

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI

**La seduta comincia alle 14,30.**

GIOVANNI BIANCHI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 10 giugno 2002.

(È approvato).

### **Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Armosino, Angioni, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Berselli, Buttiglione, Cicu, Colucci, Contento, Delfino, Dozzo, Frattini, Galati, Tonino Loddo, Manzini, Maroni, Martinat, Martusciello, Marzano, Matteoli, Mereu, Miccichè, Mongiello, Pisanu, Possa, Prestigiacomo, Scajola, Selva, Sgarbi, Sospiri, Stefani, Strano, Stucchi, Tortoli, Tremaglia, Tremonti, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte, Viespoli e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quarantanove, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

### **In morte dell'onorevole Giuseppe Calabrò.**

PRESIDENTE. Comunico che il giorno 16 giugno è deceduto l'onorevole Giuseppe

Calabrò, già membro della Camera dei deputati nella seconda, terza, quarta, sesta e settima legislatura.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

**Discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, fatta a New York il 9 dicembre 1999, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno (2412) e dell'abbinata proposta di legge: Violante ed altri (1722) (ore 14,35).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, fatta a New York il 9 dicembre 1999, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno; e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa dei deputati Violante ed altri.

Comunico che il tempo complessivo riservato all'esame di tale disegno di legge è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi resoconto stenografico della seduta del 30 maggio 2002*).

### **(Discussione sulle linee generali — A.C. 2412)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare.

Avverto che le Commissioni II (Giustizia) e III (Affari esteri) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il relatore per la III Commissione, onorevole Folena, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

PIETRO FOLENA, *Relatore per la III Commissione*. Colleghi, oggi iniziamo la discussione e — credo — anche la rapida approvazione di due importanti leggi di ratifica di accordi internazionali (la presente e quella successiva, relativa alla repressione degli attentati terroristici mediante esplosivi), di grande importanza, volte a garantire un'azione coordinata, efficace ma anche giusta e non indiscriminata, nel prevenire e nel reprimere ogni atto terroristico; atti che, ancora prima che politicamente e umanamente, noi tutti condanniamo sul piano morale.

La ratifica della convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo si inserisce in un percorso che vede, da anni, le istituzioni e le forze politiche impegnate nel combattere quel fenomeno criminale e barbaro che è il terrorismo internazionale. Dopo i tragici fatti dell'11 settembre, siamo però tutti chiamati a farlo con una maggiore efficacia ed una più netta coerenza — senza quartiere —, contro ogni tentativo di minare alla base la democrazia e lo spirito di cooperazione fra gli Stati, che è la premessa per ogni società libera e civile. Per farlo occorre perciò fare i conti con un terrorismo che si evolve e che si globalizza, utilizzando mezzi e strumenti moderni e raffinati, secondo quel principio che, come ha ricordato Kofi Annan — intervenendo sulla stampa statunitense il giorno successivo l'apertura alla firma della convenzione internazionale oggi in esame e che è entrata in vigore il 10 aprile (purtroppo interveniamo con un certo ritardo) —, il terrorismo può nascere in mille modi, ma può sopravvivere solo con risorse finanziarie notevoli, in grado di mantenere armate le mani dei criminali.

Secondo questa volontà molto ferma di combattere ogni forma di terrorismo internazionale, ci si è confrontati per pre-

disporre in maniera efficiente, anche nel nostro paese, strumenti di cooperazione internazionale in grado di sradicare e combattere chi finanzia, chi copre e chi alimenta i circuiti terroristici internazionali. Per fare ciò siamo consapevoli che sia necessaria una maggiore e sempre più stretta cooperazione internazionale, sia in ambito europeo — al riguardo vorrei ricordare la nuova direttiva 97 del 2001 del Consiglio europeo di Gand, contro il riciclaggio dei proventi illeciti, ed anche le posizioni comuni adottate dal Consiglio dell'Unione europea il 27 dicembre del 2001, relativamente al congelamento di risorse economiche appartenenti a persone implicate con fatti di terrorismo — sia in ambito mondiale.

Tutto questo può permettere di sradicare ogni forma di crimine, tanto terroristico che non, che finora ha potuto contare anche su legislazioni nazionali diverse, più o meno complesse o lacunose, più o meno efficaci nel reprimere chi punta a colpire le nostre democrazie e il nostro spirito di convivenza.

La presente convenzione internazionale per la repressione del finanziamento al terrorismo si propone, infatti, di fornire strumenti maggiormente efficaci attraverso l'aggiornamento degli ordinamenti nazionali, secondo una concezione ad un tempo garantista dei diritti dei singoli, nel rispetto del diritto internazionale consuetudinario e pattizio, e giustamente repressiva dei fenomeni accertati di aiuto economico al terrorismo internazionale.

In particolare, l'articolo 1 della Convenzione reca la definizione di alcuni termini fondamentali utilizzati nel testo, come quella relativa ai fondi e ai proventi dei reati che rientrano nelle fattispecie indicate nel successivo articolo 2.

Le disposizioni della convenzione sono violate allorquando un soggetto, servendosi di un qualsiasi mezzo, raccoglie fondi destinati ad essere utilizzati per commettere atti terroristici, cioè atti considerati reati ai sensi delle altre convenzioni ratificate, oppure azioni miranti ad uccidere o

ferire gravemente civili che non partecipano direttamente alle ostilità in caso di conflitto armato.

Viene, inoltre, specificato che, affinché si ravvisi la fattispecie di reato, non è necessario che tali fondi vengano effettivamente utilizzati a fini terroristici. Si colpiscono, in tal modo — e questa è una nozione di grande rilievo — le stesse riserve potenziali nonché le stesse masse di capitali generatrici di ulteriori risorse economiche. Parimenti, commette reato anche chiunque tenti di commettere un atto di terrorismo oppure vi partecipi in quanto complice, organizzzi e contribuisca alla commissione del reato.

Nel delimitare il campo di applicazione della convenzione, l'articolo 3 stabilisce che questa non viene applicata quando l'atto terroristico è compiuto nel territorio di un solo Stato e il presunto autore si trova nel territorio dello Stato di cui è cittadino, a meno che un altro Stato non rivendichi la propria giurisdizione nei casi in cui siano responsabili o risultino vittime dell'azione terroristica propri cittadini, sedi o interessi, rispettando in tal modo il cosiddetto diritto di dominio riservato tipico degli ordinamenti nazionali.

Ai sensi dell'articolo 4, ogni Stato-parte si impegna ad adottare le eventuali necessarie misure per adeguare il proprio ordinamento penale ai fini dell'attuazione della convenzione.

L'articolo 5 impegna le parti a prevedere forme di responsabilità penale, civile o amministrativa in capo a persone giuridiche che compiano, tramite i propri amministratori, azioni in violazione della convenzione. Dovranno essere, inoltre, predisposte efficaci sanzioni penali, civili e amministrative anche di natura pecuniaria, che risultino proporzionate e dissuasive così come oggi ci si impegna a fare con l'estensione, già attuata con il decreto-legge del 18 ottobre 2001, n. 374, delle norme previste nell'articolo 270-*bis* del codice penale.

