

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali. C. 2519 ed abb./B (<i>Seguito dell'esame e conclusione</i>)	34
Disposizioni in materia di riciclaggio e impiego dei proventi di reato da parte dei concorrenti nel medesimo. C. 3145 Bersani, C. 3872 Naccarato e C. 3986 Torrisi (<i>Esame e rinvio</i>) .	34
AVVERTENZA	39

SEDE REFERENTE

Giovedì 22 novembre 2012. — Presidenza del vicepresidente Federico PALOMBA. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia, Antonino Gullo.

La seduta comincia alle 13.35.

Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali.

C. 2519 ed abb./B.

(Seguito dell'esame e conclusione).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 10 ottobre 2012.

Federico PALOMBA, *presidente*, dà atto dei pareri espressi dalle Commissioni.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire il mandato al relatore, onorevole Alessandra Mussolini, di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Federico PALOMBA, *presidente*, si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

Disposizioni in materia di riciclaggio e impiego dei proventi di reato da parte dei concorrenti nel medesimo.

C. 3145 Bersani, C. 3872 Naccarato e C. 3986 Torrisi.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dei provvedimenti.

Donatella FERRANTI (PD), *relatore*, osserva come i provvedimenti in esame siano volti ad introdurre nell'ordinamento italiano il reato di autoriciclaggio, al fine di potenziare e di rendere maggiormente efficace il contrasto al crimine organizzato, conformando il nostro ordinamento alle indicazioni contenute nelle direttive comunitarie in materia (in particolare, la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 4 agosto 2006), nonché nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine

organizzato transnazionale, adottata dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e ratificata ai sensi della legge 16 marzo 2006, n. 146.

Attualmente il codice penale (articolo 648-*bis*) punisce il reato di riciclaggio individuandolo come l'attività posta in essere da chi, fuori dei casi di concorso nel reato, sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa. Il riciclaggio è, quindi, escluso (cd. clausola di riserva) nel caso in cui il suo autore abbia concorso nel reato da cui il denaro, i beni e le utilità derivano. Non ci deve essere, quindi, coincidenza tra l'autore del delitto di cui all'articolo 648-*bis* e l'autore del reato presupposto dove, per reato presupposto, si intende il delitto non colposo da cui provengono il danaro, i beni e le altre utilità o gli altri vantaggi economici.

Con i provvedimenti in esame si intende punire anche l'ipotesi in cui il riciclaggio sia compiuto dalla stessa persona che ha commesso il reato presupposto, cioè il reato attraverso il quale si sono incamerati i profitti illeciti poi riciclati.

Oggi l'autoriciclaggio non costituisce un'autonoma fattispecie penale sulla base dell'assunto di teoria generale secondo cui l'utilizzazione dei beni di provenienza illecita da parte degli stessi che hanno partecipato alla realizzazione del reato presupposto rappresenta la continuazione della condotta criminosa di quest'ultimo reato. In sostanza, l'offensività della condotta di autoriciclaggio sarebbe di per sé già punita nel momento in cui viene punita la condotta dalla quale è scaturito l'arricchimento. Ci troveremmo quindi in un caso di applicazione del principio del *ne bis in idem*, secondo il quale non si può essere puniti due volte per lo stesso fatto, sulla base di una logica riconducibile all'idea di consunzione. In questa ottica il reato di riciclaggio può essere commesso solo da colui che sia del tutto estraneo al fatto di reato che ha determinato l'arricchimento illecito. La repressione del fatto

antecedente esaurirebbe il disvalore complessivo e il relativo bisogno di sanzione, posto che il fatto successivo rappresenta un normale sviluppo della condotta precedente.

