

cia da parte della vittima. Alla luce di quanto sopra, il GET raccomanda di criminalizzare la corruzione nel settore privato ai sensi degli articoli 7 ed 8 della Convenzione penale sulla corruzione (STE 173)».

Le altre norme in materia penale intervengono su profili meno rilevanti ovvero per adeguare la normativa alle modifiche introdotte¹⁴⁸.

In sintesi, le modifiche più significative intervengono su:

a) interdizione dai pubblici uffici: prima della novella, l'articolo 317-bis c.p. prevedeva che la condanna per peculato e concussione importasse, come pena accessoria, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, salvo che la condanna non fosse inferiore a tre anni; in tal caso l'interdizione è temporanea. La modifica normativa è nel senso di estendere tale disciplina anche alle condanne per corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 c.p.) e per corruzione in atti giudiziari (articolo 319-ter c.p.);

b) corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio: si modifica l'articolo 320 c.p. (che estende la punibilità per i fatti di corruzione previsti dagli articoli 318 e 319 c.p. all'incaricato di un pubblico servizio), eliminando la parte della norma che limita la punizione per i fatti di corruzione impropria al solo incaricato di pubblico servizio, che sia anche pubblico impiegato. Tale modifica, che allarga il campo della punibilità, enfatizza i poteri dell'incaricato di pubblico servizio – a prescindere dalla sua natura di pubblico impiegato o meno – e conferma così la necessità di includere sempre l'incaricato di pubblico servizio tra i soggetti attivi dei reati di cui si tratta, ivi compresa la concussione per induzione (di cui si è detto *infra*);

c) istigazione alla corruzione: viene aggiornato l'articolo 322 c.p. nella parte in cui fa riferimento alla «*corruzione impropria*» di un incaricato di pubblico servizio, eliminando la necessità che questi debba essere anche un pubblico impiegato (trattasi di adeguamento necessario rispetto alle modifiche all'articolo 320 c.p.);

d) confisca: si introduce soltanto un adeguamento testuale dell'articolo 322-ter c.p. (la confisca «per equivalente», ossia su beni che non siano i medesimi frutto del reato ma di uguale valore, deve riguardare non solo «il prezzo» ma anche «il profitto» del reato, come è scritto per la confisca ordinaria; si tratta di un adeguamento formale ma utile);

e) misure cautelari interdittive: si modifica l'articolo 308 c.p.p., stabilendo che, quando si procede per i più gravi delitti contro la P.A., «*le misure interdittive perdono efficacia decorsi sei mesi dall'inizio della loro esecuzione*», mentre il termine ordinario è di due mesi. Tali misure possono essere rinnovate qualora siano state disposte per esigenze proba-

¹⁴⁸ Ad esempio, si adegua la normativa vigente inserendo alcune delle nuove ipotesi di reato negli elenchi dei reati rilevanti ai fini della responsabilità delle persone giuridiche (decreto legislativo n. 231/2001), o del testo unico enti locali (decreto legislativo n. 267/00), ovvero per la confisca di prevenzione di cui all'articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306/92.

torie, per un massimo «*periodo di tempo pari al triplo dei termini previsti dall'articolo 303*».

Invece, nessuna previsione normativa del disegno di legge riguardava la materia del falso in bilancio, ovvero quella dei termini di prescrizione del reato, ovvero ancora quella dell'autoriciclaggio, che pure (come sopra sottolineato), rientrano nell'oggetto delle Convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito – e che ha ratificato –, non trovando però adeguata disciplina nell'ordinamento giuridico Interno.

7.4. L'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190

L'esame del disegno di legge ha avuto una accelerazione a seguito dell'iniziativa del Governo, che ha presentato al Senato un maxi-emendamento, contenente parziali modifiche del testo in discussione, sul quale ha posto la questione di fiducia.

Il nuovo testo è stato approvato dal Senato in data 17 ottobre 2012 e, indi, trasmesso alla Camera per la seconda lettura.

Anche alla Camera il Governo ha inteso porre la questione di fiducia sul testo già approvato dal Senato e così il disegno di legge è stato approvato definitivamente in data 31 ottobre 2012 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 13 novembre 2012.

In questo modo il Parlamento ha varato, sia pure con alcuni limiti, di cui si dirà in seguito, una normativa organica tesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

La legge persegue in maniera organica, per la prima volta, l'obiettivo di intervenire in maniera efficace e consapevole sulla genesi dei fenomeni corruttivi, piuttosto che affidarsi, come è stato fino ad ora, alla sola repressione successiva.

Infatti, proprio l'inefficienza degli istituti di controllo preventivi all'interno della pubblica amministrazione ha finito per esasperare e drammatizzare il ruolo e la funzione della giustizia penale quale unica risposta dello Stato ai fenomeni corruttivi. Si condivide, pertanto, la scelta di dettare specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni; di prevedere una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici, nonché (sebbene mediante delega al Governo) delle incandidabilità e del divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne; di disciplinare – anche sulla scorta della segnalazione del Garante per la protezione dei dati personali – il fenomeno del *whistleblowing*, tutelando il dipendente (ancorché solo pubblico) che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro; introducendo una sorta di presunzione relativa di esposizione al rischio di infiltrazione mafiosa per alcune attività d'im-

presa per le quali – indipendentemente dal valore del contratto – è sempre richiesta l'informazione antimafia; estendendo il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la risoluzione del contratto con una pubblica amministrazione; prevedendo ulteriori garanzie di pubblicità e trasparenza del procedimento per il conferimento degli appalti pubblici. Si tratta infatti di misure che mirano a ridurre le condizioni che principalmente favoriscono il fenomeno corruttivo e che si fondano essenzialmente sulla promozione del principio di trasparenza nella gestione della cosa pubblica e di co-responsabilizzazione del dipendente pubblico.