L'articolo 6 prevede che le parti adottino, se necessario, misure di carattere legislativo affinché i reati contemplati dalla convenzione non trovino alcuna giu-

stificazione di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o in considerazione di qualsiasi altro analogo motivo.

L'articolo 7 definisce i casi in cui, in merito alle violazioni della convenzione, uno Stato può stabilire la propria competenza giurisdizionale. Qualora siano più di uno gli Stati che si dichiarano competenti, questi si impegnano a coordinare in modo opportuno la loro azione, fissando le modalità di una reciproca assistenza giudiziaria.

Nell'articolo 8, sono contemplate specifiche misure per l'individuazione, la rilevazione, il blocco, il sequestro di fondi destinati ad essere utilizzati in attività di sostegno al terrorismo. I fondi confiscati, su cui per lo specifico italiano si tornerà discutendo degli articoli 5 e 6 del disegno di legge governativo oggi in esame, potranno essere condivisi con altri Stati sulla base di appositi accordi oppure potranno essere utilizzati per risarcire le vittime di atti terroristici.

Al fine di un'eventuale incriminazione ed estradizione, le persone che si presumono responsabili di violazioni ai sensi della convenzione, saranno oggetto, secondo le previsioni dell'articolo 9, di opportune indagini di ricostruzione dei fatti.

Alla persona indagata vengono, comunque, garantiti alcuni diritti fondamentali, come quello di comunicare con un rappresentante qualificato dello Stato di appartenenza e di riceverne la visita; nell'ipotesi in cui uno Stato non conceda l'estradizione nei confronti di un altro Stato, che ne avanzi la richiesta legittimamente, questi è tenuto, ai sensi dell'articolo 10, a far sì che l'autorità giudiziaria competente intenti un'azione penale secondo le procedure previste dalla legislazione interna. L'articolo 11 stabilisce espressamente che i reati rientranti nell'ambito di applicazione della convenzione in esame sono considerati a pieno titolo come casi di estradizione in tutti i trattati di estradizione che le parti abbiano già concluso tra di loro o che stipuleranno in futuro.

L'articolo 12 riguarda l'assistenza giudiziaria che gli Stati contraenti si impegnano a concedersi reciprocamente nella forma più ampia possibile, ai fini di inchieste, di procedure penali o di estradizioni conseguenti alla commissione di reati cui si applica la convenzione; è esplicitamente stabilito che le parti non possano invocare il segreto bancario per rifiutare una collaborazione giudiziaria. Allo stesso modo, secondo quanto prevede l'articolo 13, le violazioni della convenzione non possono essere considerate come reati fiscali né come reati politici (articolo 14) e, come tali, essere invocate per rifiutare una richiesta di estradizione o di assistenza giudiziaria.

Nessuna disposizione contenuta nella convenzione può, tuttavia, essere interpretata in base all'articolo 15 come un obbligo di estradizione o di mutua assistenza giudiziaria se uno Stato abbia motivi validi per ritenere che queste richieste abbiano il solo scopo di perseguire giudizialmente o di punire una persona per ragioni inerenti alla razza, alla religione, alla nazionalità, all'etnia o alle sue opinioni politiche.

L'articolo 16 concerne il trasferimento in un altro Stato parte di persone detenute in stato di giudizio o per scontare una pena, al fine di testimoniare o di contribuire all'accertamento dei fatti nell'ambito di inchieste o di azioni giudiziarie relative ai reati disciplinati dalla convenzione; perché avvenga il trasferimento, è necessario il consenso libero e consapevole della persona detenuta e quello delle autorità competenti dei due Stati interessati. Lo Stato che richiede il trasferimento ha il potere e l'obbligo di trattenere in detenzione la persona trasferita, salvo richiesta o autorizzazione contraria dello Stato da cui ha avuto origine il trasferimento.

L'articolo 17 riconosce un trattamento equo a ciascuna persona detenuta oggetto di procedimenti intentati ai sensi della convenzione; in particolare, le sono garantiti tutti i diritti ed i benefici previsti dalla legislazione nello Stato in cui si trova, nonché dalle norme vigenti di diritto internazionale, ivi comprese quelle relative ai diritti umani.

Ai fini della prevenzione degli atti terroristici sanzionati dalla convenzione, in base al dettato dell'articolo 18, gli Stati contraenti attuano forme di cooperazione adottando ogni misura possibile per impedire e per contrastare la preparazione o la commissione di tali reati all'interno o all'esterno dei loro rispettivi territori. Si tratta, in particolare, di misure volte a vietare le attività illegali di persone e di organizzazioni impegnate ad incoraggiare, a fomentare e a predisporre atti di terrorismo oppure di provvedimenti che obbligano le istituzioni e gli operatori finanziari ad utilizzare i mezzi più efficaci per identificare i clienti abituali o occasionali — persone fisiche e persone giuridiche —, i titolari e i beneficiari dei conti correnti e per segnalare operazioni insolite o sospette. Lo spirito di questa stessa parte della convenzione, al di là delle implicazioni di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, ha una funzione meritoria anche di incoraggiamento ad evitare normative nazionali non in grado, direttamente o anche indirettamente, di impedire la creazione o la facilitazione di falle o di comportamenti sospetti e insoliti nelle pratiche amministrative, contabili e fiscali degli operatori economici nazionali. Ovviamente, si tratta di una preoccupazione da noi condivisa in pieno.

L'articolo 19 impone a ciascuno Stato parte di comunicare al Segretario generale delle Nazioni Unite il risultato definitivo di un'azione penale intentata nei confronti di una persona ritenuta responsabile di violazione ai sensi della convenzione. Per quanto concerne l'adempimento degli obblighi che discendono dall'attuazione della convenzione, gli articoli 20 e 21 sanciscono il rispetto dei fondamentali principi di diritto internazionale, come l'uguaglianza sovrana e l'integrità territoriale degli Stati, e dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 22, nessuna disposizione della convenzione abilita uno Stato ad esercitare sul territorio di un altro Stato competenze o funzioni riservate a quest'ultimo dalla sua legislazione interna. Secondo le previsioni dell'articolo

23 allegato alla convenzione, che contiene un elenco di strumenti internazionali aventi ad oggetto questioni relative al fenomeno del terrorismo, questo può essere modificato con l'aggiunta di altri trattati pertinenti.

In conclusione, colleghi, per la specifica discussione di oggi, rispetto al testo proposto dal Governo voglio rilevare la concordanza e la sintonia con i decreti-legge emanati dopo i fatti dell'11 settembre relativamente all'estensione delle sanzioni previste dal decreto legislativo n. 231 del 2001, nonché relativamente all'articolo 4 del testo del Governo che dispone l'applicazione delle sanzioni contenute nell'articolo 26 della legge n. 55 del 1990. Era ed è in parte rimasta una qualche perplessità relativamente all'impianto generale che si viene a creare con l'aggiunta del comma 1-*bis* all'articolo 26 della suddetta legge, in quanto va rilevato come un miglior coordinamento normativo consiglierebbe di inserire al comma 1 dell'articolo 26 della legge n. 55 del 1990 il riferimento all'articolo 270-*bis* del codice penale prima dell'indicazione di altri delitti (articoli 648, 648-*bis* e 648-*ter*): tuttavia, complessivamente, sul testo il giudizio non può non essere favorevole. Concordanza piena rispetto al testo governativo viene espressa anche per la parte III del disegno di legge in quanto si ritiene doveroso ampliare gli interventi risarcitori verso le vittime del terrorismo internazionale.

