

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 ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 2551 Governo, approvato, in un testo unificato, dal Senato (<i>Esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge n. 1788 Di Pietro – Adozione del testo base</i>)	4
Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lanzarote, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 2326 Governo (<i>Esame e rinvio</i>)	8

SEDE REFERENTE

Giovedì 16 luglio 2009. – Presidenza del presidente della II Commissione Giulia BONGIORNO. – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliando.

La seduta comincia alle 9.30.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. C. 2551 Governo, approvato, in un testo unificato, dal Senato.

(Esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge n. 1788 Di Pietro – Adozione del testo base).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che alle Commissioni riunite è stata assegnata la proposta di legge n. 1788 presentata dall'onorevole Di Pietro, recante la

Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. Pertanto tale proposta, vertendo sulla medesima materia, è abbinata al provvedimento in esame.

Renato FARINA (PdL), *relatore per la III Commissione*, osserva preliminarmente che a livello planetario, grazie all'azione di sensibilizzazione svolta dall'opinione pubblica internazionale, da grandi *leaders* spirituali e dalle stesse organizzazioni internazionali, si assiste a una presa di coscienza crescente del fatto che per governare meglio, in modo più giusto e più efficace, sia necessario combattere la corruzione. Sempre più Stati, constatando che la corruzione e il nepotismo frenano lo sviluppo, richiedono alle Nazioni Unite di essere aiutati a combattere tali pratiche. Sulla base della molteplicità e della diversità delle cause di corruzione, efficaci misure preventive e repressive del feno-

meno dovranno essere differenziate a seconda dei contesti statuali e regionali.

Ricorda che la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. Il progetto di legge in esame, che rappresenta il testo unico approvato dal Senato il 24 giugno 2009, ha lo scopo di autorizzare la ratifica da parte dell'Italia, che è fra i paesi sottoscrittori della Convenzione. Il progetto di legge riprende i contenuti di una proposta legislativa d'iniziativa governativa (A.C. 2783) approvata in prima lettura (19 febbraio 2008) dalla Camera dei deputati ma decaduta per l'anticipato termine della legislatura.

Segnala che la Convenzione in esame, che si aggiunge a una serie di strumenti internazionali si articola in un Preambolo e 71 suddivisi in VIII titoli. Il titolo I (1-4) reca disposizioni generali; il titolo II (5-14) misure preventive; il titolo III (15-42) concerne incriminazione, individuazione e repressione; il titolo IV (43-50) reca disposizioni in tema di cooperazione internazionale; il titolo V (51-59) concerne recupero di beni; il titolo VI (60-62) reca norme in materia di assistenza tecnica e scambio di informazioni; il titolo VII (63 e 64) riguarda i meccanismi di applicazione; il titolo VIII, infine, (65-71) reca le disposizioni finali.

In particolare, il titolo I espone l'oggetto della Convenzione, definisce i termini impiegati nel corpo del testo, ne enuncia il campo di applicazione e ricorda il principio di protezione della sovranità degli Stati parte.

Agli obblighi posti agli Stati aderenti alla Convenzione circa l'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione è dedicato l'intero titolo II, che prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato. Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla traspa-

renza e alla responsabilità. Da notare specialmente che la Convenzione sottolinea il ruolo importante della società civile, in particolare di organizzazioni non governative e di iniziative a livello locale, e invita gli Stati parte a incoraggiare attivamente la partecipazione dell'opinione pubblica e la sensibilizzazione di essa al problema della corruzione.

Per quanto concerne le misure penali (titolo III), la Convenzione pone in capo agli Stati parte l'obbligo di conferire carattere penale a una grande diversità di infrazioni correlate ad atti di corruzione, qualora esse non siano già nel diritto interno definite come infrazioni penali. Rispetto ad alcuni atti la Convenzione rende l'incriminazione imperativa, mentre agli Stati parte è indicata la prospettiva di individuare figure supplementari di infrazione. Un elemento innovativo della Convenzione contro la corruzione è l'ampliamento del campo di applicazione: essa non prende in considerazione solamente forme elementari e « tradizionali » di corruzione, ma anche atti commessi allo scopo di facilitare la corruzione stessa, quali l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia, o la ricettazione o il riciclaggio di proventi della corruzione. Infine, la sezione della Convenzione dedicata agli aspetti penali tratta altrettanto efficacemente della corruzione nel settore privato.