La legge, pur nel tortuoso percorso parlamentare, propone una serie di modifiche ed integrazioni relative alle norme del codice penale che descrivono le principali fattispecie incriminate nel settore dei reati di corruzione, allo scopo di dare una definizione più chiara, efficace ed adeguata ai fenomeni illeciti di maggiore preoccupazione, nonché di ottemperare a impegni assunti a livello internazionale, già in precedenza indicati.

Per questo, sul fronte sanzionatorio, si condivide certamente la scelta di affrontare temi quali l'inasprimento delle pene previste per i principali delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., migliorando la fattispecie di cui all'articolo 2635 c.c. e codificando il delitto di «*traffico di influenze illecite*», richiesto dal diritto convenzionale; nonché prevedendo l'estensione della confisca per equivalente prevista dal primo comma dell'articolo 322-ter c.p. anche al profitto (oltre che al prezzo) del reato, allo scopo di potenziare le misure patrimoniali di contrasto ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione e di dare piena attuazione alla decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, consentendo tra l'altro l'applicazione della confisca per equivalente anche nei casi di condanne per peculato. Positiva, è, senza dubbio, anche la qualificazione come reato autonomo della *corruzione per l'esercizio della funzione*, che colpisce la messa a libro paga del pubblico funzionario, asservito per il compimento non già di un singolo atto, ma della sua intera attività, secondo uno schema che distorce quello che deve essere il rapporto fisiologico tra cittadini e pubblica amministrazione, anche se appare necessario rivedere il limitato trattamento sanzionatorio previsto dalla attuale norma incriminatrice (reclusione da uno a cinque anni), parificandolo a quello previsto dal nuovo testo dell'articolo 319 c.p. per la c.d. corruzione propria (reclusione da quattro a otto anni), trattandosi di fattispecie di analogo rilievo criminale.

Occorre segnalare, tuttavia, che senza una radicale modifica del regime della prescrizione¹⁴⁹, ogni intervento legislativo rischia di risultare vano, in questo senso si sono espressi sia il citato rapporto del GR.E.CO. del 23 marzo 2012, sia il Gruppo di lavoro O.C.S.E. nel «*Rapporto sulla fase 3 dell'applicazione della convenzione anticorruzione dell'O.C.S.E. in Italia*». E l'inasprimento sanzionatorio previsto dal testo approvato è limi-

¹⁴⁹ I cui termini sono irragionevolmente brevi in relazione a procedimenti complessi come sono – di regola – quelli aventi ad oggetto fatti corruttivi.

tato e non pienamente adeguato alle necessità straordinarie di contrasto di questi fenomeni.

Eguale, la mancata rivisitazione della riforma del 2002 delle *false comunicazioni sociali* ha quasi annullato la funzione di avamposto di un'incriminazione che dovrebbe colpire condotte prodromiche ed anzi necessarie alla successiva commissione di fatti corruttivi¹⁵⁰.

Al riguardo, peraltro, il Parlamento ha dovuto prendere atto che una riforma della disciplina della prescrizione e delle false comunicazioni sociali appariva *politicamente difficile*, riservando a tempi successivi interventi più incisivi sul sistema penale nel suo complesso.

Occorre poi ribadire che la riformulazione di fattispecie quali corruzione, concussione, corruzione tra privati, appare non sempre rispondente alle esigenze manifestate dalla prassi investigativa e dalla giurisprudenza, e ribadire che o mancano misure complementari (di ordine processuale ma anche sostanziale) utili all'emersione di tali fenomeni criminali o al loro più efficace contrasto, quali: attenuanti, a efficacia speciale, per gli imputati che collaborino con la giustizia (volte a incentivare la denuncia dei fatti e a rompere il muro di omertà che caratterizza la realtà di questi crimini, soprattutto della corruzione); norme processuali idonee a potenziare i mezzi investigativi degli organi inquirenti, con particolare riferimento all'agente provocatore, alle attività di contrasto e sotto copertura, sul modello di quelle previste per il crimine organizzato; norme volte a sancire la sospensione del corso della prescrizione degli illeciti amministrativi e tributari dal momento della consumazione del delitto di corruzione fino al momento dell'esercizio dell'azione penale per il predetto delitto, allorché lo stesso sia stato commesso per ottenerne l'occultamento o il mancato perseguimento.

Mancano, inoltre, norme che estendano (più di quanto preveda la legge approvata) la sfera di applicazione di una misura particolarmente efficace per i *white collar crimes*, quale l'interdizione dai pubblici uffici, e migliorino l'effettività delle pene accessorie (estinzione del rapporto di pubblico impiego, divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, interdizione dai pubblici uffici, incandidabilità); introducano, quale pena accessoria, la «riparazione pecuniaria» (che mira a reintegrare il bene giuridico leso dal reato) in favore della pubblica amministrazione, senza pregiudizio del diritto della pubblica amministrazione al risarcimento del danno.