**PRESIDENTE.** Il relatore per la II Commissione, onorevole Pecorella ha facoltà di svolgere la relazione.

**GAETANO PECORELLA, Relatore per la II Commissione.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentanti del Governo, concordo con le osservazioni già effettuate dall'onorevole Folena su tutti i punti da lui trattati. Il provvedimento in esame è diretto a ratificare la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, che l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato il 9 dicembre 1999. La convenzione obbliga gli Stati firmatari a punire, prevedendo effi-

caci sanzioni penali, civili e amministrative, chiunque (compresi gli enti), servendosi di un qualsiasi mezzo, raccolga fondi destinati ad essere utilizzati per commettere atti terroristici o, in caso di conflitto armato, azioni miranti ad uccidere o ferire gravemente i civili che non partecipino direttamente alle ostilità. Come vedremo nell'analizzare il disegno di legge, per dare attuazione alla convenzione, è stato ritenuto necessario introdurre nell'ordinamento italiano una norma che preveda la responsabilità amministrativa di società ed enti che finanziano il terrorismo internazionale.

Il disegno di legge, oltre a contenere le disposizioni riguardanti la ratifica, reca quindi anche specifiche norme di adeguamento del diritto interno. In particolare il capo II (articoli 3 e 4) introduce, in attuazione di apposite previsioni della Convenzione, un apparato sanzionatorio volto a colpire, attraverso un richiamo all'articolo 270-*bis* del codice penale, coloro che — società, enti o professionisti — finanziano il terrorismo internazionale. A tale proposito, si ricorda che il recente decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla legge n. 438 del 2001, ha modificato una preesistente fattispecie penale, l'articolo 270-*bis* del codice penale, per colpire il delitto di associazione con finalità di terrorismo internazionale. Il reato associativo in questione può consistere, tra l'altro, nel finanziamento di associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo, anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale. L'articolo 3 del disegno di legge prevede che gli enti forniti di personalità giuridica e le società e associazioni prive di personalità giuridica, che svolgano attività riconducibili alle finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico (*ex* articolo 270-*bis* del codice penale), siano soggetti all'applicazione delle sanzioni previste dal decreto legislativo n. 231 del 2001 in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle so-

cietà, associazioni ed enti privi di personalità giuridica che non svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Si ricorda che, secondo tale normativa, l'illecito amministrativo che fonda la responsabilità amministrativa del soggetto collettivo dipende e scaturisce da un reato commesso da un singolo che rivesta un ruolo apicale (rappresentanza, amministrazione, direzione, gestione o controllo) o subordinato, all'interno della struttura nella quale si articola il soggetto collettivo medesimo.

Una delle modifiche apportate al testo dalle Commissioni è diretta a rendere più chiaro proprio il meccanismo della responsabilità amministrativa degli enti. Si è specificato, quindi, che gli enti sono responsabili in relazione alla commissione di delitti che siano stati commessi ponendo in essere uno degli atti di cui all'articolo 2 della convenzione. Il testo originario, come si è visto, limitava la responsabilità al solo delitto di cui all'articolo 270-*bis* del codice penale, senza tuttavia prevederne la sua commissione. In realtà, i fatti che la convenzione mira a punire sono di portata più ampia rispetto alla fattispecie di cui all'articolo 270-*bis*.

Altra modifica apportata al testo riguarda l'entità della sanzione, in quanto si è previsto un valore minimo della quota, la quale costituisce lo strumento che il legislatore, con il decreto legislativo n. 231 del 2001, ha utilizzato affinché la responsabilità pecuniaria delle persone giuridiche e delle società sia adeguata alla concreta capacità patrimoniale dell'ente che ha commesso l'illecito amministrativo. Per meglio descrivere le ragioni che hanno indotto le Commissioni a modificare su tale punto il disegno di legge è opportuno richiamare, sia pure sinteticamente, il meccanismo delle quote.

Nella commisurazione della sanzione pecuniaria il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto, del grado della responsabilità dell'ente nonché dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti. L'importo della quota è fissato

sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente allo scopo di assicurare l'efficace della sanzione.

Il disegno di legge, per il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'articolo 3, prevede che i soggetti collettivi saranno soggetti alla sanzione pecuniaria da 150 mila (pari a 300 quote) a 350 mila (pari a 700 quote) euro, oltre all'interdizione dall'esercizio dell'attività e alla sospensione delle autorizzazioni, licenze o concessioni, per un periodo da sei mesi a tre anni (comma 4). Le Commissioni hanno previsto, per le ragioni sopra esposte, il valore minimo (200 euro) e il valore massimo (500) della quota. Il giudice, quindi, dovrà prima valutare la gravità del fatto commesso, stabilendo a quante quote questo corrisponda, e, in un secondo momento, in base alla capacità patrimoniale dell'ente, determinare, tra un minimo ad un massimo, il valore della quota. Due fatti concreti di medesima gravità commessi da due società con diversa capacità economica dovranno essere puniti con sanzioni pecuniarie non di identica entità, affinché la sanzione comporti il medesimo pregiudizio economico per le due società. Ad esempio, un fatto, considerato dal giudice di massima gravità e, quindi, da punire con la sanzione di 700 quote, potrà essere punito con una sanzione pecuniaria che va da 140 mila a 350 mila euro. Il comma 2 dell'articolo 3 prevede che l'utilizzazione dell'ente o di una sua unità organizzativa alla prevalente od unica finalità di terrorismo, costituisca un'aggravante che comporta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività e la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni.

L'articolo 4 intende disporre l'applicazione delle misure disciplinari ovvero dei provvedimenti di sospensione o revoca del titolo abilitante anche quando — nell'esercizio di attività bancaria, professionale o di cambio valuta ovvero di altra attività soggetta ad autorizzazione, licenza, iscrizione in appositi albi o registri o ad altro titolo abilitante — siano realizzate condotte di finanziamento del terrorismo, anche internazionale *ex* articolo 270-*bis* del codice penale.

Il capo III (articoli 5-6) del disegno di legge è rubricato « Fondo per le vittime del terrorismo internazionale », per quanto un vero e proprio fondo non è stato mai istituito, né viene istituito dal disegno di legge in commento. In realtà, il disegno di legge apporta limitate violazioni alla legislazione in materia di provvidenze a favore delle vittime del terrorismo e quindi finanzia il capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'interno già dedicato alla speciale elargizione in favore delle vittime dei cittadini italiani, dei cittadini stranieri e degli apolidi che abbiano perduto la vita a causa di azioni terroristiche.

L'articolo 5 del disegno di legge precisa che l'elargizione non è dovuta allorché sia stata già corrisposta o comunque richiesta ad un altro Stato.

