art. 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) ha stabilito che entro centoventi 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 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

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>63</sup>; (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

---

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>63</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 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.

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>64</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.

Con decreto del 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;

---

<sup>64</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.

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.

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>65</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

---

<sup>65</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.

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 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).



## 11. 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, integrava l'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).

L'art. 1 del disegno di legge in questione prevede la possibilità di anticipare l'erogazione del mutuo, concesso a valere sul Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, alla fase delle indagini preliminari ed la revoca del mutuo in caso di estinzione del reato. Il *dies a quo* del termine dei sei mesi, entro il quale la vittima è tenuta a presentare al Fondo la domanda di concessione del mutuo, può decorrere anche dalla data di presentazione della denuncia per il delitto di usura, oltre che, come già previsto, dalla data in cui la vittima stessa ha notizia dell'avvio delle indagini.

L'art. 2 modifica la legge 44/1999, recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

L'art. 3 interviene sull'art. 1, comma 881, della legge finanziaria per il 2007, in materia di consorzi di garanzia collettiva fidi, prevedendo che i vincoli di destinazione, soppressi dalla disposizione con riferimento ai confidi in genere, permangano in relazione ai soggetti beneficiari del fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura.

Gli artt. 4 e 5 recano modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, prevedendo fra l'altro l'inapplicabilità del patteggiamento per i reati di estorsione e di usura. Proprio a causa dell'utilizzazione dell'usura quale mezzo di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite, l'art. 6 modifica l'art. 41 del decreto legislativo 231/2007 mediante l'aggiunta del reato di usura a quelli già elencati per i quali sussiste l'obbligo di segnalazione.

Gli articoli da 7 a 17 introducono e disciplinano il concordato del soggetto insolvente, non esercente attività di impresa. per venire incontro al problema del sovraindebitamento delle famiglie e dei privati che rappresentano il nuovo campo di azione dell'attività usuraria.

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 quale prevede l'istituzione dell'Albo nazionale delle associazioni per la lotta all'usura e all'estorsione, della Commissione nazionale per il contrasto e la lotta ai fenomeni dell'usura e dell'estorsione, nonché dell'Albo provinciale delle associazioni per la lotta all'usura e all'estorsione.

Per quanto riguarda il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, si rinvia alla sezione relativa alle vittime della criminalità organizzata.

## 12. LE INTERCETTAZIONI DI COMUNICAZIONI

### 12.1. I provvedimenti in materia di intercettazioni adottati nel corso della XV legislatura

Il **decreto-legge 22 settembre 2006, n. 259**<sup>66</sup>, profondamente modificato in sede di conversione, ha introdotto una disciplina processuale specifica in materia di intercettazioni illegali, ossia delle intercettazioni compiute senza autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

Ai sensi dei nuovi commi da 2 a 6 dell'art. 240 c.p.p., il pubblico ministero deve disporre l'immediata secretazione e la custodia in luogo protetto di:

- documenti, supporti, atti concernenti dati e contenuti di conversazioni o comunicazioni, relativi a traffico telefonico e telematico, illegalmente formati o acquisiti;

- documenti formati attraverso la raccolta illegale di informazioni.

Di tutti tali documenti è vietato effettuare copia in qualunque forma e in qualunque fase del procedimento ed il loro contenuto non può essere utilizzato. Entro quarantotto ore dalla loro acquisizione, il pubblico ministero deve chiedere al giudice per le indagini preliminari di disporre la distruzione. Il giudice fissa un'apposita udienza, dando avviso a tutte le parti interessate. Al termine dell'udienza, qualora il giudice ritenga che i documenti in questione siano illegali, ne dispone la distruzione immediata e vi dà esecuzione subito dopo alla presenza del pubblico ministero e dei difensori delle parti.

Delle operazioni di distruzione deve essere redatto verbale, nel quale si dà atto dell'avvenuta intercettazione o detenzione o acquisizione illecita dei documenti, dei supporti e degli atti, nonché delle modalità e dei mezzi usati oltre che dei soggetti interessati, senza alcun riferimento al contenuto degli stessi documenti, supporti e atti.

Ai sensi del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 512 c.p.p. (articolo collocato nel capo relativo all'istruzione dibattimentale), dei verbali relativi all'acquisizione e alla distruzione dei suddetti atti è sempre consentita la lettura.

