

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e III (Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen il 18 settembre 2014. C. 4303 Governo (*Esame e rinvio*)

9

SEDE REFERENTE

Martedì 3 ottobre 2017. — Presidenza del presidente della III Commissione, Fabrizio CICCHITTO. — Intervengono il sottosegretario alla giustizia, Gennaro Migliore, e il sottosegretario agli affari esteri e alla cooperazione internazionale, Benedetto Della Vedova.

La seduta comincia alle 14.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen il 18 settembre 2014. C. 4303 Governo.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in oggetto.

Alessia MORANI (PD) *relatrice per la II Commissione*, intervenendo anche a nome dell'onorevole Quartapelle Procopio, impossibilitata a presenziare alla seduta odierna, ricorda che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive, fatta a Magglingen, nel Cantone Berna, il 18 settembre 2014 è

intesa a prevenire, individuare e combattere le partite truccate e la manipolazione delle competizioni sportive.

Sottolinea che la Convenzione è stata aperta alla firma in occasione della XIII Conferenza dei Ministri dello sport degli Stati membri del Consiglio d'Europa che si è svolta nella località elvetica nel settembre 2014 ed è stata dedicata ai temi della corruzione nelle manifestazioni sportive e della cooperazione in ambito sportivo su scala europea.

Ricorda che l'atto internazionale è stato messo a punto da un gruppo di redazione intergovernativo istituito dal Comitato di direzione dell'*Enlarged Partial Agreement on Sport* (EPAS), organo che fornisce una piattaforma di cooperazione intergovernativa nell'ambito dello sport tra le autorità pubbliche dei suoi Stati membri.

Segnala che l'espressione « manipolazione di competizioni sportive » fa riferimento non soltanto agli « incontri » – competizioni in cui si confrontano due atleti o due squadre – né alla sola manipolazione del risultato finale di una competizione sportiva, ma più in generale a tutte le possibili modifiche intenzionali e irregolari dello svolgimento o del risultato

di una competizione sportiva, volte a interferire in tutto o in parte con il carattere imprevedibile della competizione stessa per ottenere un indebito vantaggio personale o in favore di terzi.

Evidenza che l'accresciuta commercializzazione degli eventi sportivi e la loro esposizione mediatica hanno favorito – specie a partire dagli anni Duemila – un consistente incremento degli interessi economici legati ad alcuni risultati sportivi e incentivato lo sviluppo di nuove attività lecite e anche illecite.

In questo contesto generale segnala due fenomeni peculiari: in primo luogo il moltiplicarsi delle tipologie di scommesse offerte, a volte in assenza di un controllo efficace da parte delle autorità competenti, così da favorire la diffusione di scommesse più facili da influenzare e di forme di manipolazione più difficili da scoprire; in secondo luogo lo sviluppo di un consistente mercato illegale, che offre agli utenti margini di rendimento particolarmente elevati, in grado di attirare le organizzazioni criminali, interessate alla manipolazione delle competizioni sportive su cui sono effettuate le scommesse, al fine di ricavare profitti grazie ad esse, riciclando, in tal modo, denaro di provenienza illecita.

Rileva che alcuni importanti profili del fenomeno corruttivo in ambito sportivo sono già oggetto di convenzioni sulla criminalità organizzata e sulla corruzione – rispettivamente la Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale (Palermo, 2000) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Mérida, 2003).

Segnala che tali convenzioni, tuttavia, non considerano, espressamente i casi di manipolazione delle competizioni sportive che esulano dal contesto della criminalità transnazionale o dalla nozione di corruzione in senso proprio.

Sottolinea che, del pari, come riferimenti normativi per elaborare strumenti di lotta contro le organizzazioni criminali che corrompono gli sportivi e si servono delle scommesse per riciclare denaro « sporco » e per finanziare le loro attività

potrebbero essere utilizzate due convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di corruzione (la Convenzione penale sulla corruzione del 1999, STE n. 173) e di riciclaggio (la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo del 2005, STE n. 198).

Ricorda che la manipolazione delle competizioni sportive può, però, essere attuata attraverso pratiche non riconducibili alla Convenzione penale sulla corruzione, così come le scommesse illegali e i profitti che derivano dalla manipolazione dei risultati sportivi non necessariamente rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione sul riciclaggio.

