3000.166 20-01-2012 15:55 Pagina 1

Il 25 ottobre 2011 il Parlamento Europeo ha approvato a larghissima maggioranza la risoluzione sul crimine organizzato nell'Unione Europea (relatrice Sonia Alfano). Alla luce del Trattato di Lisbona e col Parlamento Europeo nel nuovo ruolo di legislatore in ambito "Giustizia e Affari Interni", la risoluzione assume un rilevante significato politico e traccia un chiaro piano di azione per un contrasto al crimine organizzato e alle mafie a livello UE. Per la prima volta nella storia istituzionale europea si fa riferimento ai sistemi criminali mafiosi in un testo ufficiale, a testimonianza di un'acquisita consapevolezza politica della necessità di adeguate forme di contrasto.

La risoluzione, frutto di un lavoro parlamentare di un anno, è espressione dei contributi di numerosi magistrati, studiosi ed esperti che hanno messo a disposizione la loro esperienza per l'elaborazione di un testo che, a detta del Procuratore Roberto Scarpinato, "potrebbe segnare una svolta storica, rappresentando un pilastro per la costruzione di un diritto penale europeo". Confisca e riutilizzo a scopi sociali dei patrimoni criminali, riconoscimento del reato di associazione mafiosa nei 27 Stati membri, norme sul controllo e la trasparenza dei fondi pubblici, contrasto al riciclaggio di denaro, incandidabilità dei condannati per reati gravi, istituzione di una commissione parlamentare antimafia: queste alcune misure proposte nella risoluzione. La vera sfida è adesso rappresentata dall'attuazione tempestiva di tali raccomandazioni a livello legislativo e operativo.

Il volume raccoglie in modo ragionato alcuni contributi che hanno permesso di elaborare la risoluzione del Parlamento Europeo sulla criminalità organizzata e traccia il racconto dall'interno delle istituzioni dell'iter parlamentare di creazione, discussione e approvazione della stessa.

Sonia Alfano, deputato al Parlamento Europeo, membro delle Commissioni parlamentari "Libertà, giustizia e affari interni" e "Controllo di bilancio", relatrice per il Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'Unione Europea, è autrice di diverse pubblicazioni, l'ultima delle quali *La zona d'ombra. La lezione di mio padre ucciso dalla mafia e abbandonato dallo Stato* (Rizzoli, 2011).
E-mail: sonia.alfano@europarl.europa.eu.

Adriano Varrica è responsabile dell'attività parlamentare di Sonia Alfano.
E-mail: adriano.varrica@europarl.europa.eu.

FrancoAngeli
La passione per le conoscenze

L'Alleanza dei DEMOCRATICI e dei LIBERALI per l'Europa

ISBN 978-88-568-4776-5

3000.166 ***S. Alfano, A. Varrica*** *(a cura di)* **Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie**

Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie

La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea

a cura di
Sonia Alfano e Adriano Varrica

FrancoAngeli

3000.166 20-01-2012 15:55 Pagina 2

Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie

La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea

a cura di
Sonia Alfano e Adriano Varrica

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

3000.166 18-01-2012 16:50 Pagina 2 (1,1)

Per un contrasto europeo al crimine organizzato e alle mafie

La risoluzione del Parlamento Europeo e l'impegno dell'Unione Europea

a cura di
Sonia Alfano e Adriano Varrica

FrancoAngeli

Copyright © 2012 by Sonia Alfano.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021

Stampa: Tipomonza, via Merano 18, Milano.

Indice

Introduzione, di *Sonia Alfano* pag. 9

1. Analisi e riflessioni sul quadro giuridico europeo di riferimento » 15

La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati membri, di *Francesco Calderoni* » 15

Da "Schengenland" allo "Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia", di *Emilio De Capitani* » 47

Criminalità organizzata transnazionale e intervento europeo in materia penale, di *Vincenzo Militello* » 70

2. Il contrasto al crimine organizzato nell'Unione Europea: istituzioni a confronto » 83

L'Unione Europea contro il crimine organizzato e le mafie: il senso di una proposta, di *Sonia Alfano* » 83

L'impegno della Commissione Europea nel contrasto alla criminalità organizzata, di *Cecilia Malmström* » 89

Programmi e attività della Presidenza ungherese del Consiglio dell'Unione Europea, di *Peter Stauber* » 93

Il ruolo e le prospettive di Eurojust nel contrasto alla criminalità organizzata, di *Aled Williams* » 96

OCTA 2011: la minaccia del crimine organizzato nell'Unione Europea secondo Europol, di *Troels Oerting* » 101

Contrastare la frode e la corruzione: il mandato della Corte dei Conti Europea, di *Ioannis Sarmas* » 105

La politica della Banca Europea per gli Investimenti contro corruzione, frode e riciclaggio di denaro, di *Jan Willem van der Kaaij e Matthias Maertens* pag. 108
Le proposte di Interpol per un più efficace impegno dell'Unione Europea contro le organizzazioni criminali e le mafie, di *Pierre Reuland* » 114
L'approccio globale e integrato sviluppato dall'UNODC per lottare contro la criminalità organizzata transnazionale: sfide e opportunità, di *Pierre Lapaque* » 117

3. La minaccia del crimine organizzato transnazionale: dall'esperienza alla proposta » 123
L'importanza della confisca dei patrimoni criminali e il ruolo della società civile: il riutilizzo per scopi sociali dei beni confiscati, di *Roberto Forte* » 123
Globalizzazione, economie illegali e crimine organizzato, di *Antonio Tricarico* » 127
Perché la Banca Europea per gli Investimenti fallisce nella sua lotta contro la corruzione, di *Counter Balance* » 134
Una minaccia per i cittadini europei: il traffico di stupefacenti nell'Unione Europea, di *Robert Hauschild* » 145
Il contrasto al traffico internazionale di stupefacenti: alla ricerca di una strategia efficace, di *Ignacio de Lucas* » 148
I Balcani: quale sfida per la sicurezza interna dell'Unione Europea?, di *Jonathan Ratel* » 153
La criminalità organizzata transnazionale e le minacce provenienti dall'est dell'Europa, di *Walter Kego e Alexandru Molcean* » 158
La presenza delle mafie nord-africane in Italia e in altri Stati membri dell'Unione Europea, di *Giovanni Conzo* » 166
Il crimine organizzato asiatico nell'Unione Europea: l'esperienza del Belgio, di *Bruno Frans* » 172
I legami tra la corruzione e il crimine organizzato nell'Europa sud-orientale, di *Ruslan Stefanov* » 175
Criminalità organizzata e corruzione: due facce della stessa medaglia, di *Janina Berg* » 178
Ecomafia: un crimine globale, di *Antonio Pergolizzi* » 184
A Bruxelles, in cerca di Giustizia, di *Giovanna Maggiani Chelli* » 191
Il ruolo delle vittime innocenti di mafia e dei loro familiari nella ricerca della verità e della giustizia, di *Fabio Repici* » 194

4. Le radici della mafia in Europa: dal riconoscimento del problema al contrasto efficace pag. 197
I nuovi volti del capitalismo mafioso. La trasformazione della specie: dalle mafie tradizionali ai sistemi criminali, di *Roberto Scarpinato* » 197
Mafie o democrazia: la sfida dell'Unione Europea, di *Nicola Biondo* » 210
Dalle politiche di contenimento delle mafie alle politiche di contrasto: un impulso dall'Europa?, di *Antonio Ingroia* » 213
La mafia in Germania: una storia di successi, di *Petra Reski* » 219
'Ndrangheta: minaccia globale, di *Antonio Nicaso* » 223
Come migliorare il contrasto alla 'Ndrangheta, di *Nicola Gratteri* » 228
La sottovalutazione della presenza mafiosa in Europa e l'esperienza italiana della Sacra Corona Unita. L'efficacia della cooperazione internazionale, di *Cataldo Motta* » 232
Legalità e lotta ai poteri criminali in Campania, di *Franco Roberti* » 240
La capacità di Cosa Nostra di infiltrare la politica e le pubbliche amministrazioni, di *Antonino Di Matteo* » 253
Come le mafie possono essere sconfitte a livello nazionale e internazionale, di *Armando D'Alterio* » 261

5. Il punto di vista degli altri eurodeputati » 271
Un primo passo importante nella lotta contro le mafie, di *Rita Borsellino* » 271
La necessità di un approccio globale per combattere le mafie, di *Luigi De Magistris* » 273
Un'unica azione di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, di *Monica Macovei* » 276
La corruzione e il crimine organizzato riguardano tutti gli Stati membri, di *Cornelis de Jong* » 279
La criminalità organizzata e internet, di *Timothy Kirkhope* » 283
Verso un modello europeo di lotta alla criminalità organizzata, di *Salvatore Iacolino* » 286
L'Europa che guarda in faccia la mafia e la sfida, di *Rosario Crocetta* » 288

6. La risoluzione del Parlamento Europeo sulla criminalità organizzata » 293
L'iter parlamentare della relazione: dalla presentazione in LIBE all'approvazione a Strasburgo, di *Sonia Alfano* » 293
Il primo progetto di risoluzione depositato (marzo 2011) » 301

Il testo finale approvato dal Parlamento Europeo (ottobre 2011) pag. 307
Per una valutazione della strategia del Parlamento Europeo contro il crimine organizzato e le mafie, di *Sonia Alfano e Adriano Varrica* » 328

Introduzione

di Sonia Alfano[1]

Il 25 ottobre 2011 il Parlamento Europeo a Strasburgo ha approvato a larghissima maggioranza (584 favorevoli, 48 astenuti e 6 contrari) la risoluzione sul crimine organizzato nell'Unione Europea.