Infine, occorre segnalare che la legge non interviene su due argomenti particolarmente delicati (e di diretto rilievo per le attività di questa Commissione), quali sono l'introduzione nell'ordinamento del reato di

¹⁵⁰ Non è certo un caso che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione preveda, all'articolo 14, un preciso obbligo di incriminare, e di punire con sanzioni «*efficaci, proporzionate e dissuasive che includano [...] sanzioni privative della libertà*», i «*reati contabili*» (segnatamente, l'emissione di fatture o documenti contabili falsi, nonché l'illecita omissione della contabilizzazione di un versamento), allorché essi siano «*commessi intenzionalmente allo scopo di compiere, nascondere o mascherare*», tra l'altro, reati di corruzione.

autoriciclaggio e l'aggiornamento delle disposizioni in materia di scambio elettorale politico-mafioso. Sul punto, si deve ricordare che entrambe le questioni sono state autorevolmente segnalate all'attenzione del Parlamento nel corpo del parere (peraltro favorevole, con osservazioni) che il Consiglio superiore della magistratura ha reso al ministro della giustizia sul testo del disegno di legge n. 2156-B¹⁵¹. In particolare, il Consiglio ha osservato quanto segue: *«Allo stesso modo deve essere segnalata l'opportunità di una norma che punisca il cosiddetto "autoriciclaggio", e cioè il reimpiego e la reimmissione sul mercato di risorse provenienti da reato da parte di chi lo abbia commesso. Tale condotta costituisce infatti uno dei principali canali di occultamento dei proventi delittuosi, in particolare del crimine organizzato, dei reati economici e di corruzione. In assenza di sanzione autonoma di essa, si priva l'ordinamento di uno strumento utile ad impedire – a valle della corruzione – la concretizzazione ultima del vantaggio patrimoniale conseguito con l'attività illecita. Altresì, è doveroso segnalare l'opportunità di una modifica del reato di cui all'articolo 416-ter c.p. (scambio elettorale politico-mafioso): è necessario introdurre una migliore e più allargata definizione del voto di scambio che rappresenta un vero e proprio caso di corruzione politico-mafiosa. Occorre prevedere il reato non solo per i casi di erogazione di denaro ma anche in caso di altre utilità»*.

La legge n. 190/2012 consta di due soli articoli: il primo, che contiene la parte precettiva anticorruzione, è composto di 83 commi (che hanno sostituito i primi 26 articoli del testo precedentemente in discussione); il secondo contiene invece la sola clausola di invarianza finanziaria (in sostituzione dell'articolo 27 del vecchio testo in discussione).

Il testo ripropone, in massima parte, quello del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati il 14 giugno 2012, sul quale ci si è ampiamente soffermati nel paragrafo che precede.

Le uniche sostanziali differenze hanno riguardato:

- l'abrogazione della norma (contenuta nell'articolo 2 del vecchio testo), relativa al finanziamento della CiVIT, con la conseguenza di rendere meno chiaro il meccanismo di finanziamento pubblico dell'Autorità nazionale anticorruzione;
- la modifica della normativa in materia di fuori ruolo dei magistrati, che – come detto nel paragrafo precedente – presentava più di un profilo problematico¹⁵²;

¹⁵¹ Delibera C.S.M. del 24 ottobre 2012.

¹⁵² La normativa, prima oggetto dell'articolo 18 del testo del disegno di legge, ora è contenuta nei commi da 66 a 74 dell'articolo 1 della legge. Prevede, in estrema sintesi, che: *a)* tutti gli incarichi apicali e semi-apicali presso enti pubblici nazionali ed internazionali siano svolti con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo, per evitare il pericoloso contemporaneo svolgimento di funzioni giurisdizionali ed amministrative; *b)* il Governo adotti, entro 4 mesi, un decreto legislativo per individuare ulteriori incarichi che devono comportare l'obbligatorio collocamento in fuori ruolo (è disciplinata la procedura di espressione del parere parlamentare al decreto ed è prevista la possibilità di adottare decreti correttivi); *c)* il collocamento in fuori ruolo non possa superare il termine mas-

– una limitata riscrittura di alcune norme penalistiche.

Per quanto attiene a quest'ultimo punto, che riveste una particolare importanza nella valutazione del provvedimento normativo, occorre segnalare come le disposizioni che sono state oggetto di verifica critica nel paragrafo precedente siano rimaste sostanzialmente immutate.

Le uniche modifiche al testo hanno riguardato la specificazione di alcuni tratti della condotta nel reato di «*Traffico di influenze illecite*» (peraltro in una maniera che non riesce ancora ad adeguare la nostra normativa alle Convenzioni internazionali alle quali abbiamo aderito) e l'introduzione della procedibilità a querela – «*salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi*» – per il reato di «*Corruzione tra privati*», permanendo così per tale ipotesi delittuosa tutte le obiezioni espresse nel paragrafo precedente, oltre ad una più difficoltosa procedibilità.

7.5. Le prime applicazioni della legge in Cassazione

Dal punto di vista del diritto intertemporale, le nuove norme in materia di concussione e corruzione si pongono certamente in rapporto di continuità normativa con le precedenti, dando luogo a una mera successione di norme modificative con gli effetti di cui all'articolo 2, comma 4, c.p., salvo che per il caso della corruzione attiva impropria susseguente, non punibile alla stregua del dato normativo oggi vigente e abbracciata invece dalla fattispecie di corruzione per l'esercizio della funzione – la quale viene così a creare un'area di nuova incriminazione, ovviamente inapplicabile ai fatti pregressi.

Questa impostazione sembra trovare seguito nelle prime applicazioni giurisprudenziali operate dalla Suprema Corte.

