



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 132

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni
criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PER
LE LIBERTÀ CIVILI, LA GIUSTIZIA E GLI AFFARI INTERNI
DEL PARLAMENTO EUROPEO

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DI SEZIONE DELLA CORTE
DI CASSAZIONE, GIÀ PRESIDENTE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

133^a seduta: martedì 20 luglio 2021

Presidenza del presidente MORRA

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:	
- MORRA (<i>Misto</i>), senatore	Pag. 3

Audizione del Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, Juan Fernando López Aguilar

PRESIDENTE:		<i>LÓPEZ AGUILAR, Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo</i>
- MORRA (<i>Misto</i>), senatore	Pag. 3, 8, 10 e <i>passim</i>	Pag. 5, 9, 11 e <i>passim</i>
PAOLINI (<i>LEGA</i>), deputato	8	
CANTALAMESSA (<i>LEGA</i>), deputato	9	

Sulla composizione della Commissione

PRESIDENTE:	
- MORRA (<i>Misto</i>), senatore	Pag. 14

Sui consulenti della Commissione

PRESIDENTE:	
- MORRA (<i>Misto</i>), senatore	Pag. 14

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega – Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia – Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-L'Alternativa c'è: Misto-L.A.C'È; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: Misto-Nci-USEI-R-AC; Misto-Facciamo Eco-Federazione dei Verdi: Misto-FE-FDV; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: Misto-A+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-MAIE-PSI: Misto-MAIE-PSI.

**Audizione del Presidente di sezione della Corte di Cassazione,
già Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'uomo**

PRESIDENTE:

– MORRA (*Misto*), senatore Pag. 14, 22, 23

PAOLINI (*LEGA*), deputato 22

ENDRIZZI (*M5S*), senatore 23

RAIMONDI, Presidente della Corte di Cassazione, già Presidente della Corte Europea dei

Diritti dell'uomo Pag. 15, 22, 23

Intervengono il Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, Juan Fernando López Aguilar e il Presidente di sezione della Corte di Cassazione, già Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, dottor Guido Raimondi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,03.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Comunico che della seduta odierna sarà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo

PRESIDENTE. È oggi prevista l'audizione del Presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, Juan Fernando López Aguilar.

L'audizione del presidente Aguilar avverrà in videoconferenza. Ricordo che ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del regolamento interno, l'audito ha la possibilità di richiedere la segretezza della seduta oppure di parte di essa, qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possono essere oggetto di divulgazione.

L'audizione di oggi, così come quella della presidente Hohlmeier che avrà luogo giovedì, si iscrive nel ciclo delle attività informative sul profilo internazionale ed eurounitario del contrasto alla criminalità organizzata.

Per ragioni di tempo e poiché l'audito sarà costretto a lasciarci alle ore 15, raccomando a tutti la massima brevità negli interventi e nello svolgimento dei quesiti come già si usa fare presso l'Europarlamento.

Do il benvenuto al presidente Aguilar e lo ringrazio vivamente per aver sollecitamente raccolto il nostro invito.

Il presidente Aguilar prenderà la parola in lingua italiana e anche di questo certamente lo ringraziamo. Dopo la sua sintetica relazione esposi-

tiva, darò spazio agli iscritti a parlare, che invito tuttavia a prenotarsi già da ora per le ragioni che ho in precedenza esposto.

Do pertanto la parola al presidente Aguilar rinnovandogli i ringraziamenti per come abbia celermente accolto la nostra richiesta e per esprimersi in lingua italiana, che è cosa molto apprezzata da tutti noi.

LÓPEZ AGUILAR. Sono molto onorato di essere con voi e di esservi utile.

Sono qui in rappresentanza della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo.

Innanzitutto, il Parlamento europeo ha visto rafforzate le sue competenze legislative in ambito europeo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha altresì reso la Carta dei diritti fondamentali un documento giuridicamente vincolante. Il Parlamento europeo ha visto ampliate le sue competenze legislative che sono state estese a settori tradizionalmente appartenenti alla sovranità legislativa degli Stati membri; mi riferisco al diritto penale, alle garanzie procedurali, alla cooperazione giudiziaria. A tale proposito il Parlamento europeo ha anche regolamentato, con un atto legislativo europeo vincolante per gli Stati membri, un discreto numero di agenzie il cui obiettivo è adempiere alle ambizioni che sono state proclamate con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, in particolare, contenute nel Titolo V, intitolato *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli da 67 a 89).

Fra tali agenzie ricordo l'Agenzia dei diritti fondamentali, l'Agenzia per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), l'Agenzia di cooperazione giudiziaria penale europea (Eurojust) e soprattutto – molto recente – la procura europea. La procura europea, che è divenuta operativa, vede la cooperazione rafforzata di 22 Stati membri e, anche se alcuni Paesi sono esclusi, il Parlamento europeo è stato coinvolto fortemente non soltanto provvedendo alla base legislativa per l'avvio dell'attività e per il funzionamento della procura stessa (ricordo la direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso la legge penale, della quale sono stato relatore nella procedura legislativa che ha avuto luogo nel Parlamento europeo), ma anche attraverso la selezione della persona che in questo momento è il Capo della procura europea, la procuratrice anticorruzione rumena Laura Codrua Kövesi, e nell'opera di completamento della struttura della procura europea. Della procura europea, che ha sede permanente in Lussemburgo, fanno parte i procuratori delegati, uno per ciascuno degli Stati membri ivi compresa l'Italia.

In questa cornice il Parlamento europeo, fin dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – quella che va dal 2009 al 2014 è la prima legislatura in cui è entrato in vigore ed io ero presidente della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni – ha provveduto a dare una risposta penale adatta al grave fenomeno della criminalità transfrontaliera: l'articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che è la prima base giuridica sulla quale il Parlamento può operare come legisla-

tore penale e certamente la criminalità organizzata di stampo mafioso rientra nel campo di applicazione di questo stesso articolo.

L'articolo 83 offre la base giuridica per legiferare penalmente contro sfere di criminalità come il terrorismo, il narcotraffico, la corruzione, il riciclaggio di denaro sporco proveniente da affari illeciti, il traffico illecito di esseri umani e tutta la criminalità economica che è stata oggetto dell'atto legislativo al quale ho fatto riferimento, la base giuridica dell'attività della procura. La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea ha creato una base penale comune per tutti gli Stati membri dell'Unione europea nella definizione degli illeciti penali di *fraud*, *misappropriation*, *money laundering*, corruzione vincolata alla frode e all'appropriazione illecita dei denari provenienti dai fondi europei o dal bilancio europeo. È per questo che nella legislatura 2009-2014 abbiamo messo in atto due iniziative importanti; la prima è stata l'istituzione di una Commissione speciale d'inchiesta sulla criminalità di stampo mafioso, che ha prodotto un documento rilevante, contenente molte raccomandazioni per il Parlamento europeo e la Commissione. Questa Commissione speciale ha prodotto una risoluzione adottata il 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea. Fa un riepilogo di tutte le basi legislative, di tutti i riferimenti e di tutte le risoluzioni del Parlamento europeo assunte a questo riguardo ma, soprattutto, introduce delle raccomandazioni per migliorare il quadro legislativo dell'Unione europea, invitando gli Stati membri ad attaccare le reti criminali internazionali che permangono attive, la criminalità organizzata che cresce in termini di portata e di sofisticazione a livello di tutta l'Unione europea. La Commissione, tenendo presente questo impatto, chiese di presentare, prima della fine della legislatura e cioè entro il 2014, la proposta di direttiva contenente: la definizione della criminalità organizzata; l'elaborazione di strumenti efficaci per la confisca allargata in assenza di condanna; le norme sull'assolvimento dell'onere della prova in seguito alla condanna di una persona; l'incentivazione all'introduzione negli ordinamenti nazionali degli strumenti per attenuare nell'ambito del diritto penale, civile e fiscale, l'onere della prova quando concerne l'origine dei beni detenuti; l'invito alla Commissione a sostenere l'improcrastinabilità di una legislazione europea sul riutilizzo dei proventi di reato a scopi sociali, quali la protezione dei testimoni, per permettere che i capitali delle organizzazioni criminali siano collegati o vengano reimmessi in circuiti economici legali, puliti, trasparenti e virtuosi. Attraverso tutte queste raccomandazioni si fa un collegamento col profondo radicamento della criminalità organizzata di stampo mafioso a livello europeo e questo, per farla breve, significa superare una visione riduttiva della criminalità di stampo mafioso che a lungo ha creato l'impressione che si parlasse di un problema italiano, per capire finalmente che la criminalità di stampo mafioso è un problema europeo, un problema di portata paneuropea cui occorre dare risposte a livello paneuropeo. Finalmente, si propone di sviluppare il principio del reciproco riconoscimento delle legislazioni penali per migliorare la cooperazione giudiziaria e di po-