Per la prima volta, anche grazie ai nuovi e ben più ampli poteri conferitigli dal Trattato di Lisbona, il Parlamento Europeo affronta consapevolmente la questione della minaccia posta quotidianamente alle libertà e ai diritti dei cittadini dalle organizzazioni criminali e dalle mafie. Proprio così, dalle mafie. Perché per la prima volta nella storia istituzionale europea questo termine, finora noto solo come folkloristica espressione socio-economico-criminale del Belpaese, approda in Europa.

Si potrebbe obiettare che tale consapevolezza politica a livello europeo giunga con ampio ritardo rispetto alla presenza stessa delle mafie, specie quelle italiane, le quali agiscono indisturbate da decenni, sfruttando le desolate lande investigative e giudiziarie dei vari Stati membri dell'Unione Europea (e non solo).

È innegabile, siamo in forte ritardo. La politica non ha visto o ha fatto finta di non vedere, e adesso ci ritroviamo a dover procedere spediti verso la realizzazione di una serie di interventi – legislativi e non – volti a contrastare ogni forma di criminalità organizzata e a mandare un chiaro ed univoco messaggio politico ai cittadini e ai criminali: l'Unione Europea deve essere in prima linea nel contrasto al crimine organizzato e alle mafie che agiscono a livello transnazionale.

La risoluzione del Parlamento Europeo, di cui ho avuto l'onore e l'onere di essere relatrice, rappresenta un primo ma fondamentale passo di questo difficile percorso politico che ha come obiettivo l'affermazione della su-

[1] Eurodeputato (ALDE, Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa), Relatrice per il Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'Unione Europea, membro delle Commissioni parlamentari "Libertà civili, giustizia e affari interni" e "Controllo di bilancio".

premazia delle istituzioni e dei cittadini rispetto ai poteri criminali e mafiosi. Un percorso irto di ostacoli, a causa delle infiltrazioni nelle pubbliche amministrazioni, nella politica, nelle istituzioni finanziarie, nell'economia, in ogni ambito rilevante della società; a causa degli almeno 120 miliardi stimati dalla Commissione Europea come impatto negativo europeo della corruzione, il brodo primordiale in cui convivono e di cui si alimentano vicendevolmente crimine organizzato, politica, amministrazioni pubbliche e imprenditori; a causa dei fatturati da capogiro delle multinazionali mafiose; a causa delle differenze legislative e delle difficoltà nel cooperare tra le autorità investigativo-giudiziarie degli Stati membri dell'Unione Europea.

Il Parlamento Europeo traccia un ambizioso piano politico, richiedendo alle istituzioni competenti una serie di misure e di interventi che disegnano una complessa azione di contrasto, con un approccio globale contestualmente repressivo e preventivo.

Prima di entrare più nel dettaglio rispetto ai contenuti della risoluzione, ritengo interessante descrivere il metodo utilizzato per l'individuazione e la definizione degli stessi. Credo infatti che il ruolo della politica – o quanto meno di una buona politica – non sia quello di inventare le soluzioni, specie quando è in presenza di fenomeni complessi come il crimine organizzato transnazionale, quanto piuttosto quello di ascoltare gli esperti, coloro che vivono in prima linea, di accogliere criticamente i loro contributi ed operare una sintesi politica che possa risultare efficace, avendo come solo punto di riferimento l'interesse dei cittadini e il bene comune. Per questa ragione il 29 e 30 marzo 2011 ho organizzato al Parlamento Europeo a Bruxelles due giorni di audizioni pubbliche, durante i quali sono intervenuti i massimi esponenti delle istituzioni europee (Commissione Europea, Presidenza del Consiglio UE, Eurojust, Europol, Corte dei Conti Europea, Banca Europea per gli Investimenti) e internazionali (UNODC e Interpol), oltre a studiosi, centri di ricerca, ONG e, soprattutto, oltre 50 magistrati provenienti da diversi paesi europei. Particolarmente significativo è il fatto che ben 18 Direzioni Distrettuali Antimafia abbiano deciso di accettare il mio invito a intervenire, mettendo a disposizione la loro straordinaria testimonianza, risultato di competenza, dedizione, spirito di servizio e, non dimentichiamolo, del sacrificio dei numerosi magistrati uccisi dalle mafie in Italia. Durante questi *hearing* sono stati raccolti numerosi spunti e proposte, poi sviluppati e integrati nel testo finale.

La risoluzione propone le linee guida che a livello europeo dovranno essere seguite nel contrasto alle organizzazioni criminali. Una dimensione trattata in maniera prioritaria è quella dell'aggressione ai patrimoni criminali per colpire il cuore finanziario di tali organizzazioni, che ne determina

in massima parte la capacità di giocare un ruolo fondamentale nel tessuto socio-economico e istituzionale. Per questa ragione si richiede alla Commissione Europea di presentare entro la fine del 2011 la propria proposta relativa alla direttiva sull'individuazione, il blocco, il sequestro e la confisca dei proventi criminali nonché di prevedere norme per il riutilizzo a scopi sociali degli stessi. È inevitabile il riferimento all'efficace – pur se migliorabile – esperienza italiana, con la richiesta di misure quali la confisca in assenza di condanna, la confisca allargata e la confisca dei beni fittiziamente intestati a terzi.

Altro elemento centrale della risoluzione è la richiesta entro il 2013 di una direttiva sulla criminalità organizzata e le mafie, per rendere punibile in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea il reato di partecipazione ad organizzazione criminale e di associazione di stampo mafioso, superando gli attuali limiti (e la totale inefficacia) della Decisione Quadro 2008/841/GAI. La portata di un simile provvedimento è estremamente rilevante perché permetterà di colpire i membri e chiunque fornisca sostegno o collaborazione alle organizzazioni criminali, evitando l'attuale "sovracriminalizzazione" che, ad oggi, include nella definizione di criminalità organizzata anche manifestazioni di criminalità comune, il cui pericolo sociale è imparagonabile a quello delle mafie. La presente situazione normativa è peraltro il frutto di una mancanza di consapevolezza da parte della stragrande maggioranza degli Stati membri della minaccia della criminalità organizzata transnazionale, soprattutto quella di stampo mafioso. A dispetto della convinzione di una parte dell'opinione pubblica e della politica europea, il fenomeno mafioso non riguarda solo alcune organizzazioni criminali italiane ma è ravvisabile in altri contesti; basti pensare alle mafie russe, perfettamente integrate nel sistema finanziario europeo e internazionale, e a quelle nigeriane, determinanti nei traffici di esseri umani destinati allo sfruttamento e nel traffico internazionale di stupefacenti, entrambi aventi come mercato di sbocco l'Unione Europea. Per non parlare della crescente cooperazione tra le organizzazioni criminali dei vari Paesi che, come qualsiasi altra impresa, sfruttano economie di scala e di conoscenza per massimizzare i profitti (minimizzando i rischi).

Proprio per superare la mancanza di questa consapevolezza e per dare seguito al percorso intrapreso con l'approvazione della risoluzione, nella stessa viene prevista l'istituzione di una commissione parlamentare speciale sul tema delle organizzazioni criminali, comprese quelle di stampo mafioso. È inutile sottolineare come l'istituzione di siffatta commissione a livello europeo rappresenterebbe una svolta politica rilevante, dando modo al Parlamento di declinare in concreto il suo ruolo di guida istituzionale previsto nei Trattati.

Nell'ultimo capitolo della presente pubblicazione si entra maggiormente

nel dettaglio dei vari punti della risoluzione che spaziano da norme relative alla trasparenza nell'utilizzo del denaro pubblico a norme per evitare l'infiltrazione del crimine organizzato negli appalti pubblici; dallo sviluppo delle tecniche investigative speciali (intercettazioni, ritardato sequestro, ritardato arresto, etc.) all'incandidabilità per i condannati in via definitiva per reati connessi alla criminalità organizzata; dal contrasto al riciclaggio di denaro tramite il sistema finanziario ad un'azione decisa a livello europeo contro il fenomeno corruttivo.

Voglio però segnalare due espliciti richiami che il Parlamento Europeo fa all'Italia e sui quali si dovrebbe immediatamente intervenire. Il primo riguarda la mancata ratifica della Convenzione penale europea sulla corruzione (e la connessa impossibilità di punire in Italia reati come il traffico di influenze illecite e la corruzione in atti privati); il secondo, invece, la paradossale assenza nell'ordinamento italiano del reato di autoriciclaggio, chiesto a voce unanime dai magistrati italiani.

La presente pubblicazione ha un duplice scopo: in primo luogo quello di produrre testimonianza di un importante anno di lavoro parlamentare sul fronte del contrasto alle organizzazioni criminali e alle mafie in Europa. Avevo preso un fermo impegno nei confronti dei cittadini e di me stessa rispetto al fatto di riuscire a portare all'attenzione dell'Unione Europea la questione del contrasto alle mafie durante il mio mandato parlamentare. Ritengo di aver mantenuto fede a questo impegno, pur essendo consapevole che il lavoro da compiere è notevole e che non bisognerà lesinare energie e impegno per ottenere dei concreti risultati.

L'approvazione della risoluzione del Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'UE può rappresentare un momento estremamente importante per la politica europea. Come non richiamare le parole del Procuratore Roberto Scarpinato che parla della risoluzione come di un «potenziale spartiacque» nel contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie a livello europeo e globale. Ora, paradossalmente, arriva la fase più difficile: tradurre le buone intenzioni, i buoni propositi, in azioni concrete, in interventi che possano incidere in maniera determinante.