Ciò significa, come hanno sottolineato in varie occasioni magistrati che combattono in prima linea la mafia, che « i mafiosi ai quali viene imputato il reato di cui all'articolo 416-*bis* c.p. e tutti gli altri reati produttivi di profitto – dalle estorsioni al traffico di stupefacenti alla manipolazione degli appalti etc. – non possono essere incriminati anche per i reati di riciclaggio. Per tali reati possono essere incriminati solo coloro che per conto dei mafiosi effettuano le operazioni di riciclaggio. (...) Ma ciò avviene solo in teoria, perché nella maggior parte dei casi non sono punibili per riciclaggio neanche i riciclatori. Ciò in quanto la criminalità mafiosa ed organizzata in genere tende ad avvalersi per il riciclaggio di persone che hanno un rapporto stabile nel tempo con l'organizzazione. »

Il nostro compito è quello di verificare se questa ricostruzione teorica sia corretta. Per procedere in tal senso non si può non tenere conto oltre che della realtà dei fatti, cioè di come opera la criminalità organizzata, anche di una serie di indicazioni da parte di enti ed organismi internazionali, nazionali e di operatori del diritto che lavorano proprio nel campo della lotta alla criminalità organizzata. Inoltre, non si può non tenere conto della sanzionabilità dal punto di vista penale dell'autoriciclaggio in altri ordinamenti, fra i quali quello spagnolo, francese, oltre che negli Stati Uniti e in Svizzera.

Sotto il profilo internazionale vi è una ampia convergenza sia livello europeo che globale a favore dell'introduzione del reato di autoriciclaggio. Va, poi, ricordato come l'incriminazione dell'autoriciclaggio sia prevista dalla Convenzione penale di Strasburgo sulla corruzione del 1999, recentemente ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110. L'articolo 13 della Convenzione stabilisce, infatti, che gli Stati parte adottano le misure legislative necessarie per prevedere come reato secondo

la propria legge interna gli illeciti indicati dall'articolo 6, par. 1, lett. *a*) e *b*) (tra cui l'autoriciclaggio) della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990 (ratificata dall'Italia con legge 9 agosto 1993, n. 328). Tuttavia, l'articolo 6, par. 2, lett. *b*), della stessa Convenzione del 1990 prevede che gli Stati parte possano stabilire che del reato di riciclaggio non possa essere chiamato a rispondere l'autore del reato presupposto, ove richiesto dai principi fondamentali dell'ordinamento.

Analoga previsione è contenuta nell'articolo 6 della Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001 ed oggetto di ratifica con legge 16 marzo 2006, n. 146.

Dalla possibilità – offerta da entrambe le Convenzioni – che, nel rispetto degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, si possa non punire per riciclaggio l'autore del reato presupposto sembra derivare che la regola generale debba essere la sanzionabilità dell'autoriciclaggio.

Nello stesso senso vanno richiamate le Raccomandazione del 2005 del Fondo Monetario Internazionale (FMI). In particolare, il Fondo monetario internazionale suggerì all'Italia di introdurre il reato di autoriciclaggio allineandosi alla legislazione dei paesi di *common law* (Stati Uniti; Canada, Inghilterra, e Australia) nonché di alcuni Stati europei quali la Spagna, il Portogallo e la Svizzera.

Ancora, esplicitamente, la risoluzione sulla criminalità organizzata nell'Unione Europea, approvata dal Parlamento Europeo il 25 ottobre 2011 – oltre a prevedere l'eventuale punibilità del riciclaggio a titolo colposo, chiede agli Stati membri « di inserire come obbligatoria [...] la penalizzazione del cosiddetto autoriciclaggio, ovvero il riciclaggio di denaro di provenienza illecita compiuto dallo stesso soggetto che ha ottenuto tale denaro in maniera illecita » (raccomandazione 41).

Non solo a livello internazionale è stata segnalata l'esigenza di introdurre in Italia

il reato di autoriciclaggio. Ricordo ad esempio che nell'audizione dinanzi alla Commissione Parlamentare Antimafia del 22 luglio 2009, il Governatore della Banca d'Italia Draghi ha ribadito la necessità di introdurre il reato di autoriciclaggio. Questa esigenza è stata ribadita il 14 settembre 2011 dal dottor Luigi Donato, Capo del servizio rapporti esterni e affari generali di vigilanza della Banca d'Italia, in occasione dell'audizione svolta dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia nell'ambito dell'esame del cosiddetto disegno di legge anticorruzione. Il governatore Draghi fu chiarissimo, rilevando che « Secondo la nostra legge penale l'autore del reato presupposto non può essere punito anche per riciclaggio. La positiva esperienza di altri Paesi, richiamata anche nel 2005 dal Fondo Monetario Internazionale, suggerirebbe di allineare la nozione penale a quella amministrativa, introducendo il reato di "autoriciclaggio" ».