Per quanto concerne la cooperazione internazionale (titolo IV), la Convenzione ne sottolinea l'essenzialità in tutti i momenti della lotta contro la corruzione (prevenzione, indagini, perseguimento dei responsabili, sequestro e restituzione dei beni illecitamente ottenuti). In base alla Convenzione sono previste specifiche forme di cooperazione internazionale, quali l'assistenza giudiziaria nel campo della raccolta e della trasmissione di elementi di prova, dell'estradizione, del congelamento, sequestro e confisca dei proventi della corruzione. A differenza dei precedenti strumenti internazionali, la Convenzione prevede una mutua assistenza giudiziaria anche in assenza di doppia incriminazione — ossia dell'esistenza della figura di reato in entrambi gli

ordinamenti nazionali –, qualora tale assistenza non implichi misure coercitive.

Sottolinea che uno dei principi più innovativi e fondamentali della Convenzione è quello della restituzione dei beni o somme illecitamente ottenuti (titolo V) attraverso la corruzione stessa: una sezione della Convenzione precisa le modalità di cooperazione e di mutua assistenza in vista della restituzione dei proventi della corruzione a uno Stato parte che ne faccia richiesta, come anche a singoli individui vittime della corruzione o legittimi proprietari.

Fa poi presente che i titoli VI e VII comprendono che riguardano rispettivamente l'uno l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni, l'altro i meccanismi applicativi della Convenzione.

Le clausole finali (titolo VIII) riguardano, tra l'altro, l'attuazione della Convenzione, i meccanismi di composizione delle controversie e di denuncia della Convenzione, la cui entrata in vigore è stabilita il novantesimo giorno successivo al deposito del trentesimo strumento di ratifica.

Conclude che la Convenzione contribuisce anzitutto alla definizione il più possibile univoca di termini di solito utilizzati con diversi significati nei vari Stati e in differenti contesti. Essa inoltre esige che gli Stati parte adottino misure di prevenzione della corruzione volte tanto settore pubblico quanto al settore privato, nonché che gli Stati parte stessi conferiscano il carattere di infrazione penale ad alcuni atti specifici e si ripromettano di farlo per altri. La Convenzione incoraggia poi la cooperazione internazionale che prevede il recupero dei proventi illecitamente ottenuti, come anche misure di formazione, di ricerca e di scambio di informazioni. Le disposizioni della Convenzione non comportano tutte lo stesso grado di vincolo: è piuttosto possibile distinguere in esse tre categorie: misure imperative, che pongono obblighi di legiferare; misure che gli Stati parte devono prevedere di applicare o di adottare; misure facoltative.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, in sostituzione del relatore della II Commissione, onorevole Cassinelli, impossibilitato a partecipare alla seduta, illustra il provvedimento in titolo ed osserva che questo riprende il contenuto del disegno di legge di iniziativa governativa AC 2783, approvato all'unanimità dalla Camera nella scorsa legislatura nella seduta del 19 febbraio 2008.

L'articolo 3 del provvedimento – al fine di adeguare l'ordinamento interno alle previsioni dell'articolo 16 della Convenzione – modifica il comma 2, numero 2) dell'articolo 322-*bis* del codice penale, relativo al delitto di « peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri ».

Il testo modificato prevede che la punibilità dei fatti di istigazione alla corruzione o di corruzione, per coloro che esercitano funzioni o attività corrispondenti a quelle dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio nell'ambito di altri Stati esteri o organizzazioni pubbliche internazionali sussista non soltanto qualora il fatto sia commesso per procurare a sé o ad altri un indebito vantaggio in operazioni economiche internazionali (come attualmente disposto) ma anche al fine di ottenere o di mantenere un'attività economica o finanziaria.

L'articolo 4 – adeguando l'ordinamento italiano alle previsioni dell'articolo 26 della Convenzione – inserisce un nuovo articolo nel decreto legislativo n. 231 del 2001, in tema di responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche.

Il nuovo articolo 25-*novies* è diretto a sanzionare l'ente in relazione alla commissione del delitto di induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria, di cui all'articolo 377-*bis*, del codice penale.