Al riguardo è opportuno evidenziare che la sesta sezione penale della Corte di cassazione ha comunicato i principi di diritto applicati nelle prime decisioni riguardanti gli effetti della riforma attuata con la legge n. 190 del 2012, con riferimento alla nuova figura di «indebita induzione» a dare o promettere utilità, di cui all'articolo 319 quater del codice penale.

simo di dieci anni, anche continuativi (il testo precedente prevedeva tale termine massimo, ma disponeva anche un termine massimo per incarico, di cinque anni, ed un termine minimo di svolgimento di attività giudiziaria tra un incarico ed un altro, ugualmente di cinque anni); *d*) le nuove disposizioni di legge si applichino anche agli incarichi in corso; *e*) la normativa non si applichi agli incarichi di Governo, alle cariche elettive (anche presso gli organi di autogoverno) ed agli incarichi di componente di Corti internazionali; *f*) il termine massimo decennale sia computato a partire dalla entrata in vigore della legge per i magistrati addetti alla Presidenza della Repubblica, alla Corte Costituzionale ed al Consiglio superiore della magistratura; *g*) i magistrati che abbiano già superato il termine decennale possano concludere l'incarico in corso se sia previsto un termine conclusivo, ovvero siano confermati nell'incarico per dodici mesi.

In particolare, la Corte di Cassazione si è occupata della struttura della condotta di induzione sanzionata con la nuova fattispecie, e del raffronto tra la medesima e quella sanzionata sempre come induzione nel testo previgente della norma sulla concussione (articolo 317 c.p.) e, decidendo su due distinti ricorsi, in esito all'udienza pubblica del 3 dicembre 2012, ha espresso il principio secondo cui: *«Il termine "costringe" dell'articolo 317 c.p. modificato dalla legge 190/12 significa qualunque violenza morale attuata con abuso di qualità o di poteri, che si risolva in una minaccia, esplicita o implicita, di un male ingiusto recante lesione non patrimoniale o patrimoniale, costituita da danno emergente o da lucro cessante. Rientra invece nell'induzione ai sensi del successivo articolo 319-quater la condotta del pubblico ufficiale che prospetti conseguenze sfavorevoli derivanti dalla applicazione della legge per ottenere il pagamento o la promessa indebita di denaro o altra utilità. In questo caso è punibile anche il soggetto indotto che mira ad un risultato illegittimo a lui favorevole»*.

Inoltre, la Corte di cassazione, in uno dei due ricorsi, ha espresso un ulteriore principio in relazione alla distinzione tra la «nuova» condotta di induzione e la fattispecie di istigazione alla corruzione, stabilendo che: *«Si ha istigazione alla corruzione ai sensi dell'articolo 322 c.p. e non induzione ai sensi dell'articolo 319-quater c.p. ove tra le parti si instauri un rapporto paritario diretto al mercimonio dei poteri»*.

La Corte ha poi definito i rapporti strutturali tra nuova fattispecie di induzione indebita e pregressa figura di concussione per induzione, ricostruendoli in termini di continuità, e traendone anche conseguenze sul piano processuale, precisando che l'articolo 317 c.p., oggi modificato, già puniva entrambe le condotte del pubblico ufficiale, in conseguenza: *«l'interprete, valendosi dei criteri appena tracciati, ricondurrà le imputazioni precedentemente elevate alla prima o alla seconda norma, trascurando la terminologia impiegata nel capo di imputazione che necessariamente riflette la generica endiadi costringe o induce utilizzata nella disposizione che precede»*.

Nella successiva udienza del 4 dicembre 2012¹⁵³, la sesta sezione penale ha, quindi, ribadito il proprio convincimento sui rapporti esistenti tra la nuova e la precedente fattispecie di concussione mediante induzione, fissando il principio che *«La condotta di "induzione" richiesta per la configurazione del delitto di "induzione indebita a dare o promettere utilità" di cui all'articolo 319-quater c.p., introdotto ex lege 190/2012, si realizza nel caso in cui il comportamento del pubblico ufficiale sia caratterizzato da un "abuso di poteri o di qualità" che valga a esercitare una pressione o persuasione psicologica nei confronti della persona cui sia rivolta la richiesta indebita di dare o promettere denaro o altra utilità sempre che colui che da o promette abbia la consapevolezza che tali «utilità» non siano dovute»*.

¹⁵³ Proc. n. 33669/12, ric. Nardi.

Infine, la Suprema Corte ha deliberato che: «La "induzione" richiesta per la realizzazione del delitto previsto dall'articolo 319, comma 1-quater c.p. non è diversa, sotto il profilo strutturale, da quella del previgente articolo 317 c.p. e, pertanto, quanto all'induzione, vi è "continuità normativa" tra le due disposizioni, essendo formulate in termini del tutto identici».

8. Le squadre investigative comuni europee

Per rendere più efficace la lotta ai cosiddetti *cross-border crimes*, cioè i crimini transnazionali, e alle organizzazioni internazionali che li praticano, oltre che al terrorismo, che si è manifestato in maniera spietata l'11 settembre del 2001, gli Stati membri dell'Unione europea sono stati indotti ad adottare uno strumento che fornisca una legislazione armonizzata per la costituzione e il funzionamento di squadre investigative comuni. A questo va aggiunto che, in ambito Comunitario, l'esigenza di rendere molto più efficiente la lotta alla criminalità organizzata transnazionale era già emersa dopo che, nel giugno 1985, era stato approvato il Trattato di Schengen, che consentiva – anche se in modo graduale – la libera circolazione degli uomini e delle merci all'interno della Comunità europea senza più controlli alla frontiera.

Nel 1999 il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre affrontava il problema di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatuale, investigativa e giudiziaria, soprattutto nel contrasto alla criminalità organizzata e alla lotta contro il terrorismo internazionale, autorizzando gli Stati membri, nel quadro di un auspicato rafforzamento dell'Europol, ad avviare, svolgere o coordinare indagini, ovvero ad istituire squadre investigative comuni per alcuni settori di criminalità, rispettando i sistemi di controllo giudiziario tra gli Stati membri.