Questo è un altro punto molto importante del quale non possiamo non tener conto: l'autoriciclaggio non rappresenterebbe una novità assoluta per il nostro ordinamento. Dal punto di vista amministrativo, per usare la stessa formula utilizzata dal Governatore Draghi, l'autoriciclaggio è un fenomeno già conosciuto dal legislatore italiano. Il Decreto legislativo n. 231 del 2007, recante l'attuazione della direttiva 2006/70/CE e della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, all'articolo 2 (Definizioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e finalità del decreto), non contiene nessun riferimento al fatto che la condotta non debba essere stata compiuta dall'autore del reato presupposto, per cui gli intermediari finanziari e non finanziari (notai, avvocati, agenti immobiliari) debbono segnalare alle autorità preposte le operazioni sospette anche in riferimento a quelle poste in essere dall'autore del reato presupposto. Per questa ragione secondo la Banca d'Ita-

lia occorre allineare la nozione penale di riciclaggio a quella amministrativa, che comprende anche l'autoriciclaggio.

Si tratta, quindi, di una definizione ampia che estende l'ambito degli obblighi di segnalazione all'U.I.F. (Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia) delle operazioni sospettate di riciclaggio. Sostanzialmente, divenendo superfluo il problema dell'estraneità del cliente rispetto all'origine delittuosa dei capitali riciclati, gli intermediari sono tenuti a segnalare le operazioni sospette anche quando è il cliente stesso ad essere sospettato di aver commesso il reato presupposto (autoriciclaggio). In tal senso, anche la circolare Guardia di Finanza n. 81 del 18 agosto 2008, secondo cui la segnalazione di operazione sospetta deve essere effettuata anche in riferimento alle operazioni poste in essere dall'autore del reato presupposto, ovvero anche in caso di autoriciclaggio.

Si rammenta, inoltre, che al tema del riciclaggio è dedicata la circolare ABI n. 2 del 5 febbraio 2009 « Aggiornamento delle Linee guida ABI ex decreto legislativo n. 231/2001 per i reati in materia di "riciclaggio": approfondimento sulle fattispecie di reato richiamate dall'articolo 25-*octies*. I delitti di ricettazione (articolo 648 c.p.), riciclaggio (articolo 648-*bis* c.p.) e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (articolo 648-*ter* c.p.) ».

Peraltro, l'articolo 63, comma 3, dello stesso decreto legislativo n. 231 del 2007 – aggiungendo un articolo 25-*octies* al decreto legislativo n. 231 del 2001 – ha integrato la disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti, escludendo, tuttavia, tale responsabilità in caso di autoriciclaggio. Per l'articolo 25-*octies*, i reati presupposto rilevanti ai sensi della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti sono quelli descritti nelle fattispecie di cui ai citati articoli 648, 648-*bis* e 648-*ter* c.p., in cui non è attualmente previsto l'autoriciclaggio.

Importanti interventi in materia, dei quali non possiamo non tener conto, sono quelli che ripetutamente, anche in sede parlamentare, ha fatto il Procuratore na-

zionale antimafia, dottor Pietro Grasso, nonché la stessa Commissione antimafia. Nella più recente Relazione sulla prima fase dei lavori della Commissione antimafia (DOC XXIII, n. 9), approvata dalla Commissione il 25 gennaio 2012, riferendosi alla non sanzionabilità dell'autoriciclaggio, si legge: « Non v'è chi non veda quanto illogica e foriera di gravi conseguenze sia sul piano pratico e della lotta alle mafie simile esclusione di sanzionabilità, tanto più se si considera che un conto è l'impiego nei consumi ordinari delle somme provenienti dal reato, altro è il sistematico ricorso a pratiche od operazioni finanziarie finalizzate ad ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa dei capitali. Trattasi all'evidenza di un *quid pluris* bisognevole di punizione, senza timore alcuno di incorrere in una duplicità di sanzione per un preteso *post factum* non punibile ».