Nel caso in cui si ravvisi in relazione alla commissione del delitto una responsabilità della persona giuridica, dovrà applicarsi all'ente la sanzione pecuniaria fino a 500 quote.

L'articolo 5 – per adeguare l'ordinamento italiano alle previsioni del Titolo V della Convenzione, relativo alla restituzione dei beni – inserisce due ulteriori articoli all'interno del codice di procedura penale nel libro XI, dedicato ai rapporti con le autorità straniere, nel capo I del Titolo IV, relativo agli effetti delle sentenze penali straniere.

Le nuove disposizioni introdotte dal disegno di legge attengono, in particolare, alla devoluzione allo Stato estero interessato dei beni confiscati sul territorio italiano in esecuzione di provvedimenti di confisca adottati all'estero.

Il nuovo articolo 740-*bis* del codice di procedura penale prevede che, in presenza di appositi accordi internazionali (come ad esempio la convenzione oggetto di ratifica), le cose confiscate con sentenza definitiva o con altro provvedimento irrevocabile debbano essere devolute allo Stato estero nel quale è stata pronunciata la sentenza ovvero è stato adottato il provvedimento di confisca. A tale proposito sono previste due condizioni: che vi sia una espressa richiesta in tal senso da parte dello Stato estero; che la sentenza o il provvedimento di confisca siano stati riconosciuti in Italia.

Il nuovo articolo 740-*ter* del codice di procedura penale stabilisce – in riferimento al relativo ordine di devoluzione delle cose confiscate – che debba essere la Corte d'appello, nel provvedimento con il quale delibera il riconoscimento della sentenza straniera o del provvedimento di confisca, a ordinare contestualmente la devoluzione delle cose confiscate ai sensi dell'articolo 740-*bis*. Copia del provvedimento dovrà essere trasmessa al Ministro della giustizia che concorderà con lo Stato estero richiedente le modalità della devoluzione.

L'articolo 6, comma 1, del provvedimento in esame designa quale Autorità nazionale anti-corruzione, ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione, il soggetto al quale il decreto legge n. 112 del 2008 ha trasferito le competenze dell'Alto Commis-

sario anticorruzione al Ministro competente, dando a quest'ultimo la facoltà di delegare un sottosegretario di Stato.

Il comma 2 prevede che a tale soggetto siano assicurate autonomia e indipendenza nell'attività.

L'articolo 7, infine, legge individua nel Ministro della giustizia l'autorità centrale richiesta dalla Convenzione per ricevere le richieste di assistenza giudiziaria ed eseguirle o trasmetterle alle autorità competenti per l'esecuzione; è precisato che le richieste di assistenza debbano pervenire al Ministro tradotte in italiano.

Lo stesso Ministro della giustizia è competente per l'applicazione della disciplina della Convenzione – in assenza di uno specifico Trattato bilaterale tra gli Stati parte – in caso di assistenza giudiziaria reciproca nonché in materia di restituzione e disposizione dei beni sequestrati.

Gli articoli 8 e 9, infine, recano la norma di copertura finanziaria e la clausola di entrata in vigore, fissata nel giorno successivo alla pubblicazione in G.U.

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO ricorda che un testo sostanzialmente corrispondente al testo unificato in esame è stato approvato all'unanimità dalla Camera nella precedente legislatura e che il testo unificato oggi all'esame della Commissione è stato recentemente approvato all'unanimità dal Senato. Poiché pertanto la Camera si trova ad esaminare nuovamente una disciplina che è già stata oggetto di approfondito dibattito parlamentare e che è oggetto di ampie convergenze, auspica che l'esame possa svolgersi in tempi rapidi.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, condivide quanto osservato dal rappresentante del Governo in ordine alla sussistenza dei presupposti per concludere l'esame del provvedimento in tempi rapidi.

Nessuno chiedendo di intervenire, dichiara quindi concluso l'esame preliminare e propone di adottare come testo base il progetto di legge n. 1551.