Il provvedimento in questione ha operato anche sul piano sanzionatorio.

In primo luogo, è stata prevista una sanzione penale (reclusione da sei mesi a quattro anni, che diventa reclusione da un anno a cinque anni nel caso di fatto commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio) per chi detenga consapevolmente gli atti, i supporti o i documenti di cui sia stata disposta la distruzione.

In secondo luogo, è stata introdotta una sanzione civile nei confronti di chi pubblichi gli atti o i documenti illegalmente formati o acquisiti, del direttore responsabile e dell'editore, in solido tra loro.

**L'art. 2, commi 82 e 83, della legge finanziaria per il 2008**<sup>67</sup>, ha previsto che il Ministero della giustizia avviasse entro il 31 gennaio 2008 la realizzazione di

---

<sup>66</sup> "Disposizioni urgenti per il riordino della normativa in tema di intercettazioni telefoniche", convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2006, n. 281.

<sup>67</sup> Legge 24 dicembre 2007 n. 244, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)".

un sistema unico nazionale, articolato su base distrettuale di corte d'appello, delle intercettazioni telefoniche, ambientali e altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria, anche attraverso la razionalizzazione delle attività attualmente svolte dagli uffici dell'amministrazione della giustizia.

Contestualmente si dovrà procedere all'adozione dei provvedimenti *ex art. 96* del Codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, ossia:

- del repertorio contenente le modalità ed i tempi di effettuazione delle prestazioni a fini di giustizia effettuate dagli operatori a fronte di richieste di intercettazioni e di informazioni provenienti dall'autorità giudiziaria, nonché gli obblighi specifici degli operatori (decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno);

- del decreto che stabilisce il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori e le modalità di pagamento, in forma di canone annuo determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni complessivamente effettuate nell'anno precedente (decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle comunicazioni).

Il Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, dovrà altresì procedere al monitoraggio dei costi complessivi delle attività di intercettazione disposte dall'autorità giudiziaria.

L'art. 34 del **decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (c.d. decreto milleproroghe)**<sup>68</sup> ha prorogato di un anno (dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2008) – a meno che non intervenisse prima l'attuazione della direttiva 2006/24/CE (sulla quale si veda *infra*) – la sospensione dell'applicazione di tutte le disposizioni, di carattere primario, secondario o amministrativo, che prescrivono o consentono la cancellazione dei dati di traffico telefonico o telematico. A tal fine, il decreto-legge in esame ha modificato l'art. 6, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144<sup>69</sup> (c.d. decreto Pisanu), in materia di contrasto al terrorismo internazionale.

L'art. 6 del decreto-legge 144/2005 – come modificato dalla legge di conversione – ha infatti introdotto disposizioni in materia di traffico telefonico e telematico. In particolare, il comma 1 stabiliva originariamente che fino al 31 dicembre 2007 la disciplina legislativa e regolamentare che prevede la cancellazione dei dati di traffico telefonico e telematico, anche se non soggetti a fatturazione (schede prepagate), dovesse restare sospesa.

---

<sup>68</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>69</sup> "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale", convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

Restavano così sospesi i termini ordinari per la conservazione dei dati stabiliti dall'art. 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (c.d. Codice della *privacy*), che - alla luce della formulazione allora vigente - erano i seguenti:

- per le generiche finalità di accertamento e repressione dei reati, i dati relativi al traffico telefonico dovevano essere conservati dal fornitore per 2 anni e i dati telematici per 6 mesi (comma 1);

- 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.*, tra i quali vi è l'art. 416-*bis* c.p.), i termini di 2 anni e di 6 mesi erano raddoppiati (comma 2). Pertanto, ai sensi del suddetto comma 4, i dati relativi al traffico telefonico potevano e dovevano essere conservati per 4 anni.

Il decreto milleproroghe ha dunque ulteriormente prorogato tale conservazione straordinaria dei dati con finalità antiterrorismo fino al 31 dicembre 2008, salvo che il legislatore provvedesse prima di tale termine a dare attuazione alla direttiva n. 2006/24/CE relativa alla conservazione di dati nella fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico.