lizia nell'Unione europea e con i Paesi terzi nei confronti della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Tutte queste proposte sono state adempiute nel tempo che è trascorso da quando questa prima Commissione speciale sulla criminalità organizzata di stampo mafioso ha prodotto questa risoluzione. Abbiamo legiferato sull'indirizzo sociale dei profitti provenienti dal reato; abbiamo legiferato sulla prevenzione del riciclaggio del denaro proveniente dall'attività della criminalità organizzata di stampo mafioso; abbiamo anche adottato una risoluzione, un'iniziativa legislativa parlamentare europea – *Union report* lo chiamiamo nel Parlamento europeo – per chiedere alla Commissione un aggiornamento della decisione quadro sullo *europaean arrest warrant*, l'ordine di arresto europeo, appunto per rinvigorire la cooperazione giudiziaria ed evitare l'impunità in ogni caso, anche nel caso di procedure penali in contumacia, problema che la procedura penale italiana ha in qualche modo trasferito alla cooperazione giudiziaria con Paesi terzi, ivi compresa la Spagna (c'è stato un caso molto noto presso la Corte europea di giustizia, il caso Melloni, sulla possibilità di evitare l'impunità a seconda della portata dell'ordine europeo di arresto che è stata giudicata proprio dalla Corte europea di giustizia).

Abbiamo anche legiferato sulla protezione dei testimoni e dei *whistleblowers*, cioè coloro che vengono a conoscenza di fatti di criminalità o di un reato e che facendo parte di un'organizzazione vengono protetti non soltanto dal punto di vista procedurale, ma anche dal punto di vista penale, penitenziario ed economico, se necessario, appunto per garantire la cooperazione di coloro che siano venuti a conoscenza o siano stati testimoni di fatti relativi alla criminalità organizzata, perché possano venire allo scoperto e collaborare per evitare l'impunità, che è ciò di cui si tratta.

Infine, vorrei sottolineare che il Parlamento europeo è molto coinvolto nella lotta alla corruzione transnazionale. Abbiamo fatto in modo, quando era commissaria dell'interno la svedese Cecilia Malmström, che ci fosse un quadro europeo contro la corruzione. Era necessaria innanzitutto una carta europea, per verificare quali fossero le forme di corruzione più pericolose, che portano ad una sfida maggiore per gli interessi dell'Unione europea. È indubbio che la corruzione comporta un enorme pregiudizio di danno economico al bilancio europeo e alla realizzazione degli scopi propri dell'Unione europea, in particolare la migliore protezione dei diritti di cittadinanza, ivi compreso il pilastro sociale europeo. Dunque, lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata transfrontaliera è un obiettivo di primo grado dell'Unione.

Abbiamo quindi vigilato l'implementazione della strategia contro la corruzione, soprattutto con riferimento a quegli Stati membri nei quali la gestione dei denari provenienti dal bilancio europeo e dal quadro finanziario pluriennale europeo è particolarmente significativa. È il caso dell'Ungheria, della Romania e della Bulgaria. Abbiamo riscontrato anche problemi noti in Polonia. È per questo che abbiamo messo a punto lo strumento di condizionalità – il *rule of law conditionality* – al rispetto dei principi dello stato di diritto per l'accesso al bilancio e ai fondi europei.

Tutto fa parte di un impegno di portata europea finalizzato a portare valore aggiunto alla lotta contro la criminalità organizzata e particolarmente alla criminalità transfrontaliera.

Il Parlamento europeo si impegna anche nello scrutinio delle agenzie europee che servono a questo scopo; ho già accennato ad Europol ed Eurojust. Il Parlamento europeo ha il potere di nomina del procuratore capo europeo ed è sempre pronto a condividere punti di vista e l'impegno politico-legislativo con i rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, attraverso questa cornice che è stata dettata dai principi di libertà, di sicurezza e giustizia derivanti dalla comunicazione del Parlamento europeo con i Parlamenti nazionali, attraverso le cosiddette conferenze interparlamentari. Ne abbiamo già avute alcune, abbiamo già provato l'utilità del dialogo interparlamentare.

È per questo che saluto anche il Parlamento italiano che porta avanti questo impegno e questa iniziativa, perché tutte le forme di criminalità organizzata una volta erano ritenute manifestazioni di un problema in qualche modo localizzato in alcuni degli Stati membri, come nel caso del terrorismo dell'ETA in Spagna o come nel caso della mafia, 'ndrangheta o qualsiasi altro tipo di criminalità organizzata in Italia.

In questo momento voglio affermare che non è più un problema localizzato, non è un problema che fa un danno speciale all'affidabilità dello stato di diritto di uno Stato membro particolare. È uno scopo condiviso, fa parte di un impegno comune, un impegno paneuropeo nella misura in cui il problema è anche un problema paneuropeo.

Vi ringrazio per l'opportunità che mi avete dato di intervenire in questa sede.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente López Aguilar. Tengo anche a rivolgerle l'apprezzamento della Commissione per la fluidità e la ricchezza del lessico del suo italiano.

Lascio ora la parola ad alcuni colleghi che le vogliono sottoporre dei quesiti.

PAOLINI (*LEGA*). Presidente Aguilar, le faccio i miei complimenti per il suo italiano, che è francamente eccezionale.

In Italia abbiamo una legislazione antimafia sicuramente – non per vantarci – tra le più complete al mondo e facciamo adeguatamente la nostra parte. A volte, però, si vede che, soprattutto per quanto riguarda la tracciatura e il recupero dei capitali, che poi è la vera arma contro le mafie, non sempre in altri Paesi c'è eguale sensibilità. Vorrei chiederle se dal suo punto di vista c'è adeguata percezione, a livello europeo – in parte l'ha detto, ma vorrei capire poi come si declina questa percezione – di questo e se negli uffici che lei presiede ci sia la forte determinazione a spingere per l'uniformazione sia di alcune fattispecie criminali che siano applicabili ovunque, sia a rendere meno opachi, in particolare in certi Paesi europei, i meccanismi per quanto riguarda la schermatura e il riciclaggio dei capitali di illecita provenienza. Lei, infatti, ha giustamente ri-

cordato che il problema dell'economia criminale che si sta sviluppando in modo assolutamente grave, anche grazie al Covid, può diventare un problema per la stessa sopravvivenza della unità dell'Unione europea, almeno per come la conosciamo oggi. Se non si ferma questo cancro, arriverà il giorno in cui i veri datori di lavoro dei cittadini europei saranno le imprese criminali.