L'articolo 6 prevede infine che le somme provenienti dalle confische operate per reati di terrorismo siano destinate ad un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Il capo IV del disegno di legge, infine, contiene soltanto l'articolo 7 che fissa l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta ufficiale*.

Si auspica, per la gravità e l'importanza dei fenomeni che vengono in tal modo regolamentati, una rapida ed unanime approvazione del disegno legge di ratifica.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**IOLE SANTELLI, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, come già evidenziato dai relatori, l'importanza del disegno di legge di ratifica in esame è estrema poiché chiude di fatto il quadro normativo di riferimento in ordine al problema del terrorismo per l'Italia; inoltre, dopo la modifica della sua legislazione nazionale, con la ratifica di questa convenzione termina anche il procedimento di ratifica di tutte le convenzioni dell'ONU.

La ratifica in esame pone in evidenza uno dei problemi fondamentali che si è

verificato in merito alla lotta del terrorismo, quello del suo finanziamento da parte di enti e società. In questo caso quindi, come già stato evidenziato, si fa riferimento al decreto legislativo n. 231 del 2001 per sanzionare amministrativamente anche le società stesse.

Rispetto alle modifiche effettuate dalla Commissione, l'unico elemento di riflessione sul quale il Governo vorrebbe ritornare è quello specificato dall'articolo 3 del capo II del disegno di legge in esame. La Commissione, ritenendo di fatto restrittivo il dettato del 270-bis del codice penale (che, oggettivamente, come rilevato dagli stessi relatori, probabilmente non teneva conto di una serie di condotte che potevano verificarsi) ha preferito far riferimento direttamente all'articolo 2 della convenzione.

In realtà, la perplessità sorge dal fatto che — al riguardo, il Governo invita l'Assemblea alla riflessione — il riferimento all'articolo 2 della convenzione (non si tratta solo di una norma programmatica, ma di una norma di riferimento anche di altri trattati e convenzioni) potrebbe condurre ad un eccesso contrario rispetto a quello cui porterebbe il riferimento all'articolo 270-bis, del codice penale, vale a dire l'estensione, a dismisura, della portata della norma, facendone perdere completamente qualsiasi richiamo alla tassatività.

Questa è l'unica riflessione che il Governo ritiene di formulare all'Assemblea, poiché, per il resto, l'esame operato dalla Commissione è totalmente esaustivo; si richiede, pertanto, soltanto un'immediata ratifica.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Fanfani. Ne ha facoltà.

**GIUSEPPE FANFANI.** Signor Presidente, signori relatori, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, credo che la discussione abbia denotato quanto sia importante, quanto sia sentito unanimemente, quanto sia condiviso in merito alle conclusioni il problema di porre un rigoroso limite alla possibilità che il terrorismo internazionale tragga dal finanziamento e

dall'interconnessione con la finanza internazionale una delle proprie fonti di vita. Ognuno di noi, quando parla di questo problema e affronta la ratifica di questa fondamentale convenzione, ha di fronte agli occhi ciò che è accaduto l'11 settembre dell'anno scorso, ma anche ciò che accade quotidianamente all'interno del bacino del Mediterraneo; mi riferisco ad una serie di atti reiterati che fondano il confronto bellico tra Stati su una filosofia assolutamente nuova alla quale nessuno Stato civile era stato abituato e con la quale è difficilissimo confrontarsi per l'interconnessione che essa comporta anche con i sacrifici individuali che traggono da visioni fondamentaliste della propria esistenza una struttura filosofica che le anima.

In realtà si è assistito in questi anni a profondi cambiamenti nella struttura dello stesso terrorismo che hanno connotato l'inadeguatezza delle forme tradizionali di cooperazione anche fra Stati — per cui si è assistito a fenomeni terroristici operanti a livello internazionale ed aventi basi e strutture dislocate in paesi diversi, — e si è anche assistito a fenomeni terroristici che sono in grado di attingere, oltre che ad una organizzazione diffusa, anche a fonti finanziarie delle quali è difficile conoscere l'origine, ma soprattutto è difficilissimo conoscere la dislocazione sul piano internazionale ed i limiti.

È per questa ragione che nel provvedimento al nostro esame si fa riferimento a strutture di copertura, presenti nei vari paesi sotto forma di enti o società aventi scopi caritatevoli, culturali e sociali che possono avere in sé i fondamenti di una struttura terroristica.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con la delibera che ha adottato della convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo nel 1999, ha in realtà imposto agli Stati membri, attraverso le procedure proprie, tutta una serie di adeguamenti che trovano il proprio fondamento in risoluzioni precedenti, quali quella del 9 dicembre 1994, nella quale tutti gli Stati membri condannavano in maniera estremamente

decisa il terrorismo e le pratiche terroristiche, indicando, attraverso questi due termini, il ricorso a strutture che al momento parevano innovative, ma che oggi sembrano lontane nel tempo, quale la risoluzione n. 51210 del 17 dicembre 1996, con la quale l'Assemblea invitò gli Stati a prendere le misure per prevenire, impedire, con mezzi interni appropriati, il finanziamento del terrorismo e delle organizzazioni che si sarebbero costruite, all'interno dei singoli Stati, anche fingendo — e cito testualmente —, di avere uno scopo caritatevole, culturale o sociale, a maggior dimostrazione che la evidenza del fenomeno era già presente, all'interno della struttura delle Nazioni Unite e degli Stati che la componevano.

In realtà, tale Convenzione sollecita gli Stati membri a porre in essere strumenti giuridici multilaterali, e a completare, con norme di adeguamento interno, la normativa in materia di ostacoli al finanziamento dell'attività terroristica. Essa lo fa in maniera estremamente coerente con le modalità che venivano ricordati dagli onorevoli relatori i cui interventi mi hanno preceduto, attraverso la definizione di ipotesi di reati e di ipotesi di figure criminose individuate in ogni atto destinato ad uccidere e ferire gravemente un civile od ogni altra persona, che sono obiettivi di carattere individuale, ovvero destinato a colpire obiettivi di più ampia portata, ovvero collettivi, nella parte in cui si individuano negli atti volti ad intimidire una popolazione, a costringere un Governo od una organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere qualsiasi atto.

Si tratta di provvedimenti estremamente ampi, che lasciano e lasciavano agli Stati membri una possibilità di adeguamento — che in parte il nostro ordinamento aveva già completato con il provvedimento al quale faceva correttamente riferimento il presidente della Commissione giustizia — anche attribuendo alle attività terroristiche una connotazione specifica, in relazione alla consumazione dei reati, che prevedeva esplicitamente nella convenzione la possibilità di rendere

concrete figure criminose autonome anche laddove i fondi non fossero stati effettivamente utilizzati per commettere taluno dei reati delle ipotesi criminose previste dall'articolo 2. In sostanza, si identificavano, quanto alla gravità dei comportamenti e quanto alla necessità di repressione da parte degli Stati che avrebbero aderito alla convenzione, le ipotesi di tentativo e le ipotesi di costruzione di una struttura destinata, anche sotto il semplice profilo finanziario, allo spalleggiamento del terrorismo con ipotesi delittuose del tutto assimilabili a delitti consumati.