Per effetto della sospensione dei termini, i fornitori delle reti di comunicazioni o di un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico (*internet providers*) dovevano conservare oltre i termini ordinari i dati che consentono di risalire alle utenze collegate, con esclusione dei dati relativi ai contenuti delle comunicazioni.

Tali dati, conservati oltre i termini ordinari, potevano essere utilizzati esclusivamente per le finalità di indagine antiterrorismo, fatto tuttavia salvo l'esercizio dell'azione penale per i delitti comunque perseguibili.

La già ricordata **direttiva 2006/24/CE** era 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 stabilisce inoltre che i suddetti dati debbano essere conservati per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore ai 2 anni dalla data di comunicazione.

## **12.2. I provvedimenti in materia di intercettazioni adottati nei primi mesi della XVI legislatura**

Il **decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 109**<sup>70</sup>, in materia di conservazione, da parte degli operatori di telefonia e di comunicazione elettronica, dei dati relativi alle chiamate senza risposta e di dati del traffico telematico ha dato attuazione alla suddetta direttiva 2006/24/CE, prevedendo 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 eliminando 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*", in corso di conversione alla Camera dei deputati, ha posticipato al 31 dicembre 2008:

- l'entrata in vigore del termine massimo di conservazione dei dati relativi alle chiamate senza risposta<sup>71</sup>;

---

<sup>70</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".

<sup>71</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*

- l'entrata in vigore dell'obbligo per i fornitori di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico che offrono servizi di accesso a internet (*Internet Access Provider*) di assicurare la disponibilità e l'effettiva univocità degli indirizzi di protocollo internet<sup>72</sup>.

Il disegno di legge di conversione, come approvato dal Senato in prima lettura, prevede un'ulteriore proroga fino al 31 marzo 2009.

---

*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".*

<sup>72</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.



### 13. 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 modificato 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>73</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>74</sup>, come sostituito dall'art. 2, comma 4, della suddetta legge 111/2007).

In particolare, l'art. 1 del suddetto decreto-legge 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>73</sup> "Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario".

<sup>74</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 C.S.M., 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>75</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>75</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 C.S.M. 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.



## 14. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

### 14.1. I provvedimenti dell'Unione europea

Nella XV legislatura, il **decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 204** ha dato attuazione alla direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato", mirante, nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, a tutelare i diritti delle vittime della criminalità nell'Unione e a facilitare il loro accesso alla giustizia.

Sempre nella scorsa legislatura, la **legge 25 febbraio 2008, n. 34** (legge comunitaria per il 2007) ha delegato il Governo a dare attuazione, *inter alia*, alle seguenti decisioni quadro del Consiglio dell'Unione europea:

a) decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato;

b) 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;

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

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 interdetta, 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.

La **decisione quadro 2003/577/GAI** è stata adottata dal Consiglio in attuazione delle misure contenute nel Programma per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, la decisione quadro si applica ai provvedimenti di blocco o di sequestro emessi: a) a fini probatori, oppure b) per la successiva confisca dei beni.

Analogamente a quanto accade in materia di mandato d'arresto europeo, l'art. 3, comma 2, elenca una serie di reati che, se sono punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà di almeno tre anni, non richiedono il controllo della doppia incriminabilità<sup>76</sup>. Per i reati non compresi in tale

---

<sup>76</sup> Si tratta dei medesimi reati per i quali si può procedere a consegna in base al mandato d'arresto europeo, indipendentemente dalla doppia incriminazione: partecipazione a un'organizzazione criminale, terrorismo, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale dei bambini e pornografia infantile, traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, traffico illecito di armi, munizioni ed esplosivi, corruzione, frode, compresa la frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee ai sensi della [convenzione del 26 luglio 1995](#) relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, riciclaggio di proventi di reato, falsificazione e contraffazione di monete, tra cui l'euro, criminalità informatica, criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette, favoreggiamento dell'ingresso e del soggiorno illegali, omicidio volontario, lesioni personali gravi, traffico illecito di organi e tessuti umani, rapimento, sequestro e presa di ostaggi, razzismo e xenofobia, furti organizzati o con l'uso di armi, traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti d'antiquariato e le opere d'arte, truffa, racket e estorsioni, contraffazione e pirateria in materia di prodotti, falsificazione di atti amministrativi e traffico di documenti falsi, falsificazione di mezzi di pagamento, traffico illecito di sostanze ormonali ed altri fattori di crescita, traffico illecito di materie nucleari e radioattive, traffico di veicoli rubati, stupro, incendio volontario, reati che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale, dirottamento di aereo/nave, sabotaggio.

elencazione, lo Stato di esecuzione può subordinare il riconoscimento e l'esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro alla condizione che i fatti per i quali esso è stato emesso costituiscano un reato ai sensi della legge di tale Stato indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualifica dello stesso ai sensi della legge dello Stato di emissione.