LÓPEZ AGUILAR. Sono assolutamente d'accordo: queste considerazioni fanno anche parte del lavoro che abbiamo sviluppato nel Parlamento europeo. Sono preoccupazioni e obiettivi condivisi. Per combattere la criminalità organizzata, bisogna avere contezza dei flussi di denaro provenienti dagli affari illeciti e soprattutto evitare il proliferare di questa attività criminale: *follow the money. cui prodest?* È una domanda ricorrente e si ripete sempre, ogni qual volta che si disegna una strategia contro la criminalità organizzata. Per questo sono assolutamente d'accordo con quello che è stato detto.

CANTALAMESSA (LEGA). Presidente Aguilar, la ringrazio e vorrei porle una domanda. Abbiamo avuto varie dimostrazioni, ultimamente anche in un'audizione che abbiamo tenuto in questa Commissione qualche settimana fa, del fatto che le criminalità organizzate, come ad esempio quelle nigeriane e libiche, gestiscono il traffico degli immigrati irregolari, in gran parte se non completamente. Crede davvero che si possa arrivare ad un patto europeo per l'immigrazione?

LÓPEZ AGUILAR. Senz'altro. Questo è uno scopo, un traguardo, un impegno assolutamente prioritario della maggioranza del Parlamento europeo, senz'altro della maggioranza della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), da me presieduta, ma anche un impegno personale. Per combattere i traffici illeciti di esseri umani e i profitti che ne derivano, bisogna migliorare tantissimo l'attuale consapevolezza dell'Unione europea a questo riguardo.

È molto frequente, in questo tipo di dibattito, che ci sia della gente che segua l'impressione generalizzata che quando parliamo delle mafie e delle organizzazioni criminali che trafficano esseri umani, stiamo parlando di una mafia estera, di una organizzazione che ha luogo e si perfeziona oltre le frontiere dell'Unione europea, ma è un'impressione falsa. Non sarebbe un affare, non sarebbe un commercio dai profitti stratosferici se non ci fossero anche delle reti e dei terminali all'interno dell'Unione europea e all'interno di ciascuno degli Stati membri. Questo traffico di esseri umani è particolarmente lacerante e doloroso per l'aspetto dello sfruttamento sessuale delle persone più vulnerabili, dei minorenni e delle donne. Il panorama europeo della prostituzione in questo momento è largamente dominato dalla criminalità organizzata di stampo mafioso. Non è un panorama definito da una criminalità di stampo mafioso estero che ha luogo al di fuori delle frontiere dell'Unione europea, ma da una criminalità che ha anche un impatto enorme ed un profitto enorme all'interno del-

l'Unione europea. È per questo che sono stato relatore e ho presentato una iniziativa legislativa europea per chiedere alla Commissione un aggiornamento dell'attuale direttiva penale contro il traffico di esseri umani. Questa direttiva dovrebbe fornire la cornice penale comune europea affinché in tutti gli Stati membri dell'Unione europea venga tipizzato penalmente l'impiego, l'uso o lo sfruttamento dei servizi, ivi compresi i servizi sessuali, delle vittime dei traffici illeciti. Significherebbe penalizzare l'uso consapevole dei servizi sessuali delle donne che vengono sfruttate nella prostituzione sulla base di questo passaggio che ho descritto. Questo vorrebbe dire penalizzare il cliente che consapevolmente sfrutta sessualmente la vittima di un traffico illecito; è il caso della larga maggioranza delle donne che esercitano la prostituzione negli Stati membri dell'Unione europea (in Italia senz'altro ma anche in Spagna, Paese dove sono nato e che rappresento nella circoscrizione elettorale del Parlamento europeo). È una questione che va presa molto sul serio.

Come migliorare la cornice europea per proteggere le vittime dello sfruttamento del traffico illecito? Come migliorare la protezione, dal punto di vista della procedura penale, di coloro che diventano testimoni rilevanti per disarmare un'organizzazione criminale che sfrutta le persone? Come migliorare anche il diritto di ricezione, di accoglienza e di protezione economica e sociale delle persone che sono state portate in Unione europea come vittime dei traffici illeciti? Quello che occorre, soprattutto, per attuare tutta questa strategia è un cambiamento di sguardo nei confronti dell'immigrazione irregolare.

È certo che l'immigrazione irregolare è oggetto di grande preoccupazione a livello europeo, ma è anche vero che c'è tanta immigrazione irregolare perché l'Unione europea non si è mai azzardata ad allargare le finestre di opportunità dell'immigrazione regolare, un *legal pass way*, cioè vie legali per arrivare in Unione europea, perché ci sono tanti disperati nelle vicinanze dell'Unione, dunque se non c'è un *legal pass way*, se non c'è una via legale per arrivare all'Unione europea, senz'altro la sola scelta che avranno tutte queste persone disperate, comprese donne e minorenni suscettibili di essere usati come vittime di sfruttamento sessuale, sarà abbandonarsi nelle mani di organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani e questo l'Unione europea lo deve prendere assolutamente sul serio.

PRESIDENTE. Signor Presidente, le pongo anch'io una domanda. In funzione del nuovo pacchetto contenente misure volte a combattere il riciclaggio proposto dalla Commissione europea, nel prossimo futuro vi dovrà essere una nuova disciplina comune armonizzata ben di più rispetto ad ora, in cui un regolamento europeo futuro, direttamente applicabile però negli Stati membri, dovrà sostituire l'attuale sistema fondato piuttosto sulle direttive che poi debbono essere recepite con norme nazionali ad opera dei singoli Paesi aderenti.

Tale sistema, fondato sul recepimento, non sembra funzionare. Sono troppi, infatti, i Paesi nell'ambito dell'Unione che di fatto ottengono inde-

biti vantaggi competitivi da una normativa antiriciclaggio troppo debole e troppo lassa. Cosa ha intenzione di fare la Commissione LIBE per intervenire non tanto per accelerare l'emanazione di questa nuova architettura, quanto piuttosto sui singoli Paesi che, in conformità alla massima *pecunia non olet* che lei poc'anzi ricordava, di fatto attraggono capitali di origine criminale, mortificando quei Paesi che si trovano ad applicare correttamente la norma?

LÓPEZ AGUILAR. Condivido la critica e condivido l'insoddisfazione. L'attuale *state of the play*, lo stato delle cose, è inaccettabile. Bisogna fare di più e bisogna fare meglio. Non è facile. La Commissione LIBE è la Commissione deliberante numero uno del Parlamento europeo *by far*, di gran lunga. Il 25 per cento degli atti legislativi che vengono gestiti dal Parlamento europeo, a seconda della procedura legislativa molto sofisticata che è stata articolata nel Trattato di Lisbona e che ha fatto del Parlamento europeo il Parlamento più potente della storia della costruzione europea, riguardano argomenti molto divisivi. Ci sono dei confronti ideologici e anche politici. Non è facile. Ciononostante siamo riusciti a fare alcuni passi in avanti per prevedere prassi penali comuni e non soltanto: *minimum common law and also minimum common sanctions*. Abbiamo previsto pene comuni, anche se entro certi limiti (da due a quattro anni, o da tre a sei anni a seconda della gravità).