Sotto questo profilo, il provvedimento oggi al nostro esame, nella parte in cui recepisce, autorizza la ratifica e dà piena esecuzione alla convenzione in oggetto, è perfettamente condivisibile, ma è altrettanto condivisibile nella parte in cui, completando la normativa di riferimento nazionale, prevede all'articolo 3 una estensione della responsabilità di carattere sanzionatorio anche alle persone giuridiche, attraverso un procedimento di connessione fra la responsabilità delle persone giuridiche e i delitti che siano stati commessi da taluno dei propri legali rappresentanti o funzionari di carattere apicale, attraverso — e qui si individua il mezzo — taluni degli atti previsti all'articolo 2 della convenzione. Si tratta di una norma di carattere complesso, ma estremamente puntuale sotto il profilo tecnico-giuridico perché individua nel contempo la responsabilità delle persone giuridiche, attraverso il richiamo al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e attraverso il richiamo altrettanto specifico all'identificazione dei soggetti previsti negli articoli 1 e 5 i cui comportamenti debbono essere considerati alla base della responsabilità delle persone giuridiche, collegandone i comportamenti a taluno dei delitti previsti dall'articolo 2 della presente convenzione.

È altrettanto importante che, accanto al sistema sanzionatorio previsto nell'articolo 3, nella parte finale di tale articolo si inseriscano alcune sanzioni di carattere accessorio che riguardano l'interdizione dall'esercizio dell'attività e della sospensione delle autorizzazioni, licenze o con-

cessioni, perché questo è uno strumento di carattere repressivo indispensabile al fine di impedire che determinati atti, considerati alla base del finanziamento del terrorismo internazionale, possano essere ulteriormente perpetrati nel tempo.

Allo stesso modo è perfettamente condivisibile quella parte della convenzione che esclude la possibilità di portare a giustificazione del comportamento organizzativo di risorse finanziarie a scopi terroristici considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o consistenti in motivi analoghi.

La norma è particolarmente importante perché, nel momento in cui l'articolo 15 disciplina un sistema di garanzie individuali nei confronti di coloro che sono stati o vengono accusati da taluno degli Stati membri di reati connessi al terrorismo, si stabilisce chiaramente che nessuna disposizione della convenzione in atto possa essere interpretata nel senso di rendere obbligatoria l'estradizione ove uno Stato abbia serie ragioni di ritenere che la richiesta sia stata presentata — leggo testualmente — per perseguire o punire una persona per ragioni che hanno a che vedere con la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, la sua origine etnica e le sue opinioni politiche.

Si tratta di un provvedimento estremamente importante perché, da un lato, impedisce che convincimenti di carattere politico, filosofico, ideologico, razziale, etnico o religioso, possano essere portati a giustificazione di un'azione terroristica — anche se sotto il profilo strettamente finanziario — e, dall'altra, impedisce che condizioni di questo tipo possano costituire un elemento discriminante nei confronti di cittadini di Stati esteri qualora lo Stato che ha provveduto all'indagine ed alla cattura ritenga che effettivamente sia così.

Credo, quindi, che questa sistematica complessiva contenga elementi di grande rilevanza il cui recepimento nell'ordinamento giuridico del nostro Stato è un atto di civiltà, come lo è il richiamo all'articolo 8 che consente l'identificazione, la rilevazione, il sequestro di tutti i fondi utilizzati

e la successiva confisca alla quale consegue la destinazione delle somme oggetto di confisca ad un fondo la cui struttura è stata correttamente disegnata nel capo III del provvedimento in esame.

Un'ultima considerazione riguarda la sistematica delle garanzie che sono previste in questo provvedimento e che credo costituiscano un fattore di indubbia civiltà sotto il profilo del recepimento di questo provvedimento nell'ordinamento statale. Si prevede la necessità di considerare, in tutti i trattati internazionali in vigore, come caso di estradizione, tutte le ipotesi di violazione dell'articolo 2 della presente convenzione con una previsione di carattere retroattivo, accompagnata, nell'ultima parte del primo comma dell'articolo 11, da un obbligo specifico, per tutti gli Stati aderenti, di considerare caso obbligatorio di estradizione le violazioni dell'articolo 2 della convenzione in ogni successiva convenzione internazionale, come norma che obbliga alla mutua assistenza giudiziaria in questi casi ed impone l'impossibilità per gli Stati membri di invocare il segreto bancario per rifiutarsi di dare luogo ad una richiesta di mutua assistenza.

Accanto a queste regole di civiltà ve ne sono altre due, contenute negli articoli 13 e 14, laddove si dice che nessuna delle violazioni previste nell'articolo 2 — quelle alle quali si è fatto riferimento — può essere denegata, in termini di assistenza giudiziaria, da uno Stato, invocando unicamente il carattere fiscale della violazione — fatto noto e molto spesso abusato da alcuni Stati nel momento in cui si richiedevano collaborazioni internazionali e giudiziarie per fatti anche estremamente gravi —, e laddove si dice che nessuna richiesta di estradizione o di mutua assistenza fondata sui reati previsti dall'articolo 2 può essere rigettata sul presupposto che esso costituisca un reato politico. È un corollario della norma in precedenza vista...

PRESIDENTE. Onorevole Fanfani...

GIUSEPPE FANFANI. Sto per concludere, signor Presidente.

PRESIDENTE. Lei ha superato il tempo a sua disposizione, onorevole Fanfani.

GIUSEPPE FANFANI. Signor Presidente, vuol dire che non parlerò sull'altro provvedimento: mi limiterò a richiamare le considerazioni già illustrate.

PRESIDENTE. Benissimo. Può concludere, allora, onorevole Fanfani.

GIUSEPPE FANFANI. La ringrazio, signor Presidente.

È molto importante la previsione, accanto a queste garanzie collettive, consistenti in obblighi specifici imposti agli Stati, di garanzie individuali che attengono non solo alle modalità di estradizione e di trasferimento, ma anche di trattamento; proprio con riferimento a quest'ultimo, con una norma che introduce un principio, a mio avviso, di civiltà internazionale, la convenzione stabilisce il diritto al trattamento equo del detenuto.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo sia doveroso dare attuazione a questa convenzione internazionale sia perché da essa scaturiscono obblighi di adeguamento della normativa interna in termini di civiltà sia perché essa costituisce un efficace strumento di repressione del terrorismo internazionale. Per questi motivi, ritengo non si possa fare a meno di plaudire ad un'iniziativa che, peraltro, incontra il favore di tutti i gruppi politici (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Fanfani.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche dei relatori e del Governo  
— A.C. 2412)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la II Commissione, onorevole Pecorella.

GAETANO PECORELLA, *Relatore per la II Commissione*. Signor Presidente, è sicuramente da apprezzare la preoccupazione del Governo per un'indicazione più tassativa delle fattispecie che danno luogo all'applicazione delle sanzioni a carico di enti aventi personalità giuridica e società.

Tuttavia, a me pare che il riferimento contenuto nell'articolo 3 del disegno di legge ai « delitti che siano stati commessi ponendo in essere uno degli atti di cui all'articolo 2 della convenzione » vada posto in relazione diretta con le fattispecie del diritto interno e, dunque, che non tutti i comportamenti di cui all'articolo 2 della convenzione diano luogo a sanzioni, ma soltanto quelli che, a loro volta, siano configurabili come delitti secondo il diritto italiano.