Il Parlamento Europeo deve far valere le sue prerogative istituzionali di unico organo con piena legittimazione democratica e tradurre attivamente il suo ruolo di guida politica e di controllore/valutatore delle politiche portate avanti. La sfida è di fare in modo che le prossime iniziative legislative che verranno presentate dalla Commissione Europea – in primis quella sul sequestro e la confisca dei proventi criminali – si trasformino in norme efficaci, frutto di un ragionamento sulla capacità di alterare gli equilibri criminali e non di un compromesso politico al ribasso, come nel caso di molte decisioni quadro vigenti.

A maggior ragione l'istituzione della commissione parlamentare antimafia a livello europeo assume un peso specifico rilevante nell'intraprendere il lungo percorso che deve condurre l'Unione Europea ad un *corpus iuris* avanzato e risoluto dal punto di vista sostanziale e procedurale, ponendo le basi per tradurre in concreto l'aspirazione a quello spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" di cui parlano i Trattati.

Questa pubblicazione rappresenta un modo per condividere l'eccezionale contributo fornito da tutti coloro che, a vario titolo e in diversa maniera, hanno fornito spunti, riflessioni e idee di cui la risoluzione rappresenta momento di sintesi. Raccogliere e diffondere questi contributi ritengo sia un doveroso riconoscimento oltre ad un patrimonio di conoscenze che merita di essere adeguatamente conservato.

A livello di struttura il primo capitolo presenta tre contributi grazie ai quali si inquadra criticamente la situazione normativa europea sulla criminalità organizzata e si analizza sia il nuovo ruolo del Parlamento Europeo che quello più in generale dell'Unione.

Il secondo, il terzo e il quarto capitolo ricalcano la struttura dell'*hearing* del 29-30 marzo a Bruxelles con il dibattito istituzionale europeo, cui fanno seguito i contributi e le proposte di esperti, con precipuo riferimento all'analisi del fenomeno mafioso italiano e della connessa minaccia per l'Unione Europea, analizzata da magistrati quali Roberto Scarpinato, Antonio Ingroia, Nicola Gratteri, Franco Roberti, Cataldo Motta, Antonino Di Matteo e Armando D'Alterio.

Il quinto capitolo raccoglie le riflessioni di alcuni eurodeputati che hanno contribuito attivamente all'elaborazione del documento, con spirito di collaborazione. Il sesto capitolo, infine, descrive brevemente i passaggi parlamentari che hanno condotto all'approvazione del testo finale e fornisce una prima valutazione dello stesso, sulla base delle risultanze della tavola rotonda da me organizzata il 25 ottobre 2011 a Strasburgo, con i punti di vista dei magistrati Roberto Scarpinato, Nicola Gratteri e Luca Tescaroli.

Colgo l'occasione per ribadire la dedica di questo lavoro a tutte le vittime innocenti della criminalità organizzata e alle loro famiglie, nella memoria delle quali dobbiamo impegnarci, ognuno nel proprio ambito, per fare in modo che giustizia sia fatta e che la lotta al crimine organizzato e alle mafie, condotta dalle autorità statali ad armi impari e nonostante i tanti "sabotatori" e il "fuoco amico", veda uscire vittoriose le istituzioni e i cittadini europei.

1. Analisi e riflessioni sul quadro giuridico europeo di riferimento

La decisione quadro dell'Unione Europea sul contrasto alla criminalità organizzata e il suo impatto sulla legislazione degli Stati membri

di Francesco Calderoni[1]

1. Introduzione

Questo contributo analizza l'impatto della Decisione Quadro del Consiglio 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 relativa al contrasto alla criminalità organizzata (di seguito DQ). La DQ è entrata in vigore già da tre anni e il termine ultimo per l'implementazione da parte degli Stati membri (SM) è ormai trascorso.[2] Un'analisi sistematica dell'impatto della DQ può contribuire alla valutazione delle misure prese dalle istituzioni europee e successivamente incoraggiare il dibattito relativo agli sviluppi futuri delle politiche dell'Unione Europea nel settore del ravvicinamento delle legislazioni penali in materia di criminalità organizzata.[3] L'analisi qui presentata si basa su un precedente studio comparato condotto sulla DQ, di cui questo testo

[1] Ricercatore presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e Ricercatore di Transcrime.

[2] Ai sensi dell'art. 10, il termine per l'implementazione era il giorno 11 maggio 2010.

[3] Entro lo stesso termine fissato per l'implementazione (11 maggio 2010), gli SM dovevano trasmettere alla Commissione Europea il testo delle norme attuative. Il Consiglio, basandosi su una relazione predisposta dalla Commissione, dovrà «valutare la misura nella quale gli Stati membri hanno ottemperato alle previsioni della Decisione Quadro».

rappresenta un aggiornamento.[4] Il paragrafo 2 fornisce un sintetico quadro delle politiche dell'Unione Europea in termini di ravvicinamento delle legislazioni penali e una sintesi delle principali criticità della DQ. Il paragrafo 3 dimostra, attraverso tre esempi di comparazione tra legislazioni in tema di criminalità organizzata, che le normative degli SM dell'Unione Europea possono creare attriti e incoerenze che, in ultimo luogo, potrebbero mettere a repentaglio la cooperazione internazionale. Viene inoltre dimostrato che la DQ non ha prodotto modifiche significative nelle legislazioni penali nazionali e che non fornisce alcuna soluzione in relazione ai tre esempi problematici descritti. Nel paragrafo 4, dopo aver brevemente discusso i cambiamenti apportati dal Trattato di Lisbona e dal Programma di Stoccolma, si conclude presentando i possibili sviluppi futuri delle politiche dell'Unione Europea sulla legislazione in tema di contrasto alla criminalità organizzata.

2. Ravvicinare le legislazioni nazionali in tema di criminalità organizzata nell'Unione Europea

2.1. L'Unione Europea e il ravvicinamento delle legislazioni penali

Sin dalla sua creazione, l'Unione Europea ha cercato di influenzare la legislazione penale degli SM. Il Trattato di Maastricht del 1992 apriva per la prima volta ad un intervento europeo sulle questioni penali con la creazione del cosiddetto terzo pilastro del Trattato dell'Unione Europea (TUE), nonostante non vi fosse esplicito riferimento ad una qualche influenza diretta sulla legislazione penale.[5] Successivamente il Trattato di Amsterdam introdusse per la prima volta il concetto di ravvicinamento delle legislazioni penali nell'ambito del terzo pilastro, con un approccio estremamente re-

[4] Calderoni (2010).

[5] Il Trattato dell'Unione Europea (TUE) venne sottoscritto a Maastricht (nei Paesi Bassi) il 7 febbraio 1992 da 12 Stati membri dell'allora Comunità Europea. Esso entrò in vigore il primo novembre 1993. La creazione dell'Unione Europea aveva lo scopo di allargare la cooperazione tra gli SM oltre la sfera economica. Di conseguenza il TUE includeva norme sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e su "Giustizia e Affari Interni" (GAI). Il Trattato di Amsterdam (siglato il 2 ottobre 1997, entrato in vigore il primo maggio 1999) cambiò la GAI in Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in Materia Penale (CGPMP). Dal Trattato di Maastricht, è stato uso comune riferirsi all'Unione Europea come a una struttura formata da tre pilastri; la Comunità Europea era il primo pilastro, la PESC era il secondo pilastro e il settore GAI/CGPMP era il terzo pilastro. La struttura istituzionale e legislativa dei tre pilastri era diversa ed essi funzionavano secondo meccanismi differenti.

strittivo.[6] Il terzo pilastro mantenne questa configurazione per più di dieci anni.[7]

In generale le politiche UE di ravvicinamento delle legislazioni penali si sono scontrate con diversi problemi. Il primo di questi aveva a che fare con la desiderabilità politica di una forte influenza dell'Unione Europea sulle legislazioni penali nazionali. Per anni le competenze della Comunità Europea in materia penale erano state escluse dai trattati o molto limitate dalla giurisprudenza europea[8]. Anche con la creazione del terzo pilastro, l'influenza dell'Unione Europea era circoscritta al concetto di ravvicinamento del diritto penale, inteso in maniera restrittiva.[9] Questo dimostrava lo stretto legame tra la legislazione penale e la sovranità nazionale, poiché gli Stati membri dimostravano di avere difficoltà nel delegare i propri poteri in ambito di legislazione criminale.

Gli sforzi dell'Unione Europea in termini di ravvicinamento, animati dall'entusiasmo per lo sviluppo di uno spazio comune europeo a livello pe-

[6] Il Trattato di Amsterdam (firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999) ridefinì il terzo pilastro dell'Unione Europea. In particolare, l'articolo 31, par. 1, e) del TUE rese possibile il ravvicinamento delle legislazioni nazionali attraverso «la progressiva adozione di misure tese a stabilire norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni in tema di criminalità organizzata, terrorismo e traffico illegale di stupefacenti». Il ravvicinamento è notevolmente diverso dall'armonizzazione e può essere definito come il processo di modificazione delle diverse legislazioni penali al fine di eliminare le differenze che sono in contrasto con gli standard minimi stabiliti da una normative europea (si veda Calderoni, 2010, p. 4). Lo specifico strumento per il ravvicinamento era la decisione quadro. Le decisioni quadro erano adottate all'unanimità dal Consiglio dell'Unione Europea ed erano «vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, lasciando alle autorità nazionali la scelta in merito alla forma e ai mezzi» (Articolo 34, par. 2 b del TUE). Da notare come la letteratura avesse rilevato come il menzionato effetto vincolante fosse piuttosto debole. Si veda Bernardi (2007), pp. 722-723; Fletcher, Lööf, Gilmore (2008), p. 35 e 71; Mitsilegas (2009), p. 18.