Il provvedimento di blocco o di sequestro è trasmesso dall'autorità giudiziaria che l'ha adottato direttamente all'autorità giudiziaria competente per la sua esecuzione con qualsiasi mezzo atto a produrre una traccia scritta in condizioni che consentano allo Stato di esecuzione di stabilirne l'autenticità.

Le autorità giudiziarie competenti dello Stato di esecuzione riconoscono il provvedimento senza che siano necessarie altre formalità e adottano senza indugio le misure necessarie alla sua esecuzione immediata alla stessa stregua di un provvedimento di blocco o di sequestro emanato da un'autorità dello Stato membro di esecuzione, a meno che tale autorità non decida di addurre:

- uno dei motivi di non riconoscimento o di non esecuzione previsti all'art. 7 (mancanza o irregolarità del certificato che deve accompagnare la trasmissione del provvedimento; esistenza di immunità o privilegi a norma del diritto dello Stato di esecuzione che rendono impossibile l'esecuzione dello stesso; rischio di violazione del principio del *ne bis in idem*; se, al di fuori dei reati elencati all'art. 3, comma 2, il fatto che è alla base del provvedimento non costituisce un reato ai sensi della legge di esecuzione) o

- uno dei motivi di rinvio previsti all'art. 8 (l'esecuzione del provvedimento potrebbe pregiudicare un'indagine penale in corso; i beni o la prova interessati hanno già formato oggetto di un provvedimento analogo, fino alla revoca di tale provvedimento).

Ai sensi dell'art. 14, paragrafo 1, della decisione quadro, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarsi entro il 2 agosto 2005.

La **decisione quadro 2005/212/GAI** è invece un provvedimento di armonizzazione, finalizzato all'introduzione negli ordinamenti giuridici degli Stati membri di *standard* comuni in materia di confisca. Ciò in quanto le profonde differenze di disciplina tra i vari Stati ha finora reso alquanto complessa la cooperazione giudiziaria in questa materia. Ciò è evidenziato nel primo considerando alla decisione quadro: "La motivazione fondamentale della criminalità organizzata transfrontaliera è il profitto economico. Un'efficace azione di prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata deve pertanto concentrarsi sul rintracciamento, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Questo è tuttavia ostacolato tra l'altro dalle differenze tra le legislazioni in materia degli Stati membri".

La cooperazione transfrontaliera in materia di confisca non ha raggiunto il livello di efficacia sperato, in quanto vi sono ancora vari Stati membri che non possono confiscare i proventi di tutti i reati punibili con una pena privativa della libertà superiore a un anno. Ciò ha condotto all'adozione della decisione quadro

in esame, il cui obiettivo è quello di assicurare che tutti gli Stati membri dispongano di norme efficaci che disciplinino la confisca dei proventi di reato, anche per quanto riguarda l'onere della prova relativamente all'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata.

Essa impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale di strumenti o proventi di reati punibili con una pena privativa della libertà superiore ad un anno o di beni il cui valore corrisponda a tali proventi (art. 2).

Mentre l'art. 2 riguarda gli strumenti e i proventi di reato, l'art. 3 prevede invece i c.d. poteri estesi di confisca, ossia la confisca di beni detenuti dalla persona condannata e riconducibili ad attività criminose diverse da quelle per le quali è intervenuta la condanna. Ciascuno Stato membro è tenuto ad adottare le misure necessarie per poter procedere alla confisca totale o parziale dei beni detenuti da una persona condannata - non già per qualsiasi tipo di reato, bensì - per un reato: (a) commesso nel quadro di un'organizzazione criminale, qualora il reato concerna la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro; il riciclaggio di denaro; la tratta degli esseri umani; il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali; lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile; il traffico illecito di stupefacenti, ovvero (b) contemplato dalla decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo,