È certo che le competenze vengono inquadrare dal Trattato di Lisbona, e normalmente il diritto penale che abbiamo varato finora è stato adottato attraverso lo strumento delle direttive. Abbiamo adottato dei regolamenti direttamente vincolanti per gli Stati membri creatori dei diritti soggettivi per i cittadini europei direttamente dal Parlamento europeo quando abbiamo legiferato sui diritti fondamentali. È notevole il caso della *privacy*, delle leggi costituzionali e del *general data protection regulation*, che è un regolamento direttamente vincolante. Ma, nell'ambito del diritto penale, abbiamo legiferato attraverso le direttive perché il diritto penale europeo ancora oggi apre ad un margine di manovra per il legislatore nazionale che può accertare, raffinare, concretizzare lo scopo esatto della fattispecie penale introdotta e la pena esatta da inserire nel rispettivo codice penale. Senz'altro, abbiamo a questo riguardo una grande sfida e una opportunità; abbiamo la conferenza sul futuro dell'Europa, che finalmente è stata avviata, anche se con ritardo a causa della pandemia da Covid-19. Tale conferenza sul futuro dell'Europa farà una riflessione multifattoriale, aperta – *from the bottom to the top* - dal basso verso l'alto, per riflettere non soltanto sulle riforme istituzionali ma sulla procedura legislativa che deve rafforzare il perseguimento di obiettivi che sono per loro natura e per il loro indirizzo obiettivi europei. Secondo me, questo dovrebbe essere uno degli obiettivi.

Senz'altro, sulla base della mia esperienza e della mia posizione politica personale, le cose dovrebbero andare nel senso che lei ha descritto e ha proposto, ma in questo momento bisogna sapere che non è facile. Al contrario, è diventato incrementalmente più difficile, stante anche il fatto

che i seggi reazionari, controeuropei o direttamente eurofobi, si sono moltiplicati negli ultimi anni. È certo che nella Commissione LIBE e anche nella plenaria vive ancora, respira ancora una maggioranza pro-europea che ha un senso di impegno in questo campo di azione, ma è anche vero che è diventato progressivamente più difficile. Magari ce la facciamo. Senz'altro potete contare su di me.

PRESIDENTE. Signor Presidente, le sottopongo un altro quesito in relazione a tutte le misure adottate dall'Europarlamento ma anche dalla Commissione per fronteggiare la pandemia da Coronavirus. Volevamo sapere quali siano le iniziative adottate dalla Commissione LIBE per la prevenzione e dunque anche il contrasto dei fenomeni di sfruttamento da parte della criminalità organizzata, che troppe volte si spaccia per soggetto titolato ad ottenere misure di sostegno e, frodando lo spirito dell'intervento, prende gli aiuti destinati ai soggetti onesti e meritevoli di attenzione da parte degli Stati membri.

Volevamo pertanto sapere se in funzione, per esempio, della gestione dei vari PNRR e lo dico all'italiana, dei piani nazionali di ripresa e resilienza, vi fosse una serie di misure che magari voi suggerite ai Paesi membri al fine di evitare che questi soldi, perché di questo si tratta, vadano a finire in mani sbagliate.

LÓPEZ AGUILAR. Grazie ancora per la domanda. La Commissione LIBE, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, è stata estremamente attiva sin dal primo momento di questa crisi pandemica da Covid-19, che è stata, come sapete bene, catalizzatore di un periodo di crisi nel quale si sono concatenati diversi risvolti. Abbiamo avuto la grande recessione; abbiamo avuto la crisi del debito sovrano; abbiamo avuto la crisi della Brexit, poi l'emersione dei cosiddetti regimi illiberali con una grande sfida ai valori comuni, valori fondanti a carattere costituzionale: Stato di diritto, separazione dei poteri, potere giudiziario indipendente, rispetto del pluralismo e protezione delle minoranze. Abbiamo messo in moto niente di meno che l'articolo 7, la procedura di sanzione massima, l'Ungheria contro la Polonia, nella Commissione LIBE io sono stato il relatore ancora una volta su questi punti. Ma, come catalizzatore di questi episodi, c'è stata la pandemia. Credetemi, siamo stati attivi dal primo momento per richiedere il ripristino di Schengen, nella convinzione che non ci sarà un *recovery*, non ci sarà recupero senza un ripristino della libera circolazione che è stata sottoposta come mai nella storia dell'Unione europea a un'accumulazione di misure di emergenza adottate unilateralmente dagli Stati membri. Queste misure senz'altro hanno eroso la fiducia reciproca ed il riconoscimento di decisioni giudiziarie sulle quali si fonda lo spazio di libertà, giustizia e sicurezza che – l'ho ribadito tante volte – è la base giuridica non soltanto del diritto penale europeo, ma della cooperazione giudiziaria. Senz'altro l'erosione della fiducia e del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie è all'origine dell'erosione dell'ordine europeo. Oltre a ciò, abbiamo ribadito l'importanza

che questo recupero della fiducia reciproca e del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie comportino un recupero dello Stato di diritto ed è per questo che abbiamo vincolato sin dal primo momento nella nostra Commissione l'adozione della nuova *Multiannual Financial Framework*, la cornice finanziaria pluriennale del nuovo bilancio europeo, ad un bilancio in crescita, dopo aver sofferto per anni bilanci in diminuzione: un bilancio controciclico invece di un bilancio prociclico come quelli che abbiamo sofferto per alcuni anni nel passato. Abbiamo ribadito l'importanza di questa inclinazione del *recovery plan* con adempimento della fiducia reciproca e del reciproco riconoscimento dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti fondamentali e questo, come sapete, era diventato un problema. L'Ungheria e la Polonia hanno bloccato tutto il pacchetto per qualche mese. Finalmente siamo riusciti a sbloccare tutto il pacchetto e adesso lo abbiamo attivato. Ma bisogna anche operare perché tutti questi *recovery plan* vengano correttamente gestiti. Il dibattito è molto intenso nei confronti dell'indicazione che abbiamo che questi soldi europei vengono troppo spesso utilizzati in pratiche oligarchiche e addirittura nepotiste nell'Ungheria, erodendo ancora una volta la credibilità della regola dello Stato di diritto. Abbiamo fatto pressione sulla Commissione, abbiamo inviato delle domande scritte e orali a questo riguardo e si sono svolti dibattiti e discusse risoluzioni adottate nel Parlamento europeo. Senza'altro, lo scopo finale è assicurare che tutti i fondi europei, che non hanno precedenti, ivi compreso il *next generation EU* - è la prima volta che c'è un debito comune a carattere federalizzante, un debito federale che integra non soltanto prestiti, ma anche dei trasferimenti diretti agli Stati membri appunto per riparare il taglio economico e sociale enorme che è stato causato dalla pandemia - vengano finalizzati, riversati e spesi con una garanzia assoluta di *transparency* (trasparenza) ed *accountability*, ovvero rispondendo del proprio operato nei parametri della rendicontazione del diritto europeo. Questa è una grande preoccupazione. Nutriamo soddisfazione per il fatto che c'è uno sforzo in termini di appoggio e di supporto europeo senza precedenti al recupero, che significa - è il lato buono della storia - un cambiamento di parametri e di risposte nei confronti di quello che abbiamo sofferto a causa della grande recessione e dell'*austerity only policy*, la politica di sola austerità, che è stata un disastro, che abbiamo tanto criticato nel Parlamento europeo ma che, allo stesso tempo, ci permette di garantire che le risorse europee servano all'obiettivo per il quale sono state stanziare e trasferite agli Stati membri che hanno più bisogno di riparare l'enorme danno economico e sociale causato dalla pandemia. L'Italia è il Paese numero uno, come sapete, a beneficiare della destinazione di queste risorse. Neanche alla Spagna va tanto male, giacché anch'essa riceverà una grande spinta, un grande supporto dal bilancio europeo. Ma, in ogni caso, sia in Italia, sia in Spagna, sia in Romania, sia in Ungheria bisogna far sì che le risorse europee servano allo scopo per il quale sono state varate e trasferite.