[7] Il primo dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007), la divisione in pilastri è stata abolita e lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia (SLSG) è adesso molto simile alle altre politiche europee. Per alcune considerazioni sul Trattato di Lisbona si veda il paragrafo 4.

[8] Solo nel 2005 la giurisprudenza aprì la strada alle competenze della Commissione Europea in questioni penali (vedi il caso C-176/03, *Commissione vs. Consiglio,* sentenza del 13 settembre 2005, per i crimini ambientali e il caso C-440/05, *Commissione vs. Consiglio,* sentenza del 23 ottobre 2007 per l'inquinamento provocato dalle navi) e solo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 ha esplicitamente consentito il ravvicinamento delle legislazioni penali, se necessario, per sostenere altre politiche dell'Unione Europea (Articolo 83, par. 2 del TFUE). Si veda Spencer (2002); Vogel (2002); Bernardi (2007); Mitsilegas (2009), pp. 65–84; Fletcher, Lööf, Gilmore (2008), pp. 176–184.

[9] Il principio del reciproco riconoscimento implica che le decisioni giudiziarie in materia penale emesse da uno Stato membro siano applicate da un altro Stato membro senza alcuna procedura di convalida (o con procedure minime). Si veda: Kerchove, Weyembergh (2000); Weyembergh (2005, a-b); Perron (2005); Peers (2004); Lavenex (2007).

nale, si scontrarono presto con il ristretto mandato fornito dai Trattati e con le reazioni di politici e studiosi[10]. Non sorprende che i primi tiepidi sforzi dell'UE verso il ravvicinamento delle legislazioni penali siano stati ben presto raffreddati dall'introduzione del principio del reciproco riconoscimento che, sebbene non esplicitamente menzionato dai trattati, divenne la pietra angolare delle politiche europee del terzo pilastro, a partire dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999.[11] Con questo cambiamento, la politica comunitaria di ravvicinamento è stata di fatto ridotta a supporto per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento.[12]

Il secondo problema riguardava la bassa qualità dei molti strumenti legali di ravvicinamento. A sua volta ciò era dovuto a diversi fattori. In primo luogo, il quadro istituzionale del terzo pilastro richiedeva l'unanimità degli SM dell'Unione Europea per l'adozione di un provvedimento. Questo meccanismo generava lunghe trattative e difficoltà nel raggiungere un consenso, anche in considerazione del processo di allargamento che ha portato gli SM da 12 a 27 nel giro di 15 anni. Inevitabilmente, le misure giuridiche adottate nell'ambito del terzo pilastro si riducevano in pratica a compromessi tra i diversi Stati, a scapito dell'incisività delle misure che risultava nettamente indebolita. Le politiche dell'UE in questo settore spesso hanno portato all'adozione del "minimo comune denominatore" tra i vari SM, la maggior parte dei quali non ha dovuto pertanto modificare la legislazione nazionale[13]. Il secondo fattore era la mancanza di un sistema di selezione dei settori da ravvicinare basato su una valutazione trasparente e fondata sull'analisi delle vere necessità. Il più delle volte si è assistito a scelte in reazione a particolari eventi straordinari. Il ravvicinamento è stato più guidato dalla necessità di dimostrare che l'UE fosse attiva su uno specifico fronte,

[10] Un interessante esempio dello sforzo di ravvicinamento è il progetto *Corpus Juris*, un'ambiziosa proposta per migliorare la lotta contro le frodi connesse all'esecuzione del bilancio a livello europeo. Esso suggeriva l'adozione di una base comune di reati a livello comunitario e di norme procedurali penali, inclusa l'istituzione di un Procuratore Europeo (si veda: Delmas-Marty (1997); Delmas-Marty, Vervaele (2000). Riprendendo in parte i suggerimenti del *Corpus Juris*, la Commissione Europea presentò una proposta nell'ambito del primo pilastro per la protezione degli interessi finanziari della Comunità (European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests, COM(2001)272). Gli SM non accolsero di buon grado la proposta ed il Consiglio alla fine la respinse. Il *Corpus Juris* è molto interessante anche per l'analisi della normativa in tema di criminalità organizzata perché forniva una definizione di *conspiracy*/associazione criminale. In questo ambito, il Corpus Juris optò per il modello continentale (*civil law*) (Manacorda, 2008, pp. 282-283).

[11] Peers (2004), p. 10; Mitsilegas (2009), p. 116; Vermeulen (2002), pp. 72-73; Vogel (2005), p. 131.

[12] Manacorda (2002a), pp. 271–275; Manacorda (2005a), p. 28; Nuotio (2005), p. 84.

[13] Weyembergh (2005b), p. 15; Lavenex (2007), p. 770.

piuttosto che da un forte processo decisionale teso a selezionare le priorità per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale.[14] Come terzo fattore, le misure dell'Unione Europea sono state elaborate senza un'adeguata e precedente fase di studio. L'UE non ha effettuato analisi per individuare le lacune e le incongruenze nelle legislazioni, né studi comparativi per individuare le tradizioni giuridiche esistenti e le diverse soluzioni adottate a livello nazionale. Infine, la valutazione dell'impatto delle misure europee è stata estremamente limitata. Infatti le relazioni della Commissione sull'attuazione degli strumenti giuridici si basavano sulle informazioni fornite dagli SM e, molto spesso, solo una parte di questi forniva le dovute informazioni alla Commissione.[15]

I fattori sopra esposti hanno influenzato in maniera determinante la qualità e il valore aggiunto degli strumenti legislativi europei di ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri.

2.2. Le criticità della Decisione Quadro: questioni principali

Il crimine organizzato è stato sempre visto come uno degli argomenti guida del processo di ravvicinamento delle legislazioni penali nell'Unione Europea. Il consenso internazionale riguardo la necessità di un'azione internazionale contro la criminalità organizzata è stato sempre elevato. Non a caso, infatti, il crimine organizzato, al pari del terrorismo e del traffico di stupefacenti, rientrava nella lista dei reati per i quali era consentito il ravvicinamento delle legislazioni penali già dal Trattato di Amsterdam (articolo 29 del TUE, come modificato dal Trattato di Amsterdam).

La DQ rappresenta il terzo e più recente strumento internazionale che affronta direttamente la questione delle legislazioni penali in materia di contrasto alla criminalità organizzata. La prima misura normativa in ordine cronologico fu l'Azione comune del 21 dicembre 1998, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione Europea, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione Europea. Si trattò della prima misura di armonizzazione delle legislazioni nazionali che fornisse una definizione normativa di organizzazione criminale.[16] La Convenzione ONU del 2000 contro la cri-

[14] Weyembergh (2005a), p. 1585; Vermeulen (2002), p. 71.
[15] De Biolley, Weyembergh (2006), p. 84.
[16] Mitsilegas (2001); Joutsen (2002b); Joutsen (2006); Militello (2001); Fijnaut (2008).

minalità organizzata transnazionale fece seguito qualche anno più tardi.[17] Questi due strumenti, insieme alla DQ, costituiscono un corpus di diritto internazionale senza eguali, che cerca di armonizzare e ravvicinare le legislazioni nazionali in tema di contrasto alla criminalità organizzata. In particolare, lo strumento più datato risale a più di 13 anni fa, mentre la Convenzione delle Nazioni Unite ha da poco superato il decimo anniversario dalla sua firma. Questo segnala che i tentativi di armonizzazione normativa nel campo della criminalità organizzata sono presenti già da alcuni anni. Inoltre, viste le importanti analogie tra le misure dell'Unione Europea e quelle della Convenzione di Palermo, l'azione dell'UE in questo campo ha ricevuto particolare supporto risultandone rafforzata.

Nonostante le premesse sopra accennate, gli strumenti internazionali menzionati sono stati oggetto di una serie di critiche riguardanti la loro eccessiva genericità e l'effettiva applicabilità delle disposizioni adottate. Anche la DQ non è stata esente da queste critiche. Al contrario, essendo essa il terzo strumento internazionale in materia, è lecito affermare che durante le negoziazioni si sarebbe potuto trarre esperienza dagli errori e dalle critiche del passato, per superare i punti più critici. Questo non è accaduto e la DQ ha privilegiato la coerenza con i precedenti strumenti internazionali rispetto alla promozione di soluzioni più penetranti ed efficaci. Nonostante queste problematiche, la ricerca accademica, in maniera abbastanza sorprendente, non ha prodotto alcuna analisi comparata di ampia portata delle legislazioni nazionali relative alla criminalità organizzata, sebbene ci siano alcune eccezioni di valore[18]. La maggior parte degli studi ha tuttavia messo a confronto le legislazioni nazionali sulla criminalità organizzata di un numero limitato di paesi e/o senza affrontare direttamente la questione della conformità con gli standard legali internazionali.

[17] Risoluzione dell'Assemblea Generale 55/25 del 15 novembre 2000. Si veda anche: United Nations, *Interpretative notes for the official records (travaux préparatoires) of the negotiation of the United Convention against Transnational Organized Crime A/55/383, Add. 1 of 3 Nov. 2000*; United Nations Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*; United Nations Office on Drugs and Crime, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*; si veda anche Gastrow (2002); Vlassis (2001); Albrecht, Fijnaut (2002); Fijnaut (2002); Kilchling (2002); Militello (2001); Vlassis (2002); Orlova, Moore (2005).