La Commissione approva la proposta di adottare quale testo base il progetto di legge n. 1551.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, fissa, d'intesa con il Presidente della III Commissione, il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 13 di martedì 21 luglio 2009 e rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Ratifica ed esecuzione della Convenzione di Lanzarote, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

C. 2326 Governo.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento.

Matteo MECACCI (PD), *relatore per la III Commissione*, osserva che la Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale (Convenzione di Lanzarote) stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa il 25 ottobre 2007, è il primo strumento internazionale con il quale gli abusi sessuali contro i bambini diventano reati penali, compresi quelli che hanno luogo in casa o all'interno della famiglia, con l'uso della forza, con la coercizione o le minacce. Oltre ai reati più comunemente diffusi in questo campo (abuso sessuale, prostituzione infantile, pedopornografia, partecipazione coatta di bambini a spettacoli pornografici) la Convenzione disciplina anche i casi di *grooming* (adescamento attraverso internet) e di turismo sessuale.

Segnala che la Convenzione delinea misure preventive che comprendono lo *screening*, il reclutamento e l'addestramento di personale che possa lavorare con i bambini al fine di renderli consapevoli dei rischi che possono correre e di insegnare loro a proteggersi; la Convenzione stabilisce inoltre programmi di supporto alle vittime, incoraggia la denuncia di

presunti abusi e di episodi di sfruttamento e prevede l'istituzione di centri di aiuto via telefono o via internet.

Passando ai profili di competenza della Commissione esteri, rileva preliminarmente che la Convenzione si compone di un Preambolo e di 50, raggruppati in 13 Capitoli. Il Preambolo richiama gli strumenti giuridici esistenti nel campo della protezione dei diritti dei bambini il più importante dei quali, e che considera anche l'aspetto dello sfruttamento sessuale, è la Convenzione delle Nazioni Unite dei diritti dei bambini (entrata in vigore nel 1990, ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176).

Il Capitolo I (articoli 1-3) delinea l'oggetto della Convenzione (la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, così come descritti negli da 18 a 23), afferma il principio di non discriminazione e fornisce alcune definizioni. Tra di esse quella di « bambino », che indica ogni persona al di sotto dei 18 anni di età.

Il Capitolo II (articoli 4-9) riguarda le misure preventive, legislative o di altro genere. Le Parti si impegnano a promuovere la consapevolezza dei diritti dei bambini presso il personale che, per la propria professione, è a contatto con il mondo dell'infanzia, siano essi operatori del sistema educativo, delle forze dell'ordine, di attività sportive, così come altre figure di riferimento. Le Parti dovranno anche fare in modo che nei cicli di istruzione primaria e secondaria, i bambini ricevano le adeguate informazioni circa i rischi di sfruttamento sessuale e di abusi. Anche il pubblico dovrà essere informato sul fenomeno dello sfruttamento e degli abusi sessuali a danno dei bambini e sulle misure di prevenzione. Infine, la Convenzione prevede che le Parti incoraggino i bambini, il settore privato, i media e la società civile a partecipare all'elaborazione delle politiche di prevenzione di tale fenomeno.

Il Capitolo III (articolo 10) prevede l'istituzione di organismi nazionali o locali per la promozione e la protezione dei diritti del bambino e impone il loro coordinamento.

Il Capitolo IV (articoli 11-14), che riguarda misure di protezione ed assistenza alle vittime, stabilisce innanzitutto l'istituzione di programmi e la creazione di strutture per fornire supporto ai bambini vittime di abusi sessuali, ai loro parenti e a coloro ai quali le vittime sono affidate.

Viene prevista l'adozione di misure che consentano la segnalazione di sospetti e l'attivazione di linee telefoniche o internet con operatori in grado di fornire assistenza a chi chiama; le Parti sono chiamate inoltre ad adottare le misure necessarie a garantire assistenza alle vittime, a breve e lungo termine.

Il Capitolo V (articoli 15-17) prevedono l'adozione di programmi o misure di intervento destinati a persone processate o condannate per reati a carattere sessuale a danno dei bambini, al fine di prevenire i rischi di recidive. A questo riguardo, sottolineando che l'articolo 17 della Convenzione richiede il pieno consenso dell'interessato, rileva un possibile contrasto con la disposizione di attuazione di cui all'articolo 7 del disegno di legge di ratifica, nella parte in cui subordina la concessione di benefici penitenziari all'accettazione di uno specifico programma di riabilitazione. A suo avviso, allora, la predetta norma convenzionale relativa al principio del consenso dovrebbe essere esplicitamente recepita nell'ordinamento interno.