Sulla scorta di tali indicazioni, l'Unione europea disciplinava l'istituzione di squadre investigative comuni, dapprima con la convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, e poi con la decisione quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio, adottata il 13 giugno 2002.

Infatti, un primo passo in questa direzione fu fatto con la convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, che affrontava la questione delle squadre investigative comuni (articolo 13) ed introduceva altri strumenti per combattere il crimine transfrontaliero (lo scambio spontaneo di informazioni, le operazioni di infiltrazione, le consegne controllate, ecc.).

A causa del ritardo nella ratifica della convenzione del 2000, il Consiglio, il 13 giugno 2002, adottava una decisione quadro idonea a mettere a disposizione strumenti più adeguati alla promozione delle operazioni delle squadre investigative comuni. Gli effetti della decisione quadro cesseranno allorché entrerà in vigore in tutti gli Stati membri la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (articolo 5). Secondo la citata decisione quadro, gli

Stati membri avrebbero dovuto adottare le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della stessa entro il 1° gennaio 2003¹⁵⁴.

La squadra investigativa comune rappresenta una nuova figura di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri dell'Unione europea, che può coinvolgere non soltanto autorità giudiziarie e di polizia, ma anche autorità non statali, come gli ufficiali in servizio presso l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), presso l'Ufficio europeo di polizia (Europol) o presso l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust).

Di conseguenza, attraverso le squadre investigative comuni la norma comunitaria non si vuole limitare a prevedere misure di coordinamento tra organi inquirenti dei diversi Stati, ma piuttosto individuare uno specifico ambito di azione comune che consenta di operare nei diversi Stati, direttamente e in tempi reali, senza la penalizzazione di ostacoli di carattere formale.

Appare necessario rammentare che l'istituto della squadra investigativa comune è previsto anche da altre fonti di diritto internazionale, sia a livello bilaterale che multilaterale. Ricordiamo ad esempio che l'Accordo italo-svizzero del settembre 1998 in materia di assistenza giudiziaria penale, ratificato dal nostro Paese con la legge 5 ottobre 2001, n. 367 (c.d. «Legge sulle rogatorie»), aveva stabilito che, nell'ambito di fatti oggetto di procedimenti penali in ciascuno dei due Stati, le autorità giudiziarie interessate, eventualmente accompagnate da organi di polizia, previa informazione alle rispettive autorità competenti, potessero operare congiuntamente in seno a gruppi d'indagine comuni. Ancora, la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del novembre 2000 (ratificata con la legge 16 marzo 2006, n. 146) ha sancito la possibilità per gli Stati Parti di «stringere accordi o intese bilaterali o multilaterali per mezzo dei quali, rispetto a questioni oggetto d'indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari in uno o più Stati, le autorità competenti interessate possono istituire organi investigativi comuni. In mancanza di tali accordi o intese, si possono intraprendere indagini comuni sulla base di accordi caso per caso». Infine, le Squadre investigative comuni sono state previste anche dall'Accordo di Washington del 25 giugno 2003 di mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America. L'articolo 5 dell'Accordo afferma che le parti contraenti che non hanno ancora proceduto in tal senso prendono le misure necessarie a permettere la costituzione e l'operatività di squadre investigative comuni nel rispettivo territorio, di ciascuno Stato membro e degli Stati Uniti d'America, al fine di agevolare le indagini o azioni penali che coinvolgono uno o più Stati membri e gli Stati Uniti d'America, ove ritenuto appropriato sia dallo Stato membro interessato che dagli Stati Uniti d'America.

¹⁵⁴ A seguito degli attacchi terroristici dell'11 marzo 2004 a Madrid, il Consiglio europeo, con la dichiarazione 25 marzo 2004, sollecitava gli Stati membri a prendere ogni misura necessaria per attuare pienamente la decisione quadro entro il mese di giugno del 2004 e li esortava ad assicurare che i rappresentanti di Europol e Eurojust fossero utilizzati insieme alle squadre investigative comuni nella misura maggiore possibile.

Un intervento normativo interno è necessario per dare attuazione nell'ordinamento giuridico italiano alle disposizioni sulle squadre investigative comuni contenute negli accordi internazionali: essendo tale intervento finalizzato a dare attuazione ad una decisione del Consiglio dell'Unione europea in tema di cooperazione giudiziaria in materia penale, esso si inquadra nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, la cui base giuridica è individuabile nell'articolo 117, comma 2, lettera a)¹⁵⁵. La materia trattata rientra, altresì, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera l)¹⁵⁶, in quanto, in relazione alla citata finalità, il provvedimento in esame deve modificare il titolo V, libro V del codice di procedura penale, riguardante l'attività del Pubblico ministero.

Durante la XV legislatura, il Senato della Repubblica aveva approvato, con modifiche, l'Atto Senato n. 1271, d'iniziativa governativa, concernente l'istituzione di squadre investigative comuni sovranazionali. L'iter parlamentare non si perfezionò a causa della conclusione anticipata della legislatura.