PRESIDENTE. Presidente, non posso che ringraziarla anche per alcune sue riflessioni di politica europeista particolarmente gravide di significato, ad esempio, in ultimo, il riferimento al debito comune. La ringrazio, non mi sembra che ci siano altri quesiti da parte dei colleghi presenti e di conseguenza, manifestandole nuovamente gratitudine sia per la fluidità della lingua con cui si è relazionata a noi, sia per la pertinenza delle sue riflessioni e per la profondità delle stesse, non posso che salutarla con grande stima ed affetto.

LÓPEZ AGUILAR. Sono io a ringraziare voi. È stato un grande onore per me ed un grande privilegio poter esservi di utilità in questa giornata. Vi saluto e mi dispiace solamente averlo fatto *online*; non vedo l'ora di poter visitare nuovamente il Senato italiano, a Palazzo Madama. Spero avverrà il più presto possibile. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Appena le norme sulla pandemia ce lo consentiranno, sarà un nostro motivo di onore e di soddisfazione averla qui presente.

PRESIDENTE. Sospendo brevemente la seduta, in attesa di dare inizio all'audizione del dottor Raimondi.

(I lavori, sospesi alle ore 14.50, sono ripresi alle ore 15).

Sulla composizione della Commissione

PRESIDENTE. Comunico che la deputata Giulia Sarti torna a far parte di questa Commissione in sostituzione dell'onorevole Vittoria Baldino, dimissionaria. Alla deputata Sarti, quando sarà presente, faremo tutti gli auguri affinché il lavoro sia il migliore possibile.

Sui consulenti della Commissione

PRESIDENTE. Comunico inoltre che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha deliberato la nomina a consulente a tempo parziale a titolo gratuito del dottor Maurizio Ponti, ricercatore universitario.

Audizione del Presidente Emerito della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

PRESIDENTE. Procediamo ora all'audizione del presidente di sezione della Corte di cassazione, presidente emerito della Corte europea dei diritti dell'uomo, dottor Guido Raimondi.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, l'audito ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta

intera oppure di parte di essa, qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere oggetto di divulgazione.

Al termine dell'intervento dell'audit, potranno prendere la parola in ordine di prenotazione senatori e deputati per porre quesiti.

Ho chiesto al presidente Raimondi di soffermarsi in particolare sui seguenti profili: *a)* indirizzi giurisprudenziali della Corte europea sui limiti alla libertà di associazione, con riguardo particolare all'appartenenza a logge massoniche da parte di pubblici ufficiali o membri dell'ordine giudiziario; *b)* arresti della Corte europea sulla tipizzazione necessaria dell'illecito penale ai fini dell'integrazione del principio di legalità convenzionale; *c)* complessivo quadro degli orientamenti in ambito CEDU sulle misure di prevenzione *ante delictum* e sulle misure interdittive di retroattività delle disposizioni sanzionatorie secondo la giurisprudenza convenzionale.

Do pertanto la parola al presidente Raimondi giacché, come sappiamo, abbiamo poco tempo per ascoltarlo.

RAIMONDI. Signore Presidente, saluto gli onorevoli membri della Commissione e ringrazio per l'interesse che viene mostrato verso la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ella ha già indicato le aree di particolare interesse della Commissione, quindi credo di non aver bisogno di chiedere la segretazione della seduta, a meno che poi dal dibattito non emergano cose particolari, ma la mia introduzione non contiene aspetti che non sono ostensibili.

Seguo l'ordine che è stato indicato da lei, Presidente, e comincio con gli indirizzi giurisprudenziali della Corte europea sui limiti della libertà di associazione, con particolare riguardo all'appartenenza a logge massoniche da parte di pubblici ufficiali e/o membri dell'ordine giudiziario.

A tale proposito abbiamo diverse sentenze, diverse pronunce interessanti della Corte europea (nessuna recentissima va detto) e anticipo subito che la Corte non si è ancora pronunciata sulla questione che forse sta più a cuore a tutti noi, cioè quella della compatibilità dell'appartenenza all'ordine giudiziario con l'appartenenza alla massoneria. Andiamo per ordine.

Abbiamo una sentenza che è Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani contro Italia del 12 dicembre 2001, che non per coincidenza è stata adottata lo stesso giorno di una sentenza che riguarda un magistrato che era stato sanzionato dal Consiglio superiore della magistratura. In questo caso il nome del magistrato non è noto (si tratta del caso N.F. contro Italia). Nello stesso giorno – il 12 dicembre 2001 – la Corte ha preso posizione sia sui diritti dell'associazione in quanto tale, sia sui diritti del singolo che, affiliato ad una associazione massonica, si era visto sanzionare per questo solo fatto dal Consiglio superiore della magistratura.

Cominciamo dall'associazione Grande Oriente d'Italia. Si trattava di una legge regionale, in particolare della Regione Marche, che aveva incluso tra i requisiti per poter accedere alla funzione pubblica regionale l'assenza di affiliazione alla massoneria. Sapete che davanti alla Corte europea si possono rivolgere gli individui ma anche gli enti e le associazioni, quando si tratta di loro propri diritti. Quindi il Grande Oriente lamentava

che fosse stato violato il proprio diritto di associazione perché la Regione Marche criminalizza l'appartenenza a questa che non è un'associazione segreta e non è vietata dalla legge. Effettivamente la Corte ha trovato una violazione dell'articolo 11 della Convenzione che protegge il diritto alla libertà di associazione. Dice la Corte che gli individui non devono temere che la loro candidatura sia scoraggiata per avere semplicemente aderito ad un'associazione assolutamente lecita. La libertà di associazione, dice la Corte, riveste una tale importanza che non si potrebbe assortirla di una limitazione come questa, anche se si tratta di una persona candidata ad una carica pubblica, finché naturalmente questa persona non commetta qualche atto repressibile.

Lo stesso giorno, quindi, la Corte ha trovato un'altra violazione della stessa norma – l'articolo 11 – dal punto di vista dell'individuo, cioè un magistrato sanzionato. Siamo nel 1995 quando il Consiglio superiore, in sede disciplinare, comincia ad irrogare sanzioni per l'appartenenza di magistrati alla massoneria. La Corte ha trovato una violazione, come poi la troverà qualche anno dopo in un altro caso, addirittura di Grande Camera (causa Maestri contro Italia del 2004) in cui grosso modo il ragionamento è lo stesso. La Corte, però, non è entrata nel vivo della vicenda e quindi non è arrivata a dire che di per sé l'appartenenza alla massoneria è consentita o meno.

Immagino che sia noto a tutti voi il meccanismo secondo il quale procede la giurisprudenza della Corte di Strasburgo quando si tratti di diritti cosiddetti limitabili, cioè diritti non assoluti quale è l'articolo 11 (libertà di associazione). Perché il diritto sia legittimamente limitato secondo la Convenzione, occorre innanzitutto una base giuridica. Qui entriamo in un discorso che riguarda anche altri aspetti di vostro interesse oggi, cioè la questione della qualità della legge. Il concetto di legge è un concetto autonomo, secondo la giurisprudenza della Convenzione, per cui mentre non è necessario nemmeno che quello che si intende per legge debba avere origine parlamentare, cosa evidentemente diversa dal punto di vista italiano, occorre che la legge risponda a certe caratteristiche di qualità, cioè da una parte che sia accessibile – cioè che i privati possano facilmente accedere al testo della legge – e dall'altra che sia prevedibile, cioè che i comportamenti ai quali la legge collega delle conseguenze siano conoscibili, anche se non con una lettura diretta o anche se occorre l'ausilio di un tecnico oppure di uno specialista della materia. Occorre comunque che i comportamenti ai quali la legge collega delle conseguenze siano prevedibili. Quindi questa è una questione di qualità della legge, ed è su questo punto – vi anticipo subito – che è stata trovata la violazione.