Sottolinea che, alla luce di tali considerazioni, dunque, l'opzione rappresentata dall'elaborazione di uno strumento *ad hoc* in grado di riunire tutte le misure preventive e repressive per un'efficace lotta alla manipolazione delle competizioni sportive, potenziando nel contempo il profilo della cooperazione internazionale, è parsa la più idonea. Segnala che l'interesse per una convenzione internazionale in materia risiede, in prevalenza, nella promozione di un approccio globale in vista dell'adozione di principi condivisi volti a prevenire, individuare e punire la manipolazione delle competizioni sportive.

Evidenza che per perseguire efficacemente tale obiettivo la Convenzione in esame « associa » – sul piano del contenuto – tutti i potenziali soggetti che operano nella lotta alle manipolazioni *de quibus*, cioè autorità pubbliche, organizzazioni sportive e operatori di scommesse. Sottolinea che, in tal senso, i governi sono sollecitati ad adottare misure idonee, anche di natura legislativa, per indurre, ad esempio, le autorità di controllo sulle scommesse sportive a contrastare le frodi, anche limitando o sospendendo la possibilità di effettuare scommesse, o limitando, in caso di necessità, l'accesso agli operatori coinvolti e il blocco dei flussi finanziari tra questi ultimi e i consumatori.

Ricorda che le organizzazioni sportive sono, invece, invitate a dotarsi di regole

più stringenti contro la corruzione, nonché a prevedere sanzioni e misure disciplinari per i casi di violazione, oltre a principi di buona *governance*.

Segnala che il testo si compone di 41 articoli, suddivisi in nove capi, rispettivamente dedicati a scopo, principi guida e definizioni (articoli 1-3); prevenzione, cooperazione e altre misure (articoli 4-11); scambio di informazioni (articoli 12-14); diritto penale sostanziale e cooperazione in materia di applicazione della normativa (articoli 15-18); giurisdizione, procedura penale e misure di applicazione della normativa (articoli 19-21); sanzioni e misure (articoli 22-25); cooperazione internazionale giudiziaria e in altri ambiti (articoli 26-28); verifica dell'attuazione (articoli 29-31); disposizioni finali (articoli 32-41).

Specifica che, sul piano del contenuto, in tale articolazione spiccano, anche in ragione delle caratteristiche del fenomeno della manipolazione delle competizioni sportive, gli aspetti della repressione e della cooperazione internazionale (articolo 1, paragrafo 2).

Quanto alle numerose definizioni fornite dall'articolo 3, segnala che risultano particolarmente dettagliate quelle relative alle nozioni di « scommessa sportiva » – rispetto alla quale sono differenziate le ipotesi di « scommessa illegale », « scommessa irregolare » e « scommessa sospetta » – e di « partecipante alla competizione » – in cui rientrano le figure di atleti, personale di supporto e *official/officiel*, ovvero proprietari, azionisti, dirigenti e personale delle società sportive nazionali e internazionali, nonché arbitri e componenti delle giurie.

Ricorda che, dopo aver illustrato gli strumenti di prevenzione e coordinamento interno (articolo 4), di valutazione e gestione dei rischi (articolo 5), nonché di educazione e sensibilizzazione (articolo 6), le misure concernenti le organizzazioni sportive e gli organizzatori di competizioni (articolo 7), le misure riguardanti il finanziamento delle organizzazioni sportive (articolo 8), le misure dedicate all'autorità di controllo sulle scommesse e altre autorità (articolo 9) e le misure riguardanti gli

operatori di scommesse sportive (articolo 10), la Convenzione fa carico agli Stati parte di individuare e di adottare, in conformità con la legge applicabile e con la giurisdizione interessata, i mezzi più efficaci di lotta contro le scommesse illegali.

Segnala che, a tale fine, l'articolo 11 indica, a scopo esemplificativo, le seguenti ipotesi: blocco o limitazione diretta o indiretta dell'accesso agli operatori « remoti » di scommesse illegali e chiusura degli operatori stessi; blocco dei flussi finanziari tra gli operatori di scommesse illegali e i consumatori; divieto per gli operatori *de quibus* di pubblicizzare le loro attività; sensibilizzazione dei consumatori verso i rischi connessi alle scommesse illegali.

Tra gli interventi che gli Stati parte sono chiamati ad attuare sul piano dello scambio di informazioni (articolo 12) segnala l'identificazione di una piattaforma nazionale operativa nella lotta alla manipolazione delle manifestazioni sportive.

Evidenzia che, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, la piattaforma nazionale dovrà, in particolare, fungere da centro di informazioni, raccogliendo e trasmettendo i dati rilevanti alle autorità e alle organizzazioni interessate.