Il provvedimento approvato dal Senato in prima lettura conteneva alcune novelle al codice di procedura penale per disciplinare all'interno dell'ordinamento giuridico italiano le squadre investigative comuni sovranazionali. In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge indicava l'obiettivo della legge, cioè l'attuazione nell'ordinamento interno della decisione quadro n. 2002/465/GAI del 13 giugno 2002 e di dare esecuzione agli impegni assunti a livello internazionale dallo Stato italiano in materia di squadre investigative comuni. A tal fine, l'articolo 2 introduceva i nuovi articoli 371-ter, 371-quater, 371-quinquies, 371-sexies, 371-septies e 371-octies all'interno del titolo V, libro V del codice di procedura penale, concernenti le indagini comuni fra autorità giudiziarie di differenti Stati. Mentre l'articolo 371-ter era chiamato a disciplinare la procedura attiva di costituzione di squadre investigative comuni, consistente nella richiesta del Procuratore della Repubblica di costituzione di una squadra comune, il successivo articolo 371-quater contemplava l'ipotesi inversa, in cui l'autorità giudiziaria italiana è destinataria di una analoga richiesta proveniente dall'autorità straniera. L'articolo 371-quinquies indicava, in seguito, i requisiti dell'atto costitutivo della squadra, mentre l'articolo 371-sexies recava gli adempimenti esecutivi, prevedendo, al riguardo, l'obbligo per l'autorità giudiziaria di trasmettere l'atto costitutivo della squadra al Ministro della giustizia e al Ministro dell'interno. L'articolo 371-septies disciplinava, quindi, le modalità di partecipazione dei membri distaccati, nonché dei rappresentanti ed esperti di altri Stati, stabilendo che, salva diversa disposizione dell'atto costitutivo, i membri distaccati dall'autorità di altro

¹⁵⁵ Relativa a: «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea».

¹⁵⁶ Relativa a: «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Stato possono partecipare agli atti di indagine da compiersi nel territorio dello Stato, nonché all'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria e che, limitatamente al compimento di tali atti, ad essi sono attribuite le funzioni di agenti di polizia giudiziaria. L'articolo 371-*octies* prevedeva, da ultimo, le condizioni cui è subordinata l'utilizzazione delle informazioni acquisite nel corso delle attività di investigazione comune per fini investigativi e processuali diversi da quelli indicati nell'atto costitutivo. Il successivo articolo 3 del disegno di legge modificava, poi, la lettera *d*) dell'articolo 431 c.p.p. al fine di stabilire il principio secondo il quale gli atti irripetibili compiuti delle squadre investigative comuni nel territorio italiano sono inseriti nel fascicolo per il dibattimento. Il successivo articolo 4, assoggettava l'operato della squadra investigativa comune sul territorio dello Stato alle norme del codice di procedura penale e delle leggi complementari, mentre il successivo articolo 5 riguardava la responsabilità civile dei membri della squadra investigativa comune. Infine, l'articolo 6 conteneva la clausola di invarianza della spesa.

Nella legislatura in corso, la Commissione giustizia del Senato ha esaminato in sede referente due progetti di legge volti ad attuare la decisione quadro 2002/465/GAI e le altre convenzioni internazionali sulle squadre investigative comuni: il primo (A.S. 841, sen. Li Gotti ed altri) riflette il testo del disegno di legge presentato al Senato nella scorsa legislatura dal Ministro della giustizia; il secondo (A.S. 804, sen. Maritati ed altri) riprende il testo del medesimo provvedimento, nella formulazione approvata dal Senato nella scorsa legislatura.

Il 28 gennaio 2009 è stato adottato dalla Commissione un testo unificato che, contrariamente all'impostazione iniziale dei due disegni di legge, detta una normativa di attuazione speciale, senza modificare il codice di procedura penale. Il provvedimento, approvato all'unanimità dal Senato il 6 aprile scorso è stato inviato all'esame della Camera dei deputati.

Il provvedimento (Atto Camera 4262) è attualmente all'esame della II Commissione Giustizia, in sede referente.

Il 25 gennaio 2012, la relatrice ha presentato una proposta di testo unificato, tenendo conto di quanto emerso nelle audizioni.

Tra le modifiche apportate nel testo unificato emerge: la più netta definizione della procedura attiva e di quella passiva; l'eliminazione dai presupposti per l'attivazione delle squadre investigative della sussistenza di «*indagini collegate*»; la previsione di strumenti di raccordo qualora vi siano più procuratori della Repubblica competenti; l'estensione del termine massimo di durata delle squadre a due anni, per equipararlo a quello delle indagini preliminari.

Questo Comitato si augura che si possa giungere, in tempi brevi, all'approvazione della legge, per dotare, finalmente, anche il nostro Paese di uno strumento fondamentale nella lotta alla criminalità transnazionale.

8.1. La cooperazione internazionale

La Direzione nazionale antimafia, nella Relazione annuale del dicembre 2011¹⁵⁷, soffermandosi sugli aspetti di cooperazione internazionale in materia di criminalità organizzata ha evidenziato che tutti gli atti internazionali, sia dell'O.N.U. che dell'Unione europea, sottolineano la necessità di rafforzamento della stessa e, per quanto riguarda l'Europa, l'indispensabilità di realizzare una normativa omogenea. Peraltro, i Paesi membri dell'Unione europea rivolgono spesso all'Italia accuse di scarsa attenzione agli accordi internazionali ed in effetti è grave il ritardo con cui il Parlamento ratifica convenzioni ed accordi internazionali. Molteplici sono le convenzioni in attesa di ratifica e «questa mancanza spesso intralcia la collaborazione con altri Paesi, che invece a ciò hanno provveduto e limita la creazione di nuove strutture operative (esempio le squadre investigative comuni) che in Europa sono stati pensati per superare i vecchi formalismi delle tradizionali rogatorie internazionali».

Emblematico il ritardo con cui l'Italia ha ratificato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani firmata a Strasburgo il 16 maggio 2005. La legge di ratifica, difatti, è stata approvata solo in questa legislatura, a distanza di cinque anni (ossia il 3 giugno 2010, ed è diventata legge n. 108 del 2 luglio 2010), malgrado la Convenzione recepisce la normativa italiana di contrasto al traffico di essere umani sia negli aspetti preventivi che repressivi.