Occorre poi che la limitazione serva a proteggere uno degli interessi indicati dalla Convenzione. Non sto ad elencarvi ma si tratta dell'ordine pubblico e dei vari altri interessi collettivi.

La terza caratteristica, che la Corte non ha esaminato ma è quella che sarebbe stata più interessante, è la proporzionalità, cioè la necessità della limitazione in una società democratica. La Corte, come vi dicevo, si è fermata prima.

È interessante dire su che base erano stati puniti questi magistrati. Prima della riforma del 2006, vigeva l'ordinamento giudiziario del 1946, l'articolo 18 in particolare, che però come sapete era molto generico e si riferiva a qualunque comportamento che potesse ledere il prestigio dell'ordine giudiziario. C'erano però due delibere del Consiglio superiore della magistratura, una del marzo 1990 e una – se non ricordo male – del luglio 1993. La prima delibera, che era l'unica applicabile *ratione temporis* nei due casi, per la verità non riguardava l'aspetto disciplinare, ma riguardava la materia degli avanzamenti e delle promozioni e vi si indicava come disvalore, senza nominare la massoneria, la partecipazione dei magistrati ad associazioni caratterizzate da vincoli gerarchici e di solidarietà incompatibili con la funzione giudiziaria e quindi con l'indipendenza e l'imparzialità che si richiedono per l'esercizio della funzione giudiziaria. La Corte quindi ha ritenuto, benché quella non fosse una legge del Parlamento, di poterla considerare una norma giuridica certamente accessibile ma non prevedibile, dato il contesto nel quale era stata approvata. La legge del 1946 era, innanzitutto, troppo vaga e quindi non bastava la precisazione del 1990, perché era stata adottata in un contesto diverso, non riguardava la materia disciplinare, riguardava gli avanzamenti di carriera e quindi non dava, a chi poi doveva orientare i propri comportamenti sulla base della legge, la possibilità di prevedere quali sarebbero state le conseguenze.

La Corte pertanto si è fermata qui e non si è spinta ad affrontare il problema della proporzionalità. Come sappiamo, oggi il problema della qualità della legge è risolto con la riforma del 2006 della sanzione disciplinare dei magistrati, per cui oggi la base giuridica è certa, è accessibile ed è anche prevedibile. Al momento, a mia conoscenza, non sono pendenti casi davanti alla Corte. Può essere interessante notare che c'è un altro caso che riguarda funzionari – non magistrati – nel quale la Corte ha pronunciato una decisione di inammissibilità: il caso Silveri e Chiellini, che riguardava due funzionari della Regione Toscana. La Regione Toscana aveva imposto la comunicazione, da parte degli aspiranti funzionari, della affiliazione ad associazioni non necessariamente segrete e di questi due funzionari, uno non aveva proprio risposto, l'altro invece aveva taciuto la propria appartenenza alla massoneria ed erano stati licenziati. Alla fine, quindi, il ricorso era arrivato a Strasburgo ma la Corte ha affermato che, in quel caso, era legittimo per l'amministrazione chiedere contezza dell'affiliazione ad associazioni, certamente non imponendo alcun divieto di adesione a quelle associazioni, e quindi il ricorso è stato dichiarato inammissibile. Questo grossomodo è lo stato dell'arte per quanto riguarda l'affiliazione ad associazioni da parte dei funzionari e dei magistrati.

Vengo ora al secondo punto, ovvero la tipizzazione necessaria dell'illecito penale. Al riguardo, per la verità, non c'è niente di straordinario da rilevare; le garanzie convenzionali sono contenute nell'articolo 7 che riguarda la legalità dei delitti e delle pene, che corrisponde largamente all'articolo 25 della nostra Costituzione, quindi le garanzie sono largamente corrispondenti, anche se c'è da dire una cosa che immagino sia nota ormai

a tutti, perché tutti sanno dell'autonomia della qualificazione giuridica delle nozioni contenute nella Convenzione, per cui cosa debba intendersi per sanzione penale non è nozione ricavabile dall'ordinamento del Paese interessato, ma è nozione che la Corte ricava direttamente dalla Convenzione, quindi in modo autonomo, in modo tale che la nozione di sanzione penale sia uguale per tutti i Paesi che partecipano al sistema, indipendentemente dal modo di essere dei loro rispettivi ordinamenti giuridici. Questo può, naturalmente, avere un'incidenza nella giurisprudenza. Potrei fare un esempio riguardo alla materia delle misure di sicurezza, che per il diritto italiano non sono pene, perché in teoria – non ho esempi concreti riferiti al nostro Paese, ma è successo ad esempio per la Germania – una misura di sicurezza potrebbe essere qualificata dalla Corte come pena e questo potrebbe portare a qualche problema (mentre per le misure di sicurezza c'è, come per le pene, la garanzia di legalità, non c'è nella Costituzione la garanzia di retroattività, sulla quale torneremo trattando l'ultimo punto). Questo potrebbe quindi portare qualche problema. La garanzia riguarda le fattispecie incriminatrici e riguarda anche la pena. Naturalmente, la pena è distinta dall'esecuzione della pena, ma anche in questo caso la giurisprudenza della Corte ha avuto una certa evoluzione, nel senso che normalmente quando un reato è stato commesso, un processo c'è stato, l'imputato è stato condannato alla pena prevista dalla legge, poi la Convenzione si disinteressa, in linea di principio, di quello che succede dopo e cioè del regime dell'applicazione della pena e quindi dei vari sconti, delle varie agevolazioni che sono consentite al condannato. C'è però da dire che con la sentenza Del Rio Prada del 2013, che ha fatto scandalo perché riguardava una persona condannata per fatti gravissimi in Spagna, riconducibili al terrorismo basco, la Corte ha osservato che, se dopo la condanna venivano drasticamente cambiate le regole del gioco sull'esecuzione, per cui si facevano scontare diversi anni in più a quella persona come era successo nel caso Del Rio Prada, a quel punto non si trattava più dell'esecuzione della pena ma della sua misura e quindi ci si trovava in una fattispecie che andava qualificata come pena e si sarebbero applicati i principi sulle irretroattività.

Torno sul punto della qualità della legge, anche se ne ho già parlato a proposito del primo punto. C'è la giurisprudenza ormai consolidata della Corte che vale per tutti i rami della Convenzione e quindi la legge deve essere accessibile, prevedibile e deve contenere le necessarie garanzie contro il rischio di arbitrarietà. Si nota anche che, per quanto riguarda la materia penale, c'è un elemento in più e cioè si richiede che le fattispecie incriminatrici comprendano un elemento psicologico e questo perché l'articolo 7 della Convenzione usa il termine «colpevole» (in inglese il termine «*guilty*» e in francese il termine «*coupable*») e quindi si ritiene dalla Corte che un elemento psicologico sia necessario. Quindi fattispecie di responsabilità oggettiva – questo è importante di per sé – non sono compatibili con la Convenzione, anche se la Corte ha riconosciuto la compatibilità con la Convenzione di vari casi che sono considerati di responsabilità oggettiva, come il caso Salabiaku contro Francia (ma in quel caso si è ri-

tenuto che si trattasse di una presunzione comunque superabile con la prova del processo). Sono aspetti abbastanza normali che ovviamente ritroviamo nel nostro sistema, cioè il divieto di interpretazione estensiva, anche se per la verità nel sistema italiano l'interpretazione estensiva non è propriamente vietata, altrimenti l'omicidio di una donna non sarebbe punito. Certamente è vietata l'interpretazione analogica, punto su cui la Corte a dire il vero non è rigorosissima e tende un po' a confondere i due concetti: si è visto soprattutto nel caso *Cantoni contro Francia* del 1996.