[18] Militello, Paoli, Arnold (2000); Manacorda (2002b); Fornasari (2002); Cesoni (2004); Fijnaut, Paoli (2004); Pradel (2006); Maljević (2011); Schloenhardt (2009). Ulteriori contributi interessanti sono stati pubblicati in cinque numeri speciali della *Revue Internationale de Droit Pénal* (Vol. 68 no. 3-4, Vol. 70 no. 1-2 and 3-4, Vol. 71 no. 1-2 e 3-4) per il XVI Congresso internazionale di diritto penale dal titolo "The Criminal Justice Systems Facing the challenge of organised crime".

In estrema sintesi, le critiche alla DQ si concentrano su tre questioni. La prima di queste è la descrizione estremamente limitata delle caratteristiche tipiche della criminalità organizzata nell'articolo 1.[19] L'organizzazione criminale è definita in termini molto vaghi. In primo luogo, l'associazione strutturata è identificata tramite una definizione negativa (articolo 1, comma 2: «[…] non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato, né deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una sviluppato struttura»). Tale disposizione definisce ciò che una organizzazione criminale non è, ma non fornisce alcuna indicazione sugli elementi che possono positivamente caratterizzare un'organizzazione criminale.

In secondo luogo, vi è una scarsa descrizione del *modus operandi* di un'organizzazione criminale. La DQ non si riferisce a elementi come l'intimidazione, la violenza e la minaccia, che sono le caratteristiche tipiche della criminalità organizzata.[20] In terzo luogo, altre importanti caratteristiche sono indicate in termini molto sfuggenti. Per esempio, la caratteristica di continuità dell'organizzazione criminale è limitata al requisito di essere «stabilita da tempo». Questa clausola è molto ampia e può essere interpretata in con diverse sfumature. La possibilità di richiedere un gruppo stabile e continuo o anche un gruppo permanente, avrebbe senza dubbio comportato una soluzione insoddisfacente. In particolare, avrebbe infatti escluso organizzazioni criminali più flessibili e allo stesso tempo avrebbe imposto standard probatori forse eccessivi, in particolare per alcuni SM. Nonostante queste considerazioni, l'attuale soluzione appare discutibile. La disposizione si concentra sulla durata effettiva del gruppo («stabilita da tempo») al posto del suo potenziale di durata. Una formulazione più efficace avrebbe potuto focalizzarsi maggiormente sulla potenziale durata del gruppo e sulla idoneità a continuare le sue attività criminali per un periodo significativo o indeterminato.

La definizione di criminalità organizzata appare quindi troppo vaga per conformarsi ai principi generali del diritto penale, come il principio di lega-

[19] L'articolo 1 della DQ, al comma 1, individua per organizzazione criminale «un'associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale». Il comma 2 definisce l'associazione strutturata come «un'associazione che si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata».

[20] Finckenauer (2005), p. 66; Bäckman (1998), p. 26; Spinellis, (1997), p. 813; Hagan (2006); Albanese (2007).

lità, nonché i principi di chiarezza e di proporzionalità della norma penale.[21] Essa presenta una ridotta capacità selettiva rispetto alle diverse conformazioni criminali organizzate ed è suscettibile di provocare l'estensione del concetto di criminalità organizzata a gruppi che non costituiscono una minaccia significativa per i beni giuridici penalmente tutelati.[22] Come già sostenuto in letteratura, «c'è il pericolo, in generale, dell'uso promiscuo dell'etichetta "crimine organizzato" con riferimento ai "criminali che sono organizzati" e anche alle reti criminali che non hanno quelli che noi consideriamo essere elementi essenziali che definiscono le organizzazioni criminali».[23] Infatti, l'estremità inferiore della nozione europea di organizzazione criminale è assai vicina alla fattispecie del concorso di più di due persone.[24] Se non implementata con disposizioni più dettagliate, la definizione della DQ potrebbe entrare in tensione con i principi del diritto penale costituzionalmente tutelati e molti SM potrebbero vedersi costretti a modificare o a specificare ulteriormente la disciplina EU per garantirne la conformità ai dettami delle costituzioni nazionali. [25]

La seconda criticità è la selezione quantitativa dei "reati scopo" di un'organizzazione criminale.[26] L'articolo 1 include tra questi tutti i reati punibili con almeno quattro anni di detenzione nel massimo. Questa soluzione non tiene in considerazione che le politiche sanzionatorie a livello penale possono variare in maniera significativa tra i diversi Stati membri.[27] Sebbene spesso i sistemi penali nazionali prevedano delle classificazioni per distinguere i reati di maggiore gravità, i reati ricompresi in tale distinzione sono suscettibili di variare anche molto da paese a paese.[28] La soluzione adottata dalla DQ è discutibile. Alcuni Stati potrebbero aumentare le pene per alcuni reati al fine di includerli tra i reati scopo; altri potrebbero ridurle per lo scopo opposto. Un'alternativa alla soluzione esistente sarebbe stata la previsione di un elenco di reati riconosciuti come tipici della criminalità organizzata. Un simile approccio era stato suggerito da un progetto di ricerca europeo ed era stato ampiamente discusso durante i negoziati per la

[21] Mitsilegas (2001), p. 570; Joutsen (2005), p. 423; Verbruggen (2002), p. 130.

[22] Mitsilegas (2001), p. 577; Symeonidou-Kastanidou (2007), p. 93.

[23] Finckenauer (2005), pp. 77–78. Traduzione dell'autore.

[24] Symeonidou-Kastanidou (2007), p. 97; Ambos (2005), pp. 182-186; Paoli, Fijnaut (2004), p. 41; Militello (2001), p. 103.

[25] Symeonidou-Kastanidou (2007), pp. 97–98; Mitsilegas (2001), pp. 576-577; Calderoni (2008), p. 275; Lahti, Sahavirta (2007), p. 103.

[26] I reati scopo sono quei reati che devono essere commessi o pianificati dalle organizzazioni criminali.

[27] Militello, Huber (2001), p. 25.

[28] Vlassis (2002), p. 92; Kilchling (2002), p. 91.

Convenzione ONU.[29] Le preoccupazioni emerse in quest'ultima occasione riguardavano la natura mutevole della criminalità organizzata e il fatto che lo sviluppo di nuove forme di criminalità avrebbe potuto rendere la lista rapidamente obsoleta o troppo rigida. Inoltre, l'inclusione nella lista di alcuni reati specifici, come quelli di terrorismo, si era rivelata un punto molto sensibile per alcuni paesi.[30] L'opzione per un elenco dei reati era stata quindi scartata in favore della soglia quantitativa. Questa soluzione, adottata anche per la DQ, unitamente all'ampia definizione di organizzazione criminale, ha determinato un ulteriore ampliamento del campo di applicazione del concetto di organizzazione criminale.[31]

Il terzo problema riguarda il doppio modello di reato. L'articolo 2 della DQ prevede che gli SM debbano criminalizzare due tipologie di condotta, alternativamente o in maniera cumulata.[32] I comportamenti corrispondono ai due tradizionali reati associativi[33]: l'associazione criminale del sistema di *civil law* e la *conspiracy* del sistema di *common law*. Questo approccio è stato adottato in tutti i tre strumenti internazionali in materia di criminalità organizzata. Lo scopo del doppio modello di reato è di offrire una soluzione

[29] Per il progetto di ricerca si veda: Militello (2002); per la Convenzione di Palermo: Vlassis (2002), p. 81. Per le diverse liste proposte: United Nations Office on Drugs and Crime, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*.

[30] Vlassis (2002), p. 88.

[31] A questo proposito, Militello ha sostenuto che una soluzione migliore sarebbe stata quella di lasciare la specificazione del concetto di reato grave ai singoli stati al momento della ratifica/implementazione. Al fine di garantire una certa omogeneità, gli strumenti giuridici internazionali potrebbe includere un elenco di reati che devono essere considerati come gravi. Si veda Militello (2002), p. 102.

[32] L'articolo 2 della DQ (Reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale) prevede quanto segue: «Ogni Stato membro adotta le misure necessarie per far si che sia considerato reato uno dei seguenti tipi di comportamento connessi ad un'organizzazione criminale o entrambi: (a) il comportamento di una persona che, intenzionalmente ed essendo a conoscenza dello scopo e dell'attività generale dell'organizzazione criminale o dell'intenzione di quest'ultima di commettere i reati in questione, partecipi attivamente alle attività criminali dell'organizzazione, ivi compresi la fornitura di informazioni o di mezzi materiali, il reclutamento di nuovi membri nonché qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività, essendo inoltre consapevole che la sua partecipazione contribuirà alle attività criminali di tale organizzazione; (b) il comportamento di una persona consistente in un'intesa con una o più altre persone per porre in essere un'attività che, se attuata, comporterebbe la commissione di reati di cui all'articolo 1, anche se la persona in questione non partecipa all'esecuzione materiale dell'attività».