Ricorda che l'articolo 14 regola le misure di protezione dei dati personali.

Sottolinea che le previsioni in tema di diritto penale sostanziale contenute negli articoli da 15 a 18 appaiono ispirate all'esigenza che la manipolazione delle competizioni sportive sia espressamente sanzionata dal diritto interno degli Stati parte così da poter essere punita in modo adeguato.

In quest'ottica, evidenzia che l'articolo 16, paragrafo 1, impone, in particolare, agli Stati parte l'adozione delle misure necessarie all'incriminazione sul piano interno delle condotte connesse al riciclaggio di denaro, qualora il reato principale, generando un profitto, integri una delle ipotesi previste dagli articoli 15 e 17 della Convenzione o, quantomeno, in caso di estorsione, corruzione o truffa.

Segnala che, al fine di ricondurre i casi di manipolazione delle competizioni sportive nell'ambito della prevenzione del riciclaggio gli Stati parte dovranno altresì adoperarsi perché gli operatori di scommesse sportive applichino la necessaria « diligenza » nei confronti dei consumatori e nell'esercizio della loro attività (articolo 16, paragrafo 3).

Ricorda che, sempre sul piano del diritto interno, si prevede che siano sanzionate penalmente le attività intenzionali di concorso nella commissione dei reati indicati dall'articolo 15 della Convenzione (articolo 17).

Segnala che alla medesima *ratio* va ascritta anche la previsione di una responsabilità per i reati considerati dagli articoli da 15 a 17 della Convenzione a carico delle persone giuridiche, in presenza delle condizioni indicate dall'articolo 18.

Sottolinea che in tal senso si dispone che, negli ordinamenti nazionali, vengano adottate misure legislative o di altra natura idonee a perseguire i reati commessi nell'interesse di una persona giuridica da soggetti che agiscano sia individualmente sia come componenti di un organo dell'ente dotato di poteri di direzione.

Ricorda che l'articolo 19 fissa i criteri in ossequio ai quali gli Stati parte sono tenuti a stabilire la competenza rispetto ai reati richiamati. Ciascuno Stato dovrà, in primo luogo, perseguire i reati commessi sul proprio territorio, ai quali si aggiungono quelli avvenuti a bordo di navi battenti bandiera nazionale e su aerei immatricolati secondo la legge nazionale, nonché quelli commessi da un cittadino o da una persona che abbia la residenza abituale sul territorio dello Stato.

Segnala che, dal momento che i reati riconducibili all'area della manipolazione di competizioni sportive implicano sovente l'utilizzo di tecnologie informatiche e della comunicazione, nella Convenzione è considerato anche il profilo della conservazione delle prove « elettroniche » (articolo 20).

Quanto al profilo delle sanzioni applicabili, sottolinea che la Convenzione non si limita a considerare l'adozione di quelle

penali a carico delle persone fisiche (articolo 22), ma affianca a esse la previsione di sanzioni dirette alle persone giuridiche (articolo 23) e di quelle di natura amministrativa (articolo 24).

Per quanto concerne, infine, il settore della cooperazione giudiziaria in ambito penale, ricorda che l'articolo 26 si limita a stabilire che gli Stati parte cooperino tra loro nella misura più ampia possibile a fini investigativi e processuali in conformità agli strumenti nazionali e internazionali vigenti, oltre che in tema di estradizione e di assistenza giudiziaria in materia penale, in base ai trattati internazionali, regionali e bilaterali applicabili.

Anche a questo riguardo ritiene evidente l'intenzione di non creare un regime di assistenza differenziato a causa del significativo quadro giuridico-internazionale di cui già da tempo dispone il Consiglio d'Europa (si vedano le Convenzioni europee di estradizione e di assistenza giudiziaria e i rispettivi protocolli addizionali) che può applicarsi efficacemente anche alla cooperazione rispetto ai reati relativi alla manipolazione delle competizioni sportive.

Ricorda che, a tale fine sono inoltre presi in considerazione gli strumenti elaborati in seno all'Unione europea, in particolare la decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 istitutiva del mandato d'arresto europeo.

Segnala che il rapporto tra sport e politica internazionale si è fatto in questi anni più complesso e diversificato: per rifarsi ai casi più recenti, basti pensare ai Giochi invernali di Sochi che sono serviti alla *leadership* del Cremlino a mostrare al mondo la rinnovata potenza russa, alimentare uno scoperto orgoglio patriottico funzionale in larga misura alla costruzione del consenso interno.