Quindi, la preoccupazione è sicuramente da condividere, ma credo che questo riferimento testuale possa consentirci, in qualche modo, di superarla e di essere più tranquilli per quanto concerne il rispetto del principio di legalità.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Pecorella.

Ha facoltà di replicare il relatore per la III Commissione, onorevole Folena.

PIETRO FOLENA, *Relatore per la III Commissione*. Signor Presidente, desidero sviluppare una considerazione politica. Io credo che questa convenzione apra, sia pure tardivamente, uno spazio di iniziativa, giuridica e politica, a livello internazionale, intorno ad un tema che, nel corso degli anni passati, era stato trascurato moltissimo. Mi riferisco agli effetti dei processi di liberalizzazione dei mercati, di interdipendenza e di correlazione tra i diversi sistemi economici, che hanno i loro risvolti positivi e significativi, ma che, se lasciati operare senza controlli, senza nuove istituzioni e nuove regole, rischiano di determinare situazioni di enorme difficoltà.

Tutti sappiamo che i canali attraverso i quali il terrorismo internazionale si alimenta finanziariamente sono simili, a volte identici, a quelli che alimentano la

mafia, la criminalità ed altre forme di crimine internazionale.

Se con questa convenzione e con la sua ratifica noi ci dotiamo di strumenti adeguati per colpire le modalità di raccolta dei fondi delle organizzazioni terroristiche, dobbiamo sapere che di fronte a noi — certamente non solo al nostro paese, ma alla comunità internazionale — è aperto il grande tema di come nei prossimi anni efficacemente lotteremo contro i cosiddetti paradisi fiscali, contro i sistemi di riciclaggio internazionale, per scoprire tutte quelle zone di ombra nelle quali, a livello internazionale, si accumulano gigantesche fortune di dubbia provenienza, che spesso alimentano fenomeni criminali di tipo diverso.

Vorrei sottolineare conclusivamente che sapere che la ratifica di questa convenzione ha anche questo segno, vuol dire sapere che c'è una nuova frontiera nella battaglia per la legalità e, al tempo stesso, anche una frontiera che ha a che fare con una domanda di giustizia sociale, di democrazia che proviene da tanti popoli e da paesi del sud del mondo, e che colpire questi interstizi nei quali si annidano fenomeni criminali vuol dire anche cominciare a costruire un ordine economico internazionale nel quale non si accumulino quelle gigantesche differenze, quelle gravissime ingiustizie dentro le quali purtroppo trovano alimento ed origine anche fenomeni così gravi come quelli che noi vogliamo combattere.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante il Governo.

JOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di**

**esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno (2074) e dell'abbinata proposta di legge Violante ed altri (1721) (ore 15,25).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno; e dell'abbinata proposta di legge d'iniziativa dei deputati Violante ed altri.

Comunico che il tempo complessivo riservato all'esame di tale disegno di legge è pubblicato in calce al vigente calendario dei lavori (*vedi resoconto stenografico della seduta del 30 maggio 2002*).

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 2074)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che le Commissioni II (Giustizia) e III (Affari esteri) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il relatore per la III Commissione, onorevole Folena, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

PIETRO FOLENA, *Relatore per la III commissione*. Signor Presidente, si tratta di una convenzione, in vigore oramai dal 23 maggio 2001 (anche qui interveniamo tardivamente), importante e fondamentale per colpire il terrorismo ed ogni minaccia alla democrazia e alla libera convivenza negli e tra gli Stati del pianeta, partendo dalla considerazione della sempre mag-

giore frequenza di attentati terroristici compiuti per mezzo di esplosivo e della mancanza di uno strumento internazionale che abbia per oggetto questo tipo specifico di attentati.

Siamo giunti alla discussione qui in Assemblea dopo un confronto serrato e costruttivo in Commissione che ha visto, lo voglio dire con piacere e con soddisfazione politica, prevalere il buon senso ed una concezione positiva delle diverse convenzioni, oltre ogni tentativo di militarizzazione del nostro codice e quindi delle stesse relazioni internazionali.

Il fatto che il relatore, la Commissione giustizia, la maggioranza ed il Governo abbiano acceduto all'idea, da noi avanzata, di riformulare diversi ed importanti passaggi, soprattutto per quanto riguarda alcuni aspetti dell'originario atto Camera 2074, accettando emendamenti migliorativi, credo sia il risultato di un lavoro costruttivo comune a cui l'opposizione ha dato il suo forte contributo.

La convenzione in esame, che ha lo scopo di rafforzare e sviluppare la cooperazione multilaterale come mezzo maggiormente efficace per prevenire e reprimere il terrorismo, è lo strumento più efficace che si ha a disposizione. Oltre al preambolo, la convenzione si compone di 24 articoli riproducendo disposizioni in parte simili a quelle che abbiamo appena trattato nella convenzione relativa alla repressione del finanziamento del terrorismo.

L'articolo 1 reca la definizione di alcuni termini fondamentali utilizzati nel testo, come, ad esempio, quello che si riferisce al dispositivo esplosivo o ad altro dispositivo.

Nell'articolo 2 sono descritte, in modo dettagliato, una serie di condotte finalizzate al compimento di atti terroristici o eversivi mediante utilizzo di esplosivi con l'intenzione di provocare la morte o gravi danni fisici oppure distruzioni massicce all'interno o contro un luogo pubblico, un impianto governativo, un sistema del trasporto pubblico o un'infrastruttura. Dal momento che il reato tentato è equiparato a quello consumato, la disposizione in esame indica anche le varie forme di

concorso di persona nel commettere violazione della convenzione. Nel delimitare il campo di applicazione della convenzione, l'articolo 3 stabilisce che questa non viene applicata quando l'atto terroristico è compiuto nel territorio di un solo Stato e il presunto autore si trova nel territorio dello Stato di cui è cittadino, a meno che un altro Stato non abbia ragione di stabilire la propria completa competenza giurisdizionale.

Ai sensi dell'articolo 4 ogni Stato parte si impegna ad adottare le eventuali e necessarie misure per adeguare il proprio ordinamento penale ai fini dell'attuazione della convenzione.

L'articolo 5 prevede che le parti adottino, se necessario, misure di carattere legislativo affinché i reati contemplati dalla convenzione, in particolare quelli concepiti per provocare il terrore fra la popolazione, non trovino alcuna giustificazione di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica e religiosa o in considerazione di qualsiasi altro analogo motivo.