[33] In ambito comparato possono definirsi reati associativi i reati che necessitano più di una persona per essere commessi e una sorta di accordo, di associazione o di organizzazione tra i criminali. Tradizionalmente i più importanti archetipi di tale tipologia di reato sono il modello di *conspiracy* e quello di associazione criminale. Per approfondimenti si veda: Manacorda (2008), pp. 270-273; si veda inoltre: Maljević (2011); Schloenhardt (2009).

accettabile sia ai paesi di *common law* che a quelli di *civil law*.[34] Questo dovrebbe assicurare un più elevato sostegno politico all'implementazione di tali strumenti giuridici, migliorando in tal modo anche la cooperazione internazionale nel contrasto al crimine organizzato.[35]

È tuttavia evidente dall'analisi dei lavori preparatori dei tre citati strumenti, che l'inclusione del doppio approccio è il risultato di un compromesso politico. In particolare, nell'Unione Europea, l'adozione della DQ ha richiesto l'approvazione unanime di tutti Stati membri. Durante i negoziati, i paesi di *common law* contestarono la proposta della Commissione di un unico modello di reato basato sul concetto di organizzazione criminale.[36] In quel contesto, i paesi di *common law* chiusero di includere nel testo finale un modello basato sul reato di *conspiracy*.[37] In tale prospettiva, sembra legittimo ritenere che l'attuale doppio modello di reato rappresenti il prezzo pagato per raggiungere l'unanimità sulla DQ, piuttosto che il risultato di una scelta intenzionale di politica penale.[38]

Nonostante un forte sostegno politico sia un elemento fondamentale per l'elaborazione e l'implementazione con successo di uno strumento giuridico internazionale, è ragionevole domandarsi se per tale obiettivo è stato pagato un prezzo troppo caro. Il doppio modello di reato non ha raggiunto l'obiettivo di una migliore armonizzazione tra i differenti sistemi giuridici.[39] Al contrario, le principali caratteristiche della criminalità organizzata vengono diluite al punto che il reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale diventa un contenitore senza significato che uniforma approcci penali molto distanti tra loro.[40] Non sorprende che la letteratura abbia rilevato come la maggior parte degli Stati non dovrà emendare o modificare la loro legislazione nazionale per conformarsi agli strumenti giuridici interna-

[34] Vlassis (2002), p. 92; Schloenhardt (2009), p. 49.

[35] Vlassis (2001), p. 360.

[36] Mitsilegas (2001), p. 570; Calderoni (2008), p. 278.

[37] «Irlanda e Regno Unito ritengono che l'opzione alternativa di criminalizzare la cospirazione, già presente nell'Azione Comune del 1998, dovrebbe essere mantenuta. Il Regno Unito segnala le difficoltà probatorie che la pubblica accusa incontrerebbe qualora si cercasse di dimostrare l'appartenenza ad una organizzazione criminale. Alla luce di queste legittime preoccupazioni e su suggerimento del Belgio, la presidenza propone di reinserire l'alternativa con riferimento alla cospirazione» (Consiglio dell'Unione Europea, "Doc. 9864/05 dell'8 giugno 2005," 6, nota 3).

[38] Mitsilegas (2001), p. 571; Manacorda (2002a), pp. 287-288; Manacorda (2008), pp. 284-285.

[39] Manacorda (2002a), pp. 270 e 287-288,Vermeulen (2002), pp. 71-74; Weyembergh (2005a), p. 1582; Calderoni (2008), pp. 280-282; Fijnaut (2008), p. 261.

[40] Manacorda (2008), p. 281; Manacorda (2002a), p. 287; Bäckman (1998), p. 32; Verbruggen (2002).

zionali.[41] Peraltro, l'inserimento dei due modelli di reati ha impedito l'elaborazione di una terza tipologia di reato in grado di superare le difficoltà e i problemi che riguardano sia la *conspiracy* che l'associazione a delinquere.

Queste controversie si riflettono chiaramente in un comunicato congiunto della Commissione Europea, della Francia e dell'Italia, in cui si mostra il loro disappunto per l'attuale quadro giuridico sulla criminalità organizzata:

> La Commissione ritiene che la decisione quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata non realizzi l'obiettivo da essa auspicato rispetto all'azione comune 98/733/GAI relativa alla punibilità della partecipazione a una organizzazione criminale negli Stati membri dell'Europea nonché rispetto alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale adottata il 15 novembre 2000, di cui la Comunità è parte dal 29 aprile 2004. La decisione quadro non realizza un ravvicinamento minimo degli atti di direzione di un'organizzazione criminale e di partecipazione alla stessa basato su un concetto unico di organizzazione quale proposto dalla Commissione e già adottato nella decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo. Inoltre la decisione quadro permette agli Stati membri di non introdurre il concetto di organizzazione criminale ma di continuare ad applicare il diritto penale nazionale vigente ricorrendo alle norme generali in materia di partecipazione a reati specifici e di preparazione degli stessi.

La Commissione deve pertanto constatare che la decisione quadro non realizza l'obiettivo di ravvicinare le disposizioni legislative in materia di lotta contro la criminalità organizzata transnazionale come previsto nel programma dell'Aia.[42] Questa dichiarazione rivela che il doppio modello di reato ha rappresentato un punto critico nelle negoziazioni della DQ. Una delle istituzioni dell'Unione Europea ha apertamente dimostrato insoddisfazione rispetto al testo approvato e tale opinione era condivisa da due importanti Stati come Italia e Francia.

Nel complesso, le politiche UE di ravvicinamento delle legislazioni penali e in generale le decisioni quadro, hanno incontrato forti critiche circa la loro mancanza di legittimità, qualità ed efficacia. Alla luce di queste considerazioni la sezione seguente tenta di verificare le critiche sopra esposte sulla base di un'analisi comparata delle legislazioni nazionali in materia di criminalità organizzata.

[41] Joutsen (2006), p. 25-39; McLean (2007), pp. 60-62; Calderoni (2010).

[42] Consiglio dell'Unione Europea, Doc. 9067/06 del 10 maggio 2006; Calderoni (2008), p. 279; Calderoni (2010), pp. 44-45.

3. Analisi comparata delle legislazioni nazionali in materia di criminalità organizzata e impatto della Decisione quadro del 2008

3.1. Analisi comparata e possibili frizioni tra le legislazioni dei diversi Stati membri

La mancanza di una preventiva analisi comparata è stata una lacuna fondamentale delle politiche dell'Unione Europea di ravvicinamento del diritto penale. Questo ha infatti impedito l'individuazione delle lacune, delle incongruenze e delle frizioni tra gli SM dell'UE. Questo tipo di indagine dovrebbe essere il primo passo logico precedente l'identificazione degli standard minimi a livello europeo. Questo paragrafo aggiorna una precedente analisi sul livello di armonizzazione[43] delle legislazioni contro la criminalità organizzata degli SM al momento dell'entrata in vigore della DQ.[44] La valutazione è stata fatta attraverso una serie di indicatori volti a individuare alcuni importanti elementi delle legislazioni nazionali, con scopo precipuo di identificare possibili incongruenze tra le stesse.[45]

[43] Per gli scopi del presente articolo, per "armonizzazione" si intende il «processo di modifica delle differenti legislazioni penali nazionali al fine di migliorare la loro coerenza e di eliminare le frizioni esistenti tra loro». Questo concetto ampio, flessibile e orizzontale è diverso da quello di ravvicinamento, e può realizzarsi attraverso convenzioni internazionali, politiche nazionali, giurisprudenza nazionale o internazionale o anche per spontanea convergenza tra i diversi Stati membri. Si veda Tadic (2002); Calderoni (2010), p. 4.

[44] Calderoni (2010).

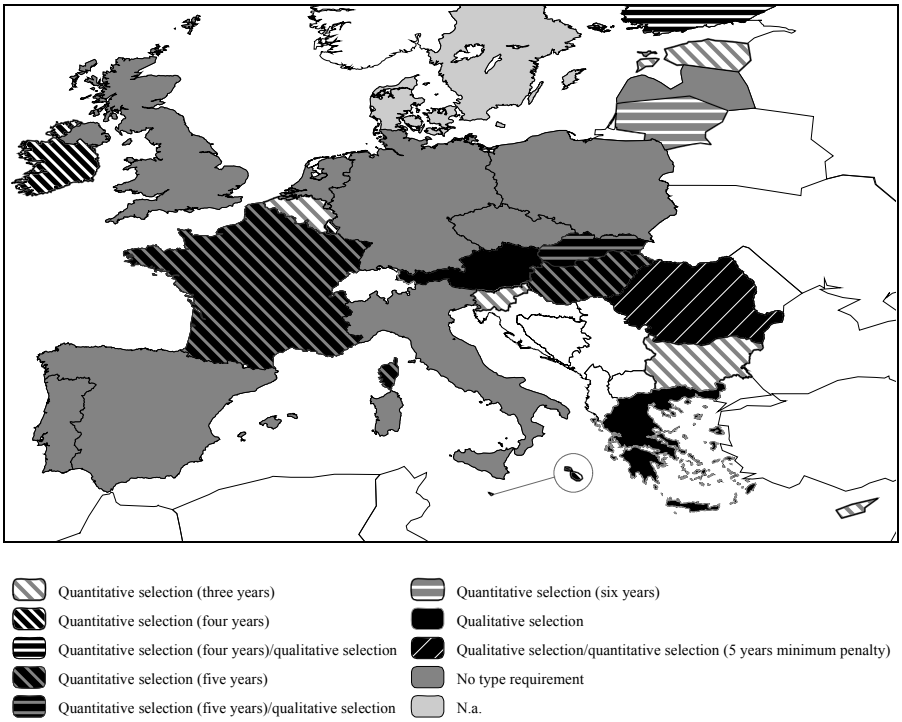
[45] È stato scelto il seguente gruppo di 16 indicatori, sulla base della letteratura esistente e dell'analisi delle legislazioni nazionali: 1) reati associativi; 2) circostanze aggravanti; 3) punibilità del mero accordo; 4) numero dei membri dell'organizzazione criminale; 5) struttura del gruppo; 6) continuità del gruppo; 7) numero dei reati scopo; 8) tipologia dei reati scopo;9) elementi aggiuntivi; 10) pena standard per il reato; 11) diversificazione delle sanzioni; 12) benefici per collaborazione con la giustizia; 13) requisiti per accedere ai benefici; 14) punibilità delle persone giuridiche; 15) pene per le persone giuridiche; 16) norme relative alla giurisdizione. L'analisi mira a valutare le norme esistenti in tema di organizzazioni criminali e di conseguenza si concentra solo su reato più generale (escludendo norme più specifiche, ad esempio quelle sulla partecipazione ad un organizzazione dedita al traffico di stupefacenti). Inoltre, quando un sistema giuridico presenta più di un reato generale in materia di organizzazione criminale, la valutazione si focalizza sul reato che descrive in maniera più specifica la/le organizzazione/i criminali, in linea con il principio *lex specialis legi generali derogat*. Questo si verifica ad esempio in Italia, con alcuni reati associativi speciali (ad esempio, associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti o al contrabbando di tabacco), e due reati generali (l'articolo 416 del Codice Penale, che punisce l'associazione a delinquere, e il 416-bis, che punisce l'associazione criminale di tipo mafioso). L'analisi si concentra solo su questi ultimo, specificamente disegnati per contrastare la criminalità organizzata. L'analisi valuta i reati che, all'interno di ogni sistema nazionale, meglio descrivono il concetto di criminalità organizzata.