Il Capitolo VI (articoli 18-29) elenca nel dettaglio una serie di comportamenti che le Parti, attraverso l'adozione di misure adeguate, si impegnano a considerare reati, relativamente agli abusi sessuali, la prostituzione e la pornografia infantile, la corruzione di bambini e l'adescamento a scopi sessuali, il favoreggiamento di tali reati. Le Parti si impegnano ad adottare i provvedimenti che stabiliscano le sanzioni (efficaci, proporzionate e dissuasive) per punire i reati previsti dalla Convenzione, tenendo conto anche delle eventuali circostanze aggravanti o di precedenti condanne definitive.

Il Capitolo VII (articoli 30-36), relativo ad indagini e procedimenti, stabilisce innanzitutto che questi dovranno essere con-

dotti nel rispetto dei principi dell'interesse superiore e del rispetto dei diritti del bambino. L'articolo 31 contiene un elenco (non esaustivo) di misure volte a proteggere le vittime (e le loro famiglie) nel corso delle indagini e dei procedimenti penali, fra le quali la costante informazione sui propri diritti e sui servizi a loro disposizione e la possibilità di essere assistiti in maniera adeguata affinché i loro diritti siano debitamente rappresentati. È previsto che i reati siano perseguibili anche senza una dichiarazione o un'accusa da parte della vittima, e che il procedimento continui anche nel caso in cui la vittima ritratti. In considerazione del fatto che in molti casi i ragazzi non hanno la capacità di denunciare offese sessuali nei propri riguardi prima del compimento della maggiore età, la Convenzione prevede che i termini di prescrizione siano differiti per un periodo di tempo sufficiente a permettere l'avvio effettivo dei seguiti dopo che la vittima abbia, appunto, raggiunto la maggiore età. È inoltre introdotto il principio della formazione professionale di tutti coloro che operano nel campo delle indagini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali relativi a bambini.

Il Capitolo VIII (articolo 37), dispone, in materia di conservazione e registrazione dei dati a carattere personale, l'adozione delle adeguate misure a garanzia della loro protezione.

Il Capitolo IX (articolo 38) stabilisce l'adozione di misure da parte degli Stati membri per avviare una proficua cooperazione a carattere internazionale per prevenire e combattere lo sfruttamento e gli abusi sessuali sui bambini, per proteggere le vittime, e per perseguire i colpevoli.

Il Capitolo X (articoli 39-41) è dedicato al meccanismo di monitoraggio, sorvegliato dal Comitato delle Parti formato dai rappresentanti delle Parti aderenti alla Convenzione e da rappresentanti dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e di altri comitati intergovernativi afferenti al CdE. Il Comitato delle Parti vigila sull'attuazione della Convenzione, e ha il compito di favorire lo scambio e l'analisi di informazioni pertinenti.

Il Capitolo XI (articoli 42-43) disciplina i rapporti con altri strumenti internazionali, e in particolare con la Convenzione dell'ONU relativa ai diritti del bambino unitamente al suo Protocollo opzionale concernente il traffico di bambini e la prostituzione e la pornografia infantili; è stabilito altresì che la Convenzione di Lanzarote non incide sui diritti ed obblighi derivanti dalle disposizioni della citata Convenzione dell'ONU, del suo Protocollo, né da altri dispositivi ai quali le Parti aderiscono e che in materia assicurino le più ampie tutele ai minori vittime di sfruttamento o abuso sessuali.

Il Capitolo XII (articolo 44) disciplina la possibilità di emendare la Convenzione, mentre il Capitolo XIII (articoli 45-50) contiene le clausole finali.

Conclusivamente, avverte che la Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e della Comunità europea, e all'adesione degli altri Stati non membri. L'entrata in vigore è subordinata al deposito degli strumenti di ratifica di 5 Paesi inclusi almeno 3 Stati membri del Consiglio d'Europa. La Convenzione, aperta alla firma il 25 ottobre 2007, non è ancora entrata in vigore (allo stato, soltanto Albania e Grecia hanno completato la procedura di ratifica).

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.10.