L'articolo 6 individua i criteri in base ai quali uno Stato parte può stabilire la propria competenza giurisdizionale per punire i responsabili degli attentati terroristici. Questa disposizione si riferisce, in particolare, ai casi in cui il reato è stato commesso sul suo territorio o a bordo di una nave o di un velivolo sottoposti alla sua sovranità, oppure se è compiuto da un suo cittadino. Al fine di un'eventuale incriminazione ed estradizione, le persone che si presumono responsabili di violazione ai sensi della convenzione saranno oggetto, secondo le previsioni dell'articolo 7, di opportune indagini di ricostruzione dei fatti. Alla persona indagata vengono comunque garantiti i diritti fondamentali, come quello di comunicare con un rappresentante qualificato dello Stato di appartenenza e di riceverne la visita. Nel caso in cui lo Stato decida di sottoporre a detenzione la persona inquisita deve darne immediata comunicazione, direttamente o tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, agli stati contraenti che hanno di-

chiarato la propria competenza giurisdizionale e, se opportuno, a tutti gli altri Stati interessati.

Nell'ipotesi in cui uno Stato non conceda l'extradizione nei confronti di un altro Stato che ne avanzi la legittima richiesta, questi è tenuto, ai sensi dell'articolo 8, ad affidare il responsabile del reato all'autorità giudiziaria competente perché provveda a giudicarlo in base alle norme previste dall'ordinamento interno.

L'articolo 9 stabilisce espressamente che i reati rientranti nell'ambito dell'applicazione della convenzione in esame sono considerati a pieno titolo come casi di estradizione in tutti i trattati di estradizione che le parti abbiano già concluso tra di loro o che stipuleranno in futuro.

L'articolo 10 riguarda l'assistenza giudiziaria che gli Stati contraenti si impegnano a concedersi reciprocamente nella forma più ampia possibile, ai fini di inchieste, procedure penali ed estradizioni conseguenti alla commissione di reati cui si applica la convenzione.

Allo stesso modo, secondo quanto prevede l'articolo 11, gli attentati terroristici con esplosivi non possono essere qualificati come reati politici e quindi essere invocati per rifiutare una richiesta di estradizione e di assistenza giudiziaria. Nessuna disposizione contenuta nella convenzione può, tuttavia, essere interpretata, in base all'articolo 12, come un obbligo di estradizione o di mutua assistenza giudiziaria se uno Stato abbia motivi validi per ritenere che queste richieste abbiano il solo scopo di perseguire giudizialmente o di punire una persona per ragioni inerenti alla razza, alla religione, alla nazionalità, all'etnia o alle sue opinioni politiche.

L'articolo 13 concerne il trasferimento di persone detenute in stato di giudizio o per scontare una pena in un altro Stato parte, al fine di testimoniare o contribuire all'accertamento dei fatti nell'ambito di inchieste o azioni giudiziarie relative ai reati disciplinati dalla convenzione. Perché avvenga il trasferimento è necessario il consenso libero e consapevole della persona detenuta e quello delle autorità competenti dei due Stati interessati. Lo Stato

che richiede il trasferimento ha il potere e l'obbligo di trattenere in detenzione la persona trasferita salvo richiesta o autorizzazione contraria dello Stato da cui ha avuto origine il trasferimento.

L'articolo 14 riconosce a ciascuna persona detenuta o oggetto di procedimenti intentati ai sensi della convenzione, un trattamento equo; in particolare, le sono garantiti tutti i diritti e i benefici previsti dalla legislazione dello Stato in cui si trova nonché dalle norme vigenti di diritto internazionale, ivi comprese quelle relative ai diritti umani.

Ai fini della prevenzione degli atti terroristici sanzionati dalla convenzione, gli Stati contraenti — in base al dettato dell'articolo 15 — attuano forme di cooperazione, adottando ogni misura possibile per impedire e contrastare la preparazione o la commissione di tali reati all'interno o all'esterno dei loro rispettivi territori. Le parti si impegnano, inoltre, a scambiarsi informazioni, a coordinare misure preventive di carattere amministrativo, a sviluppare metodi per la rilevazione di esplosivi e di sostanze pericolose e a consultarsi per definire norme finalizzate alla marcatura degli esplosivi.

L'articolo 16 impone ad ogni Stato parte di comunicare al Segretario generale delle Nazioni Unite il risultato definitivo di ogni azione penale intentata nei confronti di una persona ritenuta responsabile di violazioni ai sensi della convenzione.

Per quanto concerne l'adempimento degli obblighi che discendono dall'attuazione della convenzione, l'articolo 17 sancisce il rispetto dei fondamentali principi di diritto internazionale, come l'uguaglianza sovrana, l'integrità territoriale degli Stati e la non ingerenza negli affari interni di altri Stati.

Ai sensi dell'articolo 18, nessuna disposizione della convenzione abilita uno Stato ad esercitare, sul territorio di un altro Stato, competenze o funzioni riservate a quest'ultimo dal proprio ordinamento interno.

Riconoscendo la piena efficacia dei principi della Carta delle Nazioni Unite di diritto internazionale umanitario, l'arti-

colo 19 esclude l'applicabilità delle disposizioni della convenzione all'attività delle forze armate in periodo di conflitto armato e nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

Le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della convenzione, che non si risolvano per via negoziale entro un periodo di tempo ragionevole, sono sottoposte ad arbitrato o, in ultima istanza, come dice l'articolo 20, all'esame della Corte internazionale di giustizia.

Gli articoli dal 21 al 24 recano le clausole di rito finali relative all'apertura, alla firma della convenzione ed alla sua entrata in vigore (30 giorni dopo il deposito del ventiduesimo strumento di ratifica), nonché alla possibilità di denunciarla con notifica scritta al Segretario generale dell'ONU, cui competono le funzioni di depositario della convenzione stessa.

Gli articoli della convenzione sono quindi, a nostro avviso, condivisibili, efficaci e compatibili con l'evoluzione stessa del nostro ordinamento nazionale.

Una maggiore perplessità era stata invece espressa, da parte nostra, per le caratteristiche dello strumento normativo con cui originariamente il Governo chiedeva l'approvazione della ratifica e l'esecuzione della convenzione stessa. Mi riferisco alle parti del disegno di legge originario presentato dal Governo che, intervenendo tanto sulle dinamiche legislative nazionali in merito all'estensione del concetto di territorio nazionale oggetto di atti terroristici, quanto sul codice penale in relazione alla modifica delle norme attuali relative all'applicabilità delle attenuanti specifiche o generiche per tutti i reati di terrorismo, poneva in noi dubbi ed interrogativi tanto di natura politica quanto di natura culturale e di interpretazione delle stesse norme internazionali. A tal proposito, il lavoro in Commissione ha dato i suoi frutti, con la maggioranza che ha preso atto delle nostre obiezioni e dei nostri dubbi, e con la trovata mediazione che, credo, rappresenti un successo del buon senso.