In precedenza, audito presso la stessa Commissione antimafia il 17 marzo 2009, il Procuratore nazionale antimafia Piero Grasso aveva affermato: « In merito alla volontà di perseguire l'economia criminale, sono stato ridimensionato nelle mie valutazioni dal fatto che è stata bloccata la norma sull'autoriciclaggio che consentiva l'incriminazione per riciclaggio di un soggetto che commette un reato e che, dopo averlo commesso, continua nell'attività di inquinamento dell'economia riciclando e occultando il profitto illecito. È una norma ormai adottata da molti Paesi europei. Sarebbe stato sufficiente eliminare dall'articolo 648-*bis* del codice penale l'inciso « fuori dai casi di concorso nel reato » per avere la possibilità di avviare un'indagine nei confronti di chi ha commesso il reato che ha generato proventi illeciti e li ricicla. Oggi non possiamo fare nemmeno questo, perché l'unico soggetto da cui si può partire per vedere se interviene il reato di riciclaggio è certamente un imputato di criminalità organizzata, noi però non possiamo muoverci. Come si fa a pretendere che si possa inseguire il denaro illecito, il denaro sporco, se non si può nemmeno avviare un'indagine in una certa direzione dopo l'accertamento di una responsabilità

per criminalità organizzata?..... Io sostengo che si tratta di un *post delictum* ma che, al tempo stesso, è un altro delictum, un secondo reato. L'imputato può anche impiegare i proventi illeciti per consumarli, ma se questi vengono investiti in tutto o in parte inquinando l'economia in quanto si tratta di danaro a costo zero, si compie un reato che deve essere punito. Tutta l'Europa l'ha capito ma noi continuiamo a sostenere che si tratta di un *post delictum*, peraltro in una volontà comune, bipartisan, nonostante la Banca d'Italia, la Guardia di finanza, la Direzione nazionale antimafia e la precedente Commissione antimafia abbiano sostenuto l'opportunità della disposizione di modifica della norma... »

Sul punto è intervenuto anche il Consiglio superiore della magistratura, in occasione del recentissimo parere del 24 ottobre u.s. sul disegno di legge anticorruzione (AC 4434-B, allora all'esame della Camera; ora legge n. 190 del 2012), affermando che «...deve essere segnalata l'opportunità di una norma che punisca il cd. "autoriciclaggio", e cioè il reimpiego e la reimmissione sul mercato di risorse provenienti da reato da parte di chi lo abbia commesso. Tale condotta costituisce infatti uno dei principali canali di occultamento dei proventi delittuosi, in particolare del crimine organizzato, dei reati economici e di corruzione. In assenza di sanzione autonoma di essa, si priva l'ordinamento di uno strumento utile ad impedire – a valle della corruzione – la concretizzazione ultima del vantaggio patrimoniale conseguito con l'attività illecita ».

Per quanto attiene il contenuto delle identiche proposte di legge nn. 3145 (Bersani ed altri), 3872 (Naccarato, Fiano) e 3986 (Torrìsi), l'articolo unico delle stesse assegna autonoma rilevanza penale alla fattispecie di autoriciclaggio.

Come detto, l'autore o il compartecipe del reato presupposto non risulta, ad oggi, per la presenza della clausola di riserva (« fuori dei casi di concorso nel reato ») né punibile per il reato di riciclaggio di cui all'articolo 648-*bis* né per quello di im-

piego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita di cui all'articolo 648-*ter* del codice penale.

Per l'introduzione del reato di autoriciclaggio, le tre proposte di legge non prevedono un nuovo, autonomo reato bensì la semplice novella degli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale, consistente nella soppressione della clausola di riserva relativa ai casi di concorso nel reato.

Pertanto, al comma 1, lettera *a*), dell'articolo unico di ciascuna proposta di legge è prevista la soppressione, all'articolo 648-*bis*, primo comma, c.p., delle parole: « Fuori dei casi di concorso nel reato ».