a condizione che, nei casi diversi dal riciclaggio di capitali, il reato sia punibile con pene detentive massime comprese almeno tra 5 e 10 anni, e, nel caso di riciclaggio di capitali, il reato sia punibile con pene detentive massime di almeno 4 anni, e sia di natura tale da produrre profitto economico. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a consentire la confisca ai sensi dell'articolo in esame perlomeno: a) quando un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, è pienamente convinto che il bene in questione sia il provento di attività criminose della persona condannata, commesse durante un periodo anteriore alla condanna per uno dei reati suddetti ritenuta ragionevole dal giudice nelle circostanze della fattispecie; oppure b) quando un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, è pienamente convinto che il bene in questione sia il provento di analoghe attività criminose della persona condannata, commesse durante un periodo anteriore alla condanna per uno dei reati suddetti ritenuta ragionevole dal giudice nelle circostanze della fattispecie; oppure c) quando si stabilisce che il valore del bene è sproporzionato al reddito legittimo della persona condannata e un giudice nazionale, sulla base di fatti circostanziati, è pienamente convinto che il bene in questione sia il provento di attività criminose della persona condannata stessa. Ciascuno Stato membro può altresì prendere in considerazione l'adozione delle misure necessarie per poter procedere, conformemente alle condizioni di cui sopra, alla confisca totale o parziale dei beni acquisiti da persone con le quali la persona in questione ha le relazioni più strette e dei beni trasferiti a una persona giuridica su cui la persona in questione,

che agisce da sola o in collegamento con persone con le quali essa ha relazioni più strette, esercita un controllo. Questo si applica anche se la persona in questione riceve una parte rilevante del reddito della persona giuridica.

Ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della decisione quadro, gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarvisi entro il 15 marzo 2007.

Come spesso accade, il ravvicinamento delle legislazioni costituisce anche il presupposto per la successiva applicazione del principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari. La consapevolezza del fatto che gli ordinamenti di tutti gli Stati membri sono informati al rispetto di determinati *standard* comuni facilita la fiducia reciproca tra gli stessi e consente un'esportabilità dei provvedimenti nazionali. La **decisione quadro 2006/783/GAI** del 6 ottobre 2006 (che dovrà essere attuata entro il 24 novembre 2008) ha infatti disposto l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. La stretta connessione tra i due provvedimenti è espressa dal decimo considerando alla decisione quadro 2005/212/GAI, che ricorda che: "la presente decisione quadro è legata alla proposta danese di decisione quadro relativa al reciproco riconoscimento nell'ambito dell'Unione europea delle decisioni di confisca dei proventi di reato e di ripartizione dei beni confiscati, che viene presentata contemporaneamente".

La delega a dare attuazione alla suddetta decisione quadro 2006/783/GAI è contenuta negli artt. 24 e 25 del disegno di legge comunitaria per il 2008, attualmente all'esame del Senato (**A.S. 1078**).

Tale disegno di legge reca anche la delega a dare attuazione alla decisione quadro 2006/960/GAI del 18 dicembre 2006 relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge. Tale decisione quadro 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. Ciò in quanto il tempestivo accesso ad informazioni ed *intelligence* accurate ed aggiornate è un elemento essenziale affinché le autorità incaricate dell'applicazione della legge possano efficacemente individuare, prevenire e indagare su reati o attività criminali, specialmente in uno spazio in cui sono stati aboliti i controlli alle frontiere interne. Poiché le attività dei criminali sono svolte clandestinamente, occorre che siano controllate e che le informazioni su di esse siano scambiate con particolare rapidità.

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 A.S. 1078 proposto dal Sen. Carofiglio e dal Sen. Casson, con il quale:

- si invita 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 esorta 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 di cui all'art. 25, 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 chiede al Governo di valutare la possibilità di consentire lo scambio di informazioni di *intelligence* anche in relazione a delitti di criminalità organizzata diversi da quelli aventi finalità terroristica o eversiva.

Si ricorda inoltre che l'Italia non ha ancora dato attuazione alla **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.

Tale decisione-quadro riproduce l'art. 13 della **Convenzione europea relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale**, adottata a Bruxelles il 29 maggio del 2000, che a sua volta non è mai stata ratificata dall'Italia.