Le modifiche apportate al testo originario sono nate proprio da una comune

valutazione che riteneva le norme proposte in un primissimo tempo opinabili e richiedenti un'analisi ed una attenzione specifiche, non riconducibili all'approvazione della convenzione né alle modifiche legislative che tale approvazione comportava nel nostro ordinamento. In particolare, in tutti noi (anche nella stessa maggioranza) suscitavano perplessità le modifiche all'articolo 280 del codice penale, ove in modo particolare, con l'introduzione dell'articolo 280-ter, veniva di fatto reintrodotta una concezione emergenzialista, totalmente repressiva e per di più generalizzata del combinato disposto delle normative contro il terrorismo. Mi riferisco alla revoca di ogni possibile giudizio di bilanciamento in presenza di circostanze attenuanti concorrenti, stravolgendo ed annullando di fatto la funzione universale di specificità di ogni atto *unicum* giuridico, così come sancito dallo stesso articolo 69 del codice penale. L'articolo 280-ter, rappresentante un vero e proprio annullamento delle possibilità riconosciute al giudice con l'articolo 62 del codice penale, avrebbe disconosciuto la possibilità di attenuanti generiche per tutti i reati di natura terroristica, annullando anni ed anni di ricerche, sperimentazioni e dibattiti in merito alla gradualità e, soprattutto, all'unicità di ogni atto terroristico, equiparando, di fatto, ad un'unica fattispecie ogni atto terroristico nella definizione ampia e generica data dal nostro ordinamento e, comunque, sottoposta all'interpretazione sovrana del giudice. Una concezione, vorrei notare, discutibile alla luce dello stesso dibattito interno al diritto internazionale.

Si confrontino le diverse elaborazioni della Commissione per il diritto internazionale delle Nazioni Unite in merito alla definizione e applicazione delle attenuanti come parte fondante per un giudizio compiuto e specifico, come l'essenza stessa del diritto impone. È una discussione che, di fatto, interessa in senso estensivo quella sfera dei diritti richiamati come prassi in tutte le principali convenzioni internazionali (come nell'articolo 14 già citato della convenzione in esame).

Si tratta, quindi, di un eccesso di fatto confermato dalla stessa relazione di accompagnamento, che nella prima parte definiva il coordinamento normativo — tanto per l'individuazione e la repressione delle fattispecie criminali quanto, più in generale, per gli effetti combinati della stessa convenzione nell'adattamento del nostro diritto interno — già efficace e soddisfacente, riconoscendo quindi la validità dell'attuale sistema disposto tanto dal codice penale nel suo complesso quanto dagli specifici articoli 270-bis, 280, 284, 285, 420, 432 e 433 già combinati con le pene e le possibili attenuanti previste dagli articoli 69 e 62-bis e, quindi, dallo stesso articolo 280 del codice penale.

È un oggetto su cui si è convenuto, che non è parte, anche minima, delle disposizioni della convenzione, non essendovi alcuna correlazione né con i criteri e le finalità indicati dagli articoli 4, 5 e 6 della convenzione né con la prassi dell'affidamento ai singoli Stati del compito di qualificare come reato le diverse condotte delittuose.

Saper distinguere, saper valutare sempre nella certezza della pena e condannando sempre prima, ancorché giuridicamente, moralmente e culturalmente ogni atto di violenza e di terrorismo è, a mio modo di vedere, la premessa per ogni sistema giuridico equilibrato e anche per ogni efficace lotta contro questi fenomeni.

L'altro risultato importante del confronto in Commissione è stato il riconoscimento e il relativo superamento di una perplessità ancora più forte che riguardava l'articolo 4 dell'originario disegno di legge n. 2074. Si puntava all'estensione della giurisdizione del codice penale, stabilendo che è commesso in Italia e, quindi, sottoponibile al nostro ordinamento interno e a ogni forma di autotutela dello Stato, anche fino all'estremo principio internazionale dell'autodifesa e della conservazione dello Stato e dei suoi ordinamenti, ogni reato commesso all'estero contro una sede diplomatica o altra rappresentanza italiana, contro sedi o impianti di organizzazioni di volontariato e ONLUS italiane nonché contro strutture o mezzi

militari italiani ovvero contro apparecchiature di comunicazione utilizzate esclusivamente dalla pubblica amministrazione all'estero.

Si tratta di una proposta che, in parte, contraddiceva la stessa convenzione internazionale, la quale prevede, con gli articoli 18 e 19, anche alla lettura dei materiali preparatori per cui è valso tanto il *consensus* iniziale quanto poi la stesura definitiva, un'eccezione di validità tanto in presenza di reati commessi sul territorio di uno Stato parte della convenzione quanto per l'attività delle forze armate in periodo di conflitto armato, in base al significato dato a questi termini dal diritto internazionale umanitario. Concepire, infatti, un atto criminale contro un nostro mezzo militare o sede diplomatica all'estero esclusivamente come un reato contro lo Stato italiano e, quindi, contro i suoi organi e la sua legislazione, come un attentato o attacco commesso in Italia e contro cui l'Italia poteva intervenire, poteva essere motivo di interpretazione estrema del concetto riconosciuto dalla consuetudine internazionale e da diversi accordi internazionali a carattere militare del cosiddetto diritto di autodifesa, economica ma anche militare. Lo stesso diritto — lo voglio ricordare e sottolineare, proprio per comprendere la gravità e la portata dell'iniziale proposta che poi insieme abbiamo superato, dopo gli attentati contro la nave statunitense nello Yemen e l'ambasciata americana in Sudan — è stato rivendicato e utilizzato per giustificare le successive azioni militari di rappresaglia, oltre ogni idea di possibile risoluzione diplomatica, di intervento multilaterale e di spirito cooperativo fra i membri della comunità internazionale. In un momento di così reiterata tendenza a scegliere la soluzione militare armata, se questa norma fosse stata approvata, si sarebbe dato un segnale davvero negativo.

Da qui deriva l'emendamento da noi presentato e su cui vi è stata l'unanime concordanza della Commissione e del Governo, che ritengo un segnale di buon senso e una vittoria del buon senso: da oggi, se il Parlamento approverà questo

disegno di legge di ratifica, ci doteremo di uno strumento tanto efficace quanto giusto, rispettoso delle garanzie individuali, ma soprattutto di un modo pacifico di gestire le relazioni internazionali.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il relatore per la II Commissione, onorevole Pecorella.

**GAETANO PECORELLA, Relatore per la II Commissione.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, rappresentante del Governo, il disegno di legge in esame è diretto ad autorizzare la ratifica della convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata a New York il 15 dicembre 1997 a seguito di una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Come, peraltro, ricordava l'onorevole Folena, da quella data sono trascorsi alcuni anni e, dunque, va a merito di questo Governo avere provveduto alla sua ratifica.

Oggetto della convenzione sono gli attentati compiuti con l'uso di esplosivi. A tale proposito, è opportuno ricordare che l'ordinamento giuridico italiano già prevede misure in materia di controllo delle armi, munizioni ed esplosivi, oltre ad una serie di norme incriminatrici, contenute nel codice penale, che possono trovare applicazione nel caso di attentati terroristici effettuati con esplosivi. Tra queste si segnalano, in particolare, gli articoli 270-*bis* (associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico), 280 (attentato per finalità terroristiche o di eversione), 284 (insurrezione armata contro i poteri dello Stato), 285 (devastazione, saccheggio e strage), 420 (attentato a impianti di pubblica utilità), 422 (strage), 432 (attentati alla sicurezza dei trasporti), 433 (attentati alla sicurezza degli impianti).

Il disegno di legge del Governo si compone di cinque articoli, dei quali tre diretti a ratificare la convenzione (articoli 1, 2 e 5) e due (articoli 3 e 4) aventi ad oggetto alcune modifiche al codice penale strettamente connesse alla attuazione della convenzione.