Ricorda, inoltre, giochi dove la combinazione tra l'entusiasmo generato dal momento sportivo – rituale che ha acquisito nel tempo una valenza quasi religiosa – e l'interesse commerciale ha rivelato una volta ancora la capacità di silenziare polemiche e dissensi. Tutto ciò non perché il momento olimpico rappresenti una so-

sensione della politica, come vorrebbe la tradizione di de Coubertin, ma piuttosto un'affermazione piena della intrinseca, ineluttabile politicità dello sport contemporaneo.

Passando ad illustrare gli aspetti di competenza della II Commissione, ricorda che, in particolare, gli articoli 1 e 2 del disegno di legge prevedono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione di competizioni sportive. Segnala che, per quanto riguarda l'esecuzione, l'obbligo scatta a partire dalla data di entrata in vigore della Convenzione stessa, prevista dall'articolo 32, paragrafo 4, a seguito della ratifica da parte di 5 Stati firmatari, dei quali almeno 3 siano membri del Consiglio d'Europa.

Sottolinea che gli articoli da 3 a 5 introducono disposizioni di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle previsioni della Convenzione. Evidenzia che si tratta di limitati interventi relativi a: l'individuazione dell'autorità nazionale competente, in attuazione dell'articolo 9 della Convenzione (articolo 3); la previsione della confisca penale obbligatoria, anche per equivalente, dei beni che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo di delitti di frode in competizioni sportive o di esercizio abusivo di attività di gioco o di scommessa, in attuazione dell'articolo 25 della Convenzione (articolo 4); la previsione della responsabilità amministrativa degli enti in caso tali reati siano commessi a loro vantaggio, in attuazione degli articoli 18 e 23 della Convenzione (articolo 5). Segnala che, come spiegato dalla relazione illustrativa del disegno di legge, il Governo ritiene che non necessitino di adeguamento le restanti parti della Convenzione, in quanto il nostro ordinamento prevede già misure di prevenzione delle frodi sportive e forme di cooperazione tra le società sportive e le autorità pubbliche di regolamentazione (articoli 1-14 della Convenzione) e persegue penalmente le condotte di frode nelle competizioni sportive attra-

verso le fattispecie di reato previste dalla legge n. 401 del 1989 (articoli da 15 a 28 della Convenzione).

Per i profili che necessitano invece di adeguamento, evidenzia che l'articolo 3 del disegno di legge dà attuazione nel nostro ordinamento all'articolo 9 della Convenzione, che invita gli Stati a identificare una autorità responsabile per la regolamentazione delle scommesse sportive e per l'applicazione di misure di contrasto delle manipolazioni delle competizioni. Segnala che l'autorità competente viene individuata dal legislatore nell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Ricorda, infatti, che l'Agenzia, in veste di amministrazione dei monopoli, è garante della legalità e della sicurezza in materia di gioco e svolge funzioni di controllo sulla produzione e vendita dei tabacchi al fine di assicurare il regolare afflusso delle imposte. In particolare, segnala che nel comparto dei giochi, l'Agenzia provvede alla verifica della regolarità del comportamento degli operatori e al contrasto dei fenomeni di gioco illegale. Ricorda infine che l'incorporazione dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS, l'autorità di vigilanza nei settori dei giochi e dei tabacchi) nell'Agenzia delle dogane è stata disposta, a decorrere dal 1° dicembre 2012, dall'articolo 23-*quater* del decreto-legge n. 95 del 2012.

Segnala che l'articolo 4 dà attuazione all'articolo 25 della Convenzione, che richiede agli Stati Parte di adottare le misure legislative necessarie a consentire il sequestro e la confisca di beni, dei documenti e degli strumenti utilizzati per commettere i reati o dei profitti dei reati, anche attraverso l'aggressione a beni di valore equivalente a tali profitti. A tal fine, ricorda che il disegno di legge disciplina la confisca, anche per equivalente, dei beni che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato. Evidenzia che con l'inserimento nella legge n. 401 del 1989 di un nuovo articolo 5-*bis*, il provvedimento prevede che in caso di condanna (o patteggiamento) per uno dei delitti previsti dalla legge (frode in competizioni sportive e altri delitti di esercizio abusivo di giochi

o scommesse), il giudice debba ordinare la confisca penale (comma 1) e, se questa non è possibile, ordinare la confisca di beni di valore equivalente a quelli che costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo del reato e di cui il reo ha la disponibilità anche indirettamente o per interposta persona (comma 2).