La Corte ha ritenuto violato l'articolo 7 della Convenzione anche in un caso maltese, in cui il pubblico ministero – secondo il sistema vigente – aveva il potere di orientare il processo verso questo o quel tribunale, con una scelta non controllabile dall'imputato e la scelta del tribunale non era neutra, perché scegliendo il tribunale sceglieva l'ambito di applicazione della pena e questo la Corte, in una sentenza del 2013, ha ritenuto non fosse compatibile con la Convenzione.

Il punto fondamentale è quale sia il livello di dettaglio che si richiede alla legge. E qui per la verità la Corte non è estremamente esigente. Riconosce la Corte che per il legislatore non è agevole descrivere la fattispecie incriminatrice con assoluta precisione. Spetta alla giurisprudenza chiarire la portata della legge penale. Poi il legislatore può tranquillamente far riferimento a concetti che sono largamente compresi dal pubblico come associazione di malfattori, come mafia, per esempio. Concorso esterno è un po' diverso, lo sappiamo tutti e conosciamo tutti la sentenza *Contrada*.

In linea generale, non c'è differenza tra l'approccio della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'approccio della Corte costituzionale.

Anche in caso di evoluzione giurisprudenziale – abbiamo già citato il caso *Contrada* – tale evoluzione sarebbe compatibile con il principio di legalità, purché essa sia coerente con la sostanza dell'incriminazione e ragionevolmente prevedibile. Questo grossomodo è quanto la giurisprudenza richiede per quanto riguarda la tipizzazione necessaria dell'illecito penale.

Il terzo punto è relativo alle misure di prevenzione. Non c'è un'enorme giurisprudenza della Corte sulla materia e vi dirò subito il perché. La giurisprudenza di riferimento rimane quella conosciutissima credo anche da tutti voi, cioè il caso *De Tommaso contro Italia*, sentenza del 2017, nella quale la Corte ha trovato violazioni dell'articolo 2 del protocollo n. 4, che protegge la libertà di circolazione, e dell'articolo 6, anche se nella sua dimensione civile e per un aspetto che, se vogliamo, è minore, cioè quello della pubblicità delle udienze, escludendo altre violazioni dell'articolo 6.

È interessante notare questo perché nell'analisi molto sintetica di diritto comparato che precede l'analisi giuridica nella sentenza *De Tommaso*, che è una sentenza importante di Grande Camera, si nota una cosa se volete un po' curiosa e cioè che pochissimi Paesi conoscono misure di prevenzione sul modello italiano, anzi per la verità solo uno, cioè la Russia. Ci sono Paesi come l'Austria, la Francia, la Svizzera e il Regno Unito che hanno misure di prevenzione, ma queste riguardano un settore

particolare che è quello dell'hooliganismo, la protezione contro la violenza negli eventi sportivi. L'unico Paese che ha un sistema volto in linea generale alla prevenzione del crimine, quindi alla tutela della società, è la Russia. Questo è un dato che va forse sottolineato.

Ora, c'era stata una sentenza precedente molti anni fa, la sentenza Guzzardi contro Italia, che pure riguardava la stessa misura di prevenzione che interessava il caso De Tommaso, cioè la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di residenza in un Comune determinato, solo che il Comune in quel caso era l'Asinara. Allora la Corte aveva ritenuto che la misura di prevenzione fosse assimilabile ad una prigionia, quindi ha applicato l'articolo 5 della Convenzione che protegge dagli arresti arbitrari e dalla detenzione arbitraria, trovando ovviamente una violazione.

Su questo punto relativo all'applicabilità dell'articolo 5 alla vicenda De Tommaso, c'è stato un dibattito molto acceso nella Corte. Non svelo nessun segreto perché basta leggere l'opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque che è allegata alla sentenza De Tommaso per rendersi conto della vivacità del dibattito in Camera di consiglio. Il giudice Pinto, infatti, era convintissimo che la situazione nella quale si trovano le persone che sono sottoposte a questa misura, con obbligo di soggiorno in un Comune determinato, quindi di sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, sono in una situazione di privazione e non di limitazione di libertà. La Corte non è entrata in questo discorso e ha deciso invece di applicare l'articolo 2 del Protocollo 4, che protegge appunto la libertà di circolazione. La Corte quindi ha trovato una violazione, come emerge dalle opinioni separate (ce n'è una anche mia).

Il dibattito è stato molto acceso in camera di consiglio. Anche in questo caso non svelo nessun segreto perché emerge dalle opinioni separate. Per la verità, la Corte ha ritenuto che per quanto fossero invasive le misure imposte al ricorrente (il dover rientrare alle 10 di sera, il non poter frequentare varie persone e quant'altro), quella situazione non fosse assimilabile ad una privazione di libertà, per cui non scattavano le garanzie dell'articolo 5. La Corte, quindi, ha risolto il caso sulla base del Protocollo e l'ha risolto in senso negativo per l'Italia, ma non sulla base della proporzionalità e quindi della necessità in una società democratica delle misure, ma ancora una volta sulla base di una carenza legislativa. Cioè ha detto: la legge – che è quella del 1956 che conoscerete molto meglio di me – lascia spazi troppo vasti, troppi buchi, non è sufficientemente chiara e prevedibile, non è sufficientemente dettagliata. Da qui la violazione per difetto di qualità della legge. Manca la base giuridica, dunque la Corte non ha necessità di valutare se vi sia stato un fine legittimo e se, soprattutto, la misura sia stata proporzionata a servire quel fine legittimo. Questo è quanto direi sulle misure di prevenzione.

Per quanto riguarda la retroattività delle disposizioni sanzionatorie, naturalmente vale anche in questo caso il discorso, che può diventare delicato, della qualificazione autonoma delle situazioni per cui una sanzione considerata civile o soprattutto amministrativa da un ordinamento nazionale, può essere invece qualificata come penale ai sensi della Conven-

zione. Credo che ormai tutti abbiano conoscenza dei celeberrimi criteri Engel. La Corte ha sviluppato già nel 1976 in questa sentenza che riguarda i Paesi Bassi dei criteri che consentono di valutare se una certa sanzione qualificata come non penale dall'ordinamento dello Stato interessato, sia invece da considerare penale. Sono criteri tra loro alternativi, li conosciamo: uno è quello, abbastanza ovvio, della qualificazione data dall'ordinamento nazionale; ovviamente se l'ordinamento nazionale qualifica una certa sanzione come penale, la Corte si ferma lì e non va oltre. Poi, bisogna valutare se la sanzione riguardi la generalità dei consociati oppure un gruppo particolare. Questo è importante perché, per esempio, le sanzioni disciplinari vengono normalmente non ritenute penali dalla Corte.