Alla lettera *b*) è prevista la soppressione, all'articolo 648-*ter*, primo comma, c.p., delle parole: « dei casi di concorso nel reato e ».

Ricorda che nell'attuale legislatura, tra gli atti di indirizzo che hanno impegnato il Governo all'introduzione della fattispecie di autoriciclaggio nell'ordinamento, si ricordano alla Camera: due ordini del giorno Garavini: il primo (9/03638/163), accolto dal Governo previa riformulazione (impegna il Governo a valutare l'opportunità di...) nella seduta del 28 luglio 2010, in occasione dell'approvazione del d.d.l. di conversione del DL 78 del 2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica); il secondo (9/04612/127), approvato dall'Assemblea il 14 settembre 2011 in occasione dell'approvazione del d.d.l. di conversione del DL 138 del 2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari); tre ordini del giorno: 9/3290-A/19 (Barbato), 9/3290-A/13 (Granata), 9/03290-A/005 (Orlando), tutti accolti dal Governo nella seduta del 27 maggio 2010, in occasione dell'approvazione del Piano straordinario contro le mafie; e un ordine del giorno 9/4434-A/30 (Zazzera), accolto dal Governo nella seduta del 14 giugno 2012, in occasione dell'approvazione in prima lettura del d.d.l. anticorruzione (ora legge 6 novembre 2012, n. 190).

Sul punto ricorda che emendamenti specifici volti ad introdurre il reato di autoriciclaggio nella legge anticorruzione sono stati presentati da parlamentari dei gruppi PD, PDL, FLI, UDC, e IDV. Tali emendamenti non sono stati approvati in quanto la materia è stata poi ritenuta dal Governo estranea al provvedimento, sul quale peraltro è stata posta la questione di fiducia.

Ritiene che ormai i tempi per avviare una discussione concreta e costruttiva siano maturi e a tal proposito invita anche il rappresentante del Governo ad esprimersi sul merito delle proposte in esame.

Federico PALOMBA, *presidente*, ricorda che sono imminenti le votazioni in Assemblea e rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE REFERENTE

Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale.

C. 1439-1695-1782-2445-B approvata dalla Camera e modificata dal Senato.

Disposizioni per assicurare la libertà della circolazione nonché la libertà di accesso agli edifici pubblici, alle sedi di lavoro e agli impianti produttivi.

C. 1455 Lehner e C. 3475 Cirielli.

Abrogazione delle disposizioni concernenti il differimento dei colloqui del difensore con l'imputato sottoposto a custodia cautelare.

C. 5481 Contento.

Disposizioni in materia di misure cautelari personali.

C. 255 Bernardini, C. 1846 Cota, C. 4616 Bernardini, C. 5295 Papa e C. 5399 Ferranti.

SEDE CONSULTIVA

Divieto di finanziamento delle imprese che svolgono attività di produzione, commercio, trasporto e deposito di mine antipersona ovvero di munizioni e submunizioni a grappolo.

C. 5407 Mogherini Rebesani.

Riforma della legislazione in materia portuale.

C. 5453, approvato in un testo unificato dal Senato, e C. 2311 Meta.

Norme riguardanti interventi in favore delle gestanti e delle madri volti a garantire il segreto del parto alle donne che non intendono riconoscere i loro nati.

C. 3303 Lucà ed abb.

INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA

INTERROGAZIONI

5-08303 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere di Udine.

5-08315 Bernardini: Sul suicidio di un detenuto nel carcere Opera di Milano.

5-08320 Bernardini: Sul suicidio di un assistente della polizia penitenziaria del carcere di Poggioreale.

5-08322 Bernardini: Sulle carenze strutturali e trattamentali della casa circondariale di Marsala e sul decreto di chiusura del carcere stesso.

5-08070 Borghesi: Sull'autorizzazione all'assunzione di tutti i vincitori del concorso per profilo professionale di educatore, concorso pubblicato nella G.U. n. 30 del 16 aprile 2004.