In generale, l'analisi ha evidenziato l'esistenza di tre approcci alla criminalizzazione della criminalità organizzata, derivanti dalle tradizioni giuridiche degli SM: *civil law*, *common law* e scandinava. L'analisi delle legislazioni degli SM riflette questa distinzione. I paesi di *common law* (Cipro, Irlanda, Malta e Regno Unito) presentano un approccio molto simile tra loro, basato sul reato di *conspiracy*. I paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia e Svezia) mostrano una loro tradizionale sfiducia verso l'introduzione di reati associativi per contrastare il crimine organizzato.[46] Tra loro, infatti, solo la Finlandia ne ha introdotto uno. I paesi di *civil law* si sono tutti basati sul reato di associazione a delinquere.

Oltre all'influenza delle tradizioni giuridiche, gli SM hanno mostrato una notevole varietà di legislazioni di contrasto alla criminalità organizzata. Sorprendentemente, non ci sono stati SM dell'Unione Europea con valutazioni identiche in tutti i 16 indicatori. I sistemi penali nazionali hanno adottato definizioni e approcci alla criminalità organizzata molto diversi tra loro e spesso contrastanti. Questo non è in linea con l'obiettivo della creazione di un approccio comune europeo nel contrasto alla criminalità organizzata e può impedire lo sviluppo della fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Unione Europea. In ultima istanza, questi problemi possono influenzare negativamente l'efficacia della cooperazione internazionale. L'analisi di tre elementi specifici della legislazione relativa alla criminalità organizzata tra gli SM dell'Unione può offrire interessanti esempi.

Il primo esempio riguarda il tipo di reati scopo che un'organizzazione criminale dovrebbe pianificare e commettere (mappa 1, p. 28). La maggior parte delle legislazioni degli SM non prevede alcun requisito relativo al tipo di reati scopo (9 SM). Gli altri paesi attuano una varietà di approcci. Tre SM adottano una selezione qualitativa dei reati scopo, attraverso l'elenco dei reati specifici che possono essere commessi da un'organizzazione criminale (Grecia, Romania) o fornendo più ampie categorie (Austria). Molti SM adottano una selezione quantitativa dei reati scopo, ma con differenze anche significative nelle soglie. I paesi includono i reati puniti con una pena massima di almeno tre (Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Slovenia), quattro (Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Malta), cinque (Francia, Ungheria, Slovacchia) ovvero anche più di sei anni (Lituania). Questo esempio mostra come gli SM abbiano adottato soluzioni legislative molto diverse.

[46] Cornils, Greve (2004); Asp (2007); Flyghed (2002); Kruize (2002); Hietalahti (1997); Bäckman (1998).

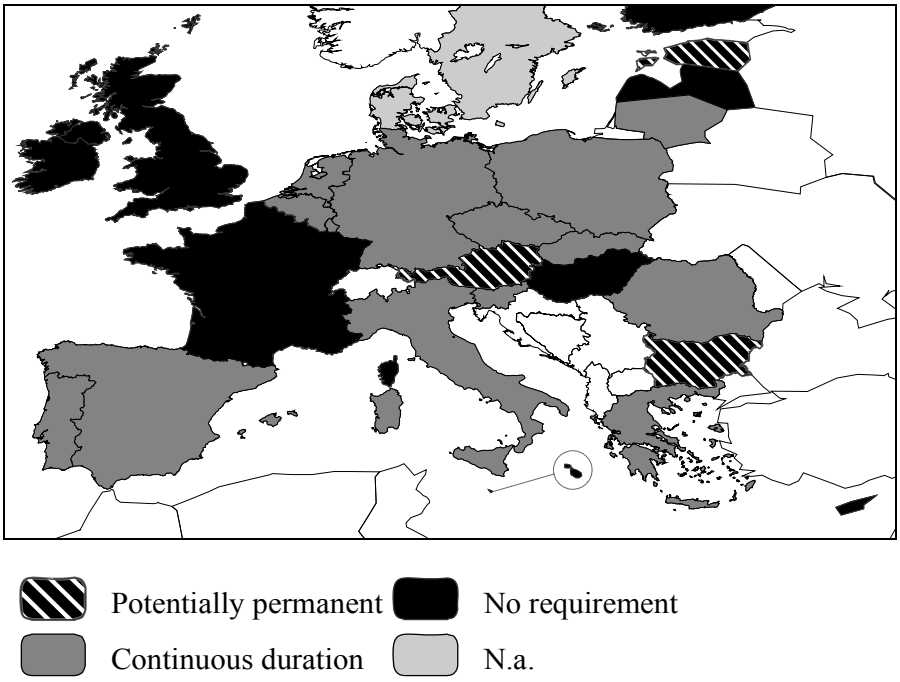


Mappa 1 – Tipologia di reati scopo per reato di organizzazione criminale (fonte: elaborazione dell'autore)

Una simile disparità tra le legislazioni nazionali può pregiudicare l'emergere di una concezione europea della criminalità organizzata. In effetti, alcuni reati possono rientrare nell'ambito della soglia per le organizzazioni criminali in alcuni sistemi penali, ma non in altri. Questo può generare attriti e incoerenze nella percezione delle attività di un'organizzazione criminale. Non è escluso che questo possa anche influenzare il rafforzamento della fiducia reciproca tra gli SM, dato che una richiesta di cooperazione per il reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale può fare riferimento a comportamenti che lo Stato membro di esecuzione non avrebbe considerato come rientranti tra i possibili reati scopo di un'organizzazioni criminali.

Il secondo esempio si riferisce alla continuità di un'organizzazione criminale (Mappa 2, p. 29).

Molti SM richiedono che l'organizzazione criminale abbia una durata continuativa, pur non essendo potenzialmente permanente (14 SM).



Mappa 2 – Continuità di un'organizzazione criminale (fonte: elaborazione dell'autore)

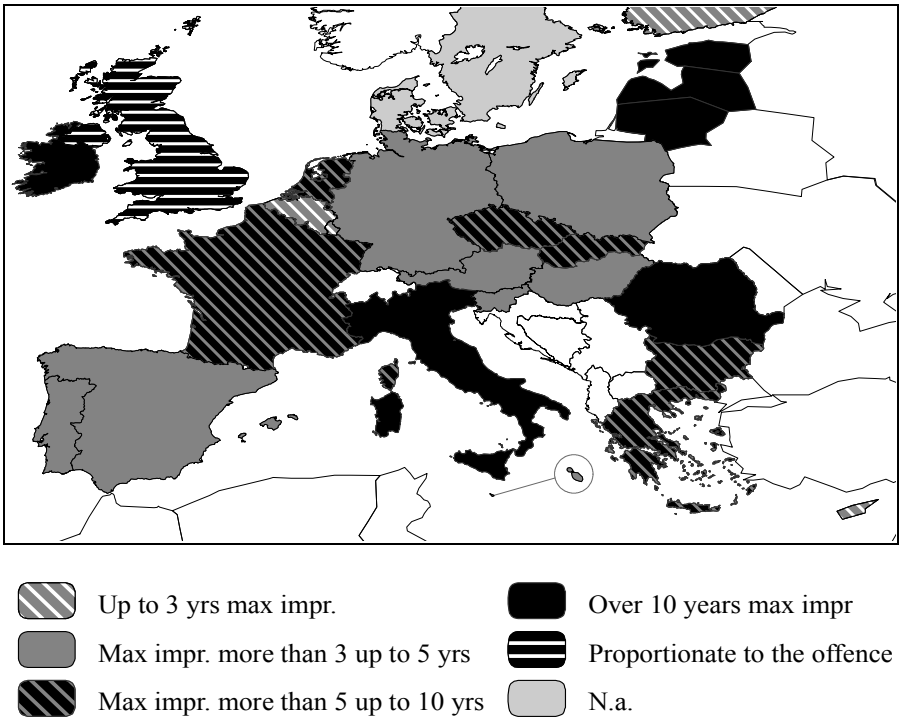
Questo implica una certa stabilità nel tempo, escludendo i gruppi che si formano estemporaneamente per la commissione di un reato. Diversamente, alcuni SM non richiedono alcun elemento specifico di continuità (8 SM). Il diritto penale in questi SM non prescrive alcun elemento relativo alla stabilità del gruppo per poterlo classificare come organizzazione criminale. Di conseguenza, anche i gruppi criminali che si accordano per commettere uno o più reati per un periodo di tempo molto breve potrebbero rientrare nella definizione di organizzazioni criminali.