Ed infatti, con riguardo alla cooperazione internazionale, la Commissione ha dovuto registrare anche il «grido di allarme» del rappresentante nazionale per l'Italia facente funzioni presso Eurojust, dott.ssa Carmen Manfreda, che nell'audizione del 22 aprile 2009 affermava: *«Mi spiace ricordare – ma è un problema che ogni giorno viene rappresentato a livello di istituzioni europee – che l'Italia purtroppo è in forte ritardo nelle attività di implementazione di gran parte delle decisioni e delle decisioni quadro fondate sul principio del mutuo riconoscimento. Fino ad oggi ha dato attuazione (peraltro per terzultima) solo alla decisione relativa al mandato d'arresto europeo che, al di là di tutte le polemiche, si sta rivelando uno strumento di grande efficacia e duttilità, essendo basato sul mutuo riconoscimento, sulla mutua fiducia. Oserei dire anche che la sua attuazione pratica nelle varie legislazioni nazionali è assolutamente ottimale (del resto, il Consiglio dell'Unione europea ha effettuato una valutazione in tutti gli Stati membri). Come ho recentemente osservato in sede di riunione di coordinamento, l'attuazione delle decisioni sta diventando sempre più un momento fondamentale, una sorta di cartina di tornasole che fa emergere i possibili conflitti di giurisdizione e che consente anche di prevenirli. Dalle autorità straniere e anche dall'autorità italiana*

¹⁵⁷ Direzione Nazionale Antimafia. Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2010-30 giugno 2011. Dicembre 2011. Pag. 31 e segg.

le consegne vengono sempre attuate con grande rigore, nel rispetto delle garanzie giurisdizionali fondamentali. Diventa pertanto indispensabile procedere oltre e dare attuazione alle decisioni che ancora giacciono e languono».

Tali ritardi rischiano di compromettere l'affidabilità e l'immagine dell'Italia nell'ambito dei più importanti consessi internazionali, con il pericolo, in taluni casi, di indebolire l'effettività di una collaborazione che le nostre autorità sono chiamate a offrire nella gestione dei sempre più frequenti rapporti con le omologhe autorità di altri Paesi. Ciò è particolarmente rilevante in considerazione della necessità di contrastare le forme emergenti di criminalità che assumono sempre più una dimensione transnazionale, come i fenomeni di terrorismo internazionale, tratta di esseri umani, riciclaggio, criminalità organizzata e criminalità economico-finanziaria.

Ci troviamo di fronte a un paradosso: l'Italia, che dovrebbe essere maestra nella lotta alla mafia, all'avanguardia anche a livello legislativo rispetto ad altri Paesi per l'evidente necessità di fronteggiare un fenomeno che nasce sul nostro territorio, rischia invece di essere annoverata fra i Paesi che ritardano l'applicazione di uno dei mezzi più efficaci per contrastare la criminalità organizzata a livello sovranazionale¹⁵⁸.

A titolo di mero esempio si cita la decisione-quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, il cui termine di attuazione è già scaduto il 24 novembre 2008. La delega per il suo recepimento era contenuta nell'articolo 50 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), ma il termine previsto dalla medesima legge per l'esercizio della delega è trascorso senza che sia stato adottato il necessario decreto legislativo di attuazione.

La finalità principale di questa decisione quadro è quella di realizzare in modo uniforme sul territorio europeo un efficace contrasto alla formazione dei profitti economici della criminalità organizzata. Secondo le disposizioni contenute nella suddetta decisione, un Paese membro dell'Unione europea può trasmettere un provvedimento di confisca al Paese in cui il destinatario della decisione risiede, detiene proprietà o percepisce un reddito. Quest'ultimo Paese può dunque eseguire direttamente la confisca, conformemente alle proprie norme interne e senza ulteriori formalità. La decisione mira, dunque, a evitare che i proventi illeciti di un'organizzazione criminale ricercata in Francia possano essere posti al sicuro in Bulgaria o in Slovacchia o in altri Paesi europei.

Quantunque per le decisioni quadro, a differenza delle direttive dell'Unione europea, non sia prevista la possibilità di sanzionare gli Stati membri per il tardivo o mancato recepimento delle stesse, è tuttavia evi-

¹⁵⁸ Cfr. Camera dei deputati. Relazione alla proposta di legge n. 4605: *Delega al Governo per l'attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca*. Presentata dall'on. Garavini più altri il 1° settembre 2011.

dente la necessità di dare immediata e definitiva attuazione a decisioni quadro come quelle in materia di confisca, al fine di evitare che tra le diverse autorità giudiziarie insorgano difficoltà sul piano operativo mettendo a rischio il principio di reciprocità fra gli Stati in ordine ai provvedimenti giurisdizionali di confisca.

È di tutta evidenza che la mancanza di una normativa di attuazione e di un coordinamento delle disposizioni già vigenti a livello nazionale con quelle contenute nella decisione quadro può rendere difficoltosa una collaborazione fra le nostre autorità giudiziarie e quelle degli altri Stati membri e pregiudicare un'efficace azione di contrasto del crimine transfrontaliero; un'azione che proprio nell'esecuzione senza ulteriori formalità della confisca dei proventi acquisiti illecitamente e nell'aggressione dei patrimoni mafiosi a livello transnazionale rinviene uno strumento di contrasto fondamentale e insostituibile.

Il Comitato auspica, pertanto, che sia attuata una più rapida procedura di ratifica da parte dello Stato italiano delle convenzioni e degli accordi internazionali, anche in considerazione del fatto che l'Italia, avendo la legislazione più avanzata nel contrasto alla criminalità organizzata, fornisce a tutte le Commissioni del Parlamento europeo che predispongono accordi in questo campo il contributo della propria esperienza sia legislativa che operativa.