Il terzo criterio è relativo alla gravità della sanzione. I criteri sono alternativi ma il criterio della gravità può funzionare anche da solo per cui una sanzione che pure non risponda al secondo criterio, per esempio, può essere qualificata come penale semplicemente per la sua gravità. Se una sanzione è considerata penale, scattano tutte le garanzie previste dalla Convenzione per la materia penale che sono diversissime. Ce n'è una che non riguarda il nostro tema di oggi ma è di grandissimo impatto ed è quella del *ne bis in idem* che è contenuta nel Protocollo n. 7, la cui rigorosa affermazione da parte della giurisprudenza della Corte ha messo in crisi vari sistemi sanzionatori nazionali basati sul cosiddetto doppio binario sanzionatorio. Mi fermo qui su questo, altrimenti apriremmo un altro capitolo infinito, ma è importantissimo stabilire quali sono le sanzioni che sono considerate penali perché ciò fa scattare tutte le garanzie.

Sulla irretroattività della legge penale meno favorevole non c'è quasi nulla da dire; siamo in piena sintonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale. La retroattività della legge più favorevole è una garanzia che sul piano letterale non è compresa nella Convenzione europea, quindi fino al 2009 la Corte europea non applicava questa garanzia. Poi c'è stata un'evoluzione con la sentenza n. 2, Scoppola contro Italia, di Grande Camera, con la quale la Corte, prendendo atto dell'evoluzione del quadro internazionale per cui c'erano diversi atti importanti – come lo Statuto della Corte penale internazionale, come il Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966 o come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che invece prevedevano la retroattività della legge più mite – si è convinta a ritenere implicitamente contenuta questa garanzia anche nella Convenzione. Questa garanzia esiste anche nella Costituzione italiana, ma sappiamo che in questo caso la Corte costituzionale ha tenuto a fare un distinguo tra la garanzia dell'irretroattività della legge penale meno favorevole e la retroattività della legge penale più favorevole, osservando che mentre la prima garanzia deve essere più forte perché quella protegge la libertà di determinazione di una persona, che può dire di non esserne stata a conoscenza al momento del reato, la retroattività della legge più mite serve invece un altro interesse, che riflette un altro principio di diritto importantissimo, sebbene meno importante del precedente, che è l'uguaglianza tra i cittadini. Anche quando si è determinato che la persona poteva conoscere le conseguenze regolate dalla legge del tempo

in cui ha commesso il fatto, non è giusto – si dice – che se l'ordinamento cambia atteggiamento rispetto a quella fattispecie e la ritiene da sanzionare meno gravemente, chi è stato condannato prima continui a subire. È un'esigenza reale, ma è meno importante di quella, quindi la Corte costituzionale ritiene che questa seconda garanzia possa essere soggetta a limiti e condizioni e pare affermarlo anche nella sentenza Scoppola. Per la verità, il dibattito se questo ci sia o meno nella sentenza Scoppola magari può rimanere aperto ma restiamo vigili su questo.

Per il momento, Presidente, la ringrazio dell'attenzione e mi fermerei, restando naturalmente a disposizione degli onorevoli membri.

PRESIDENTE. Il quadro teorico che lei ha più volte richiamato indurrebbe ad una riflessione a tutto campo. Lei stesso ha anche accennato a spunti che meriterebbero approfondimento ma mi comunicano che alla Camera dei deputati stanno iniziando delle votazioni, per cui dobbiamo concludere in tempi brevi.

PAOLINI (LEGA). Presidente, le lascio una domanda a cui potrà rispondere per iscritto a futura memoria. Data la sua grande esperienza poliedrica, ci potrebbe comunicare quali sono gli aspetti delle normative antimafia italiane, in particolare di quelle relative alle misure di prevenzione, che potrebbero, a suo avviso, incorrere in problemi? Sarebbe utile saperlo al fine di apportare modifiche o di proporre al legislatore dei correttivi tali da rendere la nostra normativa anche in tema di prevenzione antimafia conforme ai principi attuali o a quelli che saranno probabilmente i principi *de iure condendo*. Questi principi che – apprendiamo da lei – sono accolti nel nostro Paese ma non sono accolti in nessun altro Paese europeo, tranne che in Russia, potrebbero essere invece accolti perché hanno indubbiamente una loro funzionalità preventiva e general-preventiva. La mia è una domanda a futura memoria.

RAIMONDI. Per la verità, non è molto facile rispondere a una domanda di questo genere, che naturalmente riguarda questioni non dico astratte, ma che certamente non si sono ancora poste. È senz'altro meritevole di attenzione il fatto che siano solo l'Italia e la Russia ad aver questo tipo di principi ma non volevo assolutamente dire con questo che l'Italia è un'anomalia rispetto al panorama europeo.

Dal punto di vista della protezione di queste norme, il rischio più grande, a mio parere, è stato evitato; credo che ormai non vi sia più il rischio che l'articolo 5 venga tirato in ballo. Le altre sono tutte misure che incidono su vari diritti protetti dalla Convenzione. Abbiamo parlato della libertà di circolazione, ma potrei citare l'articolo 8, sul diritto alla riservatezza e alla vita privata e familiare, o l'articolo 11 sulla libertà di associazione. Il meccanismo di queste norme è sempre lo stesso. Come dicevo, questi diritti sono limitabili per i fini che la legislazione antimafia si prefigge, non c'è dubbio che rientrano in tutte le norme limitabili della Convenzione. Il tutto sta nella precisione e nella cura con le quali vengono

redatte le leggi ma direi che da questo punto di vista non ci sono grandissime critiche. A parte sulla falla che è stata rilevata con la sentenza De Tommaso, adesso è difficile dire così in astratto come si potrebbe pronunciare la Corte confrontata con altre misure. Certamente l'indicazione per il legislatore che voglia evitare dei rischi a Strasburgo è di essere il più preciso e il più accurato possibile.

ENDRIZZI (M5S). Vorrei fare una domanda sulla retroattività.

Il nostro è un sistema che vede nell'entità della pena un elemento di deterrenza. Ne consegue che, nel momento in cui una persona commette un reato consapevolmente, sa di andare incontro a una determinata pena. Il principio di uguaglianza, laddove sostanzia la retroattività della pena più favorevole, in qualche maniera cozza contro il fatto che c'è una volontà, un'intenzione delinquenziale maggiore in una persona che sa di andare contro un reato più grave, anche se poi la sensibilità cambia; ma, attualizzato al momento della commissione del fatto, dobbiamo ritenere che c'è una violazione più forte, proprio perché era così connotata la fattispecie.

RAIMONDI. Certo, questo è quello che in sostanza osserva la Corte costituzionale. La Corte di Strasburgo non è entrata in questo aspetto, per la verità, ma si è limitata ad affermare che la garanzia della retroattività della *lex mitior* è contenuta in numerosi atti internazionali, quindi interpretando in modo evolutivo la Convenzione e pronunciandosi in questo modo. Quel discorso che le facevo prima, invece, viene fatto dalla Corte costituzionale proprio per dire che c'è la garanzia della retroattività della legge più favorevole, ma è meno forte della garanzia della irretroattività della legge meno favorevole. È certamente un discorso che la Corte costituzionale fa, ma ancora non è entrata in questo aspetto; potrebbe farlo in futuro.

ENDRIZZI (M5S). Le chiedo scusa, perché forse avevo udito male un passaggio, per cui avevo capito il contrario. Comunque è stato chiaro e la ringrazio.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa questa audizione, con la possibilità di riascoltare il presidente Raimondi alla ripresa dei lavori parlamentari a settembre perché, come ha capito, c'è la necessità di approfondire soprattutto il primo grande tema su cui è intervenuto.

I lavori terminano alle ore 15,40.