La legislazione di tre SM impiega al contrario formulazioni che suggeriscono che l'organizzazione debba di lunga durata o potenzialmente permanente (Austria, Bulgaria ed Estonia). Anche se queste disposizioni non devono essere interpretate troppo restrittivamente, il dato segnala una particolare attenzione sulla stabilità delle organizzazioni criminali.

Anche questo secondo esempio evidenzia differenze significative. Alcuni paesi richiedono che le organizzazioni criminali siano associazioni stabili o addirittura potenzialmente permanenti, mentre altri non prevedono alcun requisito a tal proposito. Di conseguenza, raggruppamenti temporanei di criminali possono rientrare nel campo di applicazione della legislazione re-

lativa alla criminalità organizzata in alcuni SM e non in altri. Ancora una volta, questo elemento mette in discussione l'elaborazione di un comune concetto di organizzazione criminale a livello UE. Inoltre, questa disparità può comportare che alcuni SM dell'Unione Europea siano chiamati a cooperare per attività che non sarebbero ritenute sufficientemente rilevanti ai sensi della loro legislazione nazionale in tema di criminalità organizzata.

Infine, il terzo esempio fa riferimento alla pena prevista per i partecipanti o i membri di un'organizzazione criminale (Mappa 3).



Mappa 3 – Pene previste per la partecipazione a organizzazione criminale (fonte: elaborazione dell'autore)

Le pene per la partecipazione a organizzazione criminale variano in maniera significativa tra gli SM, dai 2 anni di pena massima detentiva previsti dalla Finlandia, agli oltre 20 previsti dalla Romania. Inoltre in Inghilterra e Galles la pena per la *conspiracy* è pari a quella prevista dal reato scopo oggetto dell'accordo (o del reato più grave tra quelli previsti). Questo ultimo esempio conferma ulteriormente come gli SM abbiano ancora un approccio disomogeneo in relazione agli elementi base del reato di partecipazione ad

un'organizzazione criminale. Di conseguenza, pene di entità assai differenti possono essere applicate ai membri delle organizzazioni criminali nell'Unione Europea.

Queste disparità tra gli Stati membri possono impedire un'efficace e spedita cooperazione internazionale contro le organizzazioni criminali. Per esempio, in Finlandia la pena per la partecipazione ad un'organizzazione criminale è inferiore alla soglia dei tre anni di reclusione massima necessaria per un mandato di arresto europeo, o per un mandato europeo di ricerca delle prove per eseguire una perquisizione o un sequestro, senza la verifica della doppia incriminazione del reato.[47] Di conseguenza uno di questi mandati emesso dalle autorità finlandesi sarebbe soggetto alla verifica della doppia incriminazione.

Nel complesso, sebbene le tre tradizioni legali (*civil law*, *common law* e scandinava) si rivelino essere ancora i fattori più rilevanti nel determinare le discipline nazionali in tema di criminalità organizzata, si riscontrano alcune significative differenze anche all'interno delle stesse. Nel complesso, comunque, gli sforzi di armonizzazione a livello internazionale, inclusa la DQ, sembrano aver avuto un impatto piuttosto basso.

In questo contesto generale di significative differenze e di potenziali frizioni, emergono due tendenze generali. La prima è la lenta convergenza verso il modello di reato dei sistemi di *civil law* da parte degli SM appartenenti ai sistemi di *common law* (Irlanda, Malta, Cipro) e di quelli scandinavi (Finlandia). Questi paesi hanno introdotto nuovi reati di criminalità organizzata nelle loro legislazioni penali. Gli strumenti giuridici internazionali sul crimine organizzato, e in particolare il modello di associazione criminale tipico dei sistemi di *civil law*, hanno solo parzialmente ispirato la predisposizione di questi nuovi reati. Sorprendentemente, i paesi di *common law* hanno introdotto i reati di associazione criminale senza essere obbligati a farlo, dato che la *conspiracy* tradizionale avrebbe di per sé soddisfatto gli obblighi internazionali. In relazione a questa tendenza, il Regno Unito, la Svezia e la Danimarca mostrano ancora una notevole riluttanza ad un siffatto cambiamento, probabilmente anche a causa delle critiche mosse al modello di reato di *civil law*[48].

La seconda tendenza riguarda gli SM che hanno aderito all'Unione Europea più di recente. In alcuni di questi paesi i reati di criminalità organiz-

[47] Si veda l'art. 2, par. 2 della Decisione Quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sul mandato di arresto europeo e le procedura di consegna tra gli Stati Membri (2002/584/GAI) e l'art. 14, par. 2 della Decisione Quadro del Consiglio 2008/978/GAI del 18 dicembre 2008 sul mandato europeo di ricerca delle prove per l'ottenimento di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali.

[48] Joutsen (2002a).

zata sono spesso formulati in modo molto simile (se non identico) a quelli degli strumenti giuridici internazionali. Pochi fra i nuovi SM hanno cercato di modificare e limitare l'applicazione dei modelli internazionali ed europei. Questo può essere il risultato di riforme della giustizia penale adottate nell'ambito della pressione nazionale o europea per ottenere l'ingresso nell'Unione. I legislatori nazionali possono quindi avere rinunciato ad una analisi critica dei modelli internazionali/europei, in favore della rapida adozione di norme letteralmente conformi ai requisiti e agli standard dell'UE.[49]

Mentre le tendenze di cui sopra evidenziano una pur lenta evoluzione, la maggior parte Stati membri dell'Unione Europea (e in particolare quelle più importanti) non hanno cambiato le loro legislazioni in tema di criminalità organizzata in maniera significativa o le modifiche non hanno prestato grande attenzione agli strumenti giuridici internazionali. Questo vale in particolare per quei paesi che fanno parte dell'Unione da prima del Trattato di Amsterdam. Ad esempio, Regno Unito, Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Grecia, Austria e Portogallo hanno mantenuto i loro reati tradizionali, anche se le differenze e le incongruenze tra queste legislazioni sono ancora rilevanti.[50] In particolare, il Regno Unito resta l'unico paese di *common law* che si basa esclusivamente sul reato di *conspiracy* per contrastare le organizzazioni criminali.[51]

Le analisi comparate delle legislazioni nazionali hanno evidenziato la mancanza di una comune comprensione del concetto di organizzazione criminale e l'esistenza di incoerenze significative tra gli SM. I tre esempi sopra esposti mostrano che tali differenze sono importanti e che possono mettere a rischio l'efficacia della cooperazione internazionale.

3.2. L'impatto della Decisione Quadro

Le critiche della politica dell'Unione Europea (2.1.), in particolare della DQ (2.2.), e l'analisi comparata delle legislazioni degli SM (3.1.), mettono in discussione l'efficacia e l'impatto dell'azione dell'UE con riferimento al

[49] De Hert, Pitto (2006); per esempio per l'Ungheria si veda: Fehér, Geller (1998); Karsai, Végvári (2007); per la Slovenia: Jakulin (1998).

[50] Solo nel 2010 la Spagna ha introdotto una interessante riforma volta a criminalizzare la partecipazione ad organizzazioni e gruppi criminali, insieme al tradizionale reato di associazione illegale. Per maggiori dettagli si veda: Fiscal General del Estado, Circular 2/2011, sobre la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010 en relación con las organizaciones y grupos criminales.

[51] Home Office, *One Step Ahead: A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*; Harding, "The Offence of Belonging: Capturing Participation in Organised Crime".

ravvicinamento delle legislazioni nazionali sulla criminalità organizzata. Infatti, una precedente valutazione di impatto della decisione quadro al momento della sua entrata in vigore aveva sollevato dubbi circa il suo effettivo valore aggiunto. In particolare, l'analisi comparata aveva evidenziato come la maggior parte degli SM dell'UE fosse già conforme alle norme UE.[52] I requisiti più problematici della DQ in realtà riguardavano la circostanza aggravante di cui all'articolo 3, comma 2, e la responsabilità delle persone giuridiche di cui all'articolo 5. Questi aspetti avrebbero potuto difficilmente giustificare da soli l'adozione della DQ, in particolare perché altre misure internazionali richiedevano agli SM di introdurre la responsabilità delle persone giuridiche (ad esempio, la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri o la Convenzione ONU sulla criminalità organizzata transnazionale) e la citata circostanza aggravante rivelava alcuni problemi di interpretazione, probabilmente a causa di un semplice errore di trascrizione.[53] Fatta eccezione per questi aspetti di importanza tutto sommato relativa, gli SM hanno mostrato livelli molto elevati di conformità con i requisiti della DQ sin dalla sua entrata in vigore. Infatti, quindici SM sono stati considerati pienamente conformi con la DQ e

[52] La valutazione è stata fatta attraverso un gruppo di 17 indicatori di ravvicinamento: 1) Art. 1 – Numero di membri; 2) Art. 1 – Numero dei reati scopo; 3) Art. 1 – Tipologia dei reati scopo; 4) Art. 1 – Struttura del gruppo; 5) Art. 1 – Continuità del gruppo; 6) Art. 1 – Requisiti aggiuntivi; 7) Art. 2 – Reati connessi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale; 8) Art. 3 – Pena standard per la partecipazione; 9) Art. 3 – Circostanze aggravanti; 10