9. Il codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali

9.1. Il quadro normativo di riferimento: a) la non candidabilità alle elezioni regionali

Nel corso della seduta del 18 febbraio 2010, la Commissione Antimafia ha approvato, all'unanimità, una *Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali e circoscrizionali* (Doc. XXIII, n. 1), contenente un *Codice di autoregolamentazione*, indirizzato ai partiti, alle formazioni politiche ed alle liste civiche che ad esso aderiscono.

La Commissione si è giovata, a tal fine, del lavoro preparatorio, di analisi e proposizione, delegato collegialmente a questo VII Comitato ed all'VIII Comitato («*mafia e politica*»).

Tale importante documento va collocato nel quadro della normativa vigente in materia di non candidabilità e di non eleggibilità alle cariche rappresentative degli enti locali, che è contenuta sia nelle norme costituzionali, che nella legge ordinaria.

Con riferimento alle regioni ordinarie, l'articolo 122 della Costituzione (nel testo sostituito dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1) stabilisce che il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regio-

nale, nonché dei consiglieri regionali, sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che prevede altresì la durata degli organi elettivi. La disciplina in questione non è, dunque, affidata esclusivamente alla legge statale (come disponeva il previgente testo dell'articolo 122 Cost.), bensì alla competenza «concorrente» della legge statale e di quella regionale.

Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, la legge cost. n. 2 del 2001 prevede che, con legge «rinforzata» (approvata a maggioranza assoluta e sottoponibile a *referendum* a richiesta di una frazione del corpo elettorale o di una parte dei consiglieri regionali), le suddette regioni possano disciplinare – in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica – tanto la forma di governo quanto le modalità di elezione del consiglio, del presidente e degli assessori, nonché i casi di ineleggibilità e di incompatibilità.

In attuazione dell'articolo 122 della Costituzione, è stata emanata la legge 2 luglio 2004, n. 165, che fa salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione (articolo 2 della legge).

La materia delle incandidabilità era disciplinata dall'articolo 15, legge 19 marzo 1990, n. 55, successivamente abrogato dall'articolo 274 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), «salvo per quanto riguarda gli amministratori e i componenti degli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e i consiglieri regionali».

Per questi ultimi, l'articolo 15 della l. n. 55 del 1990 istituisce un doppio regime di limiti alla candidatura, a carattere *preventivo* e *correttivo*: la *non candidabilità* per coloro che abbiano subito una condanna definitiva per taluni reati tipicamente individuati (tra i quali il delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale, l'associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti, alcuni delitti in materia di produzione e traffico di armi, nonché il favoreggiamento personale o reale commesso in relazione ai predetti reati), o ai quali sia stata applicata una misura di prevenzione con provvedimento non più oppugnabile; e la *sospensione dalle funzioni* per coloro che siano stati raggiunti da provvedimenti di condanna o cautelari non definitivi.

L'articolo 15, legge n. 55 del 1990 prevedeva, in origine, la non candidabilità alle elezioni per gli enti locali di coloro che – in relazione a particolari delitti (tra i quali l'associazione per delinquere di tipo mafioso, il peculato, la concussione, etc.) – fossero stati condannati con sentenza non definitiva, o anche semplicemente rinviati a giudizio o soggetti ad una misura di prevenzione con provvedimento non definitivo.

Ma la Consulta – con la sentenza 6 maggio 1996, n. 141 – ebbe a dichiarare l'illegittimità costituzionale di quelle previsioni, precisando che la non candidabilità va considerata come una «*particolarissima causa di ineleggibilità*», e che la previsione dell'ineleggibilità, e della conse-

guente nullità dell'elezione, rappresenta una «misura che comprime, in un aspetto essenziale, le possibilità che l'ordinamento costituzionale offre al cittadino di concorrere al processo democratico. Chi è sottoposto a procedimento penale, pur godendo della presunzione di non colpevolezza ai sensi dell'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, è intanto escluso dalla tornata elettorale: un effetto irreversibile che in questo caso può essere giustificato soltanto da una sentenza di condanna irrevocabile».

Finalità di ordine cautelare (le uniche, secondo il giudice delle leggi, che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna) «valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di cariche elettive, ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni».

9.2. (Segue) b) la non candidabilità alle elezioni per gli enti locali subregionali

Anche con riferimento alle elezioni per gli enti locali subregionali, la legge fa ricorso al doppio regime: della *non candidabilità* (limite preventivo) per i soggetti condannati in via definitiva; e della *sospensione dalla carica* (intervento correttivo) per i soggetti raggiunti da provvedimenti giudiziari non definitivi.

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nel disciplinare la materia riguardante l'elettorato passivo (Parte Prima, Titolo II, Capo II), individua, quali cause ostative alla candidatura (articolo 58), la condanna definitiva per alcuni reati, ritenuti incompatibili con l'esercizio di funzioni pubbliche (tra gli altri, il delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso; l'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti; i delitti concernenti armi, munizioni e materiali esplosivi; il peculato, la malversazione, la concussione, la corruzione ed il favoreggiamento reale e personale per uno dei predetti delitti).

È altresì prevista, quale causa ostativa alla candidatura, l'applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575.

Il testo unico dà rilievo anche alla condanna non definitiva per taluno dei predetti reati, nonché all'applicazione (con provvedimento non definitivo) di una misura di prevenzione.

Nel quadro delle azioni a carattere preventivo, l'articolo 143 del testo unico degli enti locali prevede che l'autorità amministrativa possa procedere allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile, allorché emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata di tipo mafioso, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da de-