L'art. 13 della Convenzione di Bruxelles – allo scopo di svolgere indagini penali in uno o più Stati membri – ha previsto che le autorità competenti di tali Stati possano costituire, di comune accordo, una squadra investigativa comune, indicandone la composizione.

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.

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 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).

Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva 2006/24/CE relativa alla conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica, si rinvia alla sezione relativa alle intercettazioni di comunicazioni.

## **14.2. Gli accordi multilaterali**

Come si è detto, l'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione sull'assistenza giudiziaria in campo penale fra gli Stati membri dell'Unione europea del 29 maggio 2000 e il relativo primo protocollo addizionale.

L'Italia non ha inoltre ancora ratificato una serie di strumenti internazionali per la lotta alla corruzione:

- la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003;
- 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.

Per quanto riguarda la Convenzione dell'ONU, la sua ratifica costituisce oggetto di due disegni di legge di iniziativa parlamentare attualmente all'esame delle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) del Senato:

- l'**A.S. 816**, 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"* (Casson);

- l'**A.S. 848**, recante *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno"* (Li Gotti). Tale disegno di legge è stato fatto proprio dal gruppo parlamentare IdV nella seduta pomeridiana n. 55 del 1 agosto 2008.

I suddetti disegni di legge - che hanno contenuto quasi identico - riproducono l'A.S. 2010 della XV legislatura, già A.C. 2783 (Governo Prodi), approvato dalla Camera dei deputati il 19 febbraio 2008, trasmesso al Senato il 21 febbraio 2008.

Nel corso della seduta delle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> n. 3 del 18 novembre 2008, il Governo ha auspicato che le Commissioni riunite potessero rinviare il seguito dell'esame dei suddetti disegni di legge secondo una tempistica che consentisse al Governo di elaborare e procedere alla presentazione di un proprio disegno di legge di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

Per quanto riguarda la 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 non è ancora iniziato.

Si ricorda, infine, che sono all'esame delle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> (Giustizia) e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) una serie di disegni di legge finalizzati all'adesione dell'Italia 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).

I suddetti disegni di legge prevedono inoltre l'istituzione della banca dati nazionale del DNA.

Si tratta dei disegni di legge:

- **A.S. 905**, di iniziativa governativa;
- **A.S. 586** (Li Gotti e altri);
- **A.S. 955** (Compagna);
- **A.S. 956** (Valditara);
- **A.S. 960** (Rutelli e Zanda);

Nel corso della seduta delle Commissioni riunite 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> n. 3 del 18 novembre 2008, il relatore dei suddetti disegni di legge per la 2<sup>a</sup> Commissione ha informato sugli esiti del lavoro compiuto dal Comitato ristretto il quale è riuscito a convergere all'unanimità su un testo unificato da sottoporre alle Commissioni riunite in sede plenaria.



## 15. 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*".

Legge 12 agosto 1993, n. 310, recante "*Norme per la trasparenza nella cessione di partecipazioni e nella composizione della base sociale delle società di capitali nonché nella cessione di esercizi commerciali e nei trasferimenti di proprietà dei suoli*".

Legge 17 gennaio 1994, n. 47, recante "*Delega al Governo per l'emanazione di nuove disposizioni in materia di comunicazioni e certificazioni di cui alla 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 criminali 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

69	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 733-A “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” Edizione provvisoria
70	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1195 “Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”
71	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1197 “Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca”
72	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1209 e 1210 Finanziaria e Bilancio 2009. Profili di competenza della Commissione difesa
73	Dossier	Disegni di legge A.S. n. 1209 e A.S. n. 1210 Disegni di legge finanziaria e di bilancio per il 2009-2011 Parti di competenza della 7ª Commissione permanente Edizione provvisoria
74	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1117 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” Edizione provvisoria
75	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1209 e 1210 Finanziaria e Bilancio 2009 Profili di competenza della 13ª Commissione Edizione provvisoria
76	Dossier	“Documenti di bilancio 2009 Parti di interesse per l'8ª Commissione Lavori pubblici, comunicazioni”
77	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1209 e 1210 Finanziaria e Bilancio 2009 Profili di competenza della Commissione esteri
78	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1209 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2009)
79	Documentazione di base	La sicurezza degli edifici scolastici
80	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 1230. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali. Edizione provvisoria

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".