Ricorda che l'articolo 5 introduce nel decreto legislativo n. 231 del 2001 la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per reati di frode in competizioni sportive e di esercizio abusivo di giochi e scommesse, dando così attuazione all'articolo 23 della Convenzione.

In particolare, segnala che il disegno di legge inserisce un nuovo articolo 25-*duodecies* nel catalogo dei reati che costituiscono presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, prevedendo specifiche sanzioni pecuniarie per la commissione dei reati di frode nelle competizioni sportive e di scommesse illecite (articoli 1 e 4 della legge n. 401 del 1989). Sottolinea che la riforma prevede che: in caso di commissione di delitti, all'ente si applichi la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma corrispondente a massimo 500 quote; in caso di contravvenzioni, all'ente si applichi la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma corrispondente a massimo 260 quote.

Inoltre, ricorda che il comma 2 dell'articolo 5 prevede, per la sola condanna relativa a delitti, l'applicazione delle sanzioni interdittive per l'ente previste dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 231 del 2001 (interdizione dall'esercizio dell'attività; sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni; divieto di contrattare con la PA; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi ed eventuale revoca di quelli già concessi; divieto di pubblicizzare beni o servizi), per una durata non inferiore a un anno. Segnala che la previsione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche dovrebbe indurre le società che operano nel settore a dotarsi di modelli organizzativi volti a prevenire la commissione di reati tali da consentire loro l'e-

senza da responsabilità, ai sensi degli articoli 6 e seguenti del decreto legislativo. Ricorda che l'articolo 6 del disegno di legge prevede che si sia attuazione alle disposizioni della legge di ratifica con le risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi oneri per la finanza pubblica. Infine, segnala che l'articolo 7 prevede l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, senza *vacatio legis*.

I sottosegretari Gennaro MIGLIORE e Benedetto DELLA VEDOVA si riservano di intervenire nel prosieguo dell'esame del provvedimento in titolo.

Fabrizio CICCHITTO, *presidente*, ringraziando la relatrice per il lavoro svolto, anche a nome della presidente Ferranti auspica che, una volta approvato il provvedimento in esame da parte della Camera dei deputati, il Senato possa procedere nell'esame con pari celerità. Esprime lo stesso auspicio anche per altri provvedimenti già esaminati dalle Commissioni riunite II e III della Camera, già licenziati dalla Camera e di cui il Senato non ha ancora iniziato l'esame.

Maria Edera SPADONI (M5S), condividendo le parole del presidente, anche in qualità di componente della Delegazione parlamentare italiana presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa auspica una rapida approvazione del provvedimento in esame che tratta materie di notevole rilievo sul piano della tutela della legalità. Si dichiara quindi particolarmente soddisfatta per la calendarizzazione del provvedimento. A tale proposito, ricordando che trentuno dei quarantasette Stati membri del Consiglio d'Europa hanno siglato la Convenzione e che, affinché la Convenzione entri in vigore, è necessaria la ratifica da parte di almeno 5 Stati firmatari, esprime l'augurio affinché anche altri Stati firmatari, dopo la Norvegia, il Portogallo, l'Ucraina e l'Italia, possano procedere celermente nel percorso di ratifica della Convenzione. Chiede, infine, che sia fissato un termine per la presentazione degli emendamenti.

Giulia SARTI (M5S), nel concordare con le osservazioni testé espresse dalla collega Spadoni, rileva come il provvedimento all'esame delle Commissioni riunite preveda sanzioni, con particolare riferimento alle misure interdittive, a suo avviso eccessivamente blande. Nel rammentare che la Commissione d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali ha approvato, all'unanimità, nel luglio del 2016, una relazione sulle infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito che reca una parte dedicata alla materia oggetto del provvedimento in esame, chiede che tale relazione sia posta a disposizione dei commissari, ritenendo che la stessa possa fornire validi spunti di riflessione per il prosieguo dei lavori. Si

associa, conclusivamente, a sua volta all'auspicio affinché l'iter di esame sia spedito e siano assunte intese con il Senato per una rapida approvazione definitiva del provvedimento.

Fabrizio CICCHITTO, *presidente*, d'intesa con la presidente Ferranti, essendo concluso l'esame preliminare del provvedimento e alla luce del dibattito odierno, comunica che il termine per la presentazione degli emendamenti è fissato per lunedì 9 ottobre prossimo, alle ore 16.

Nessun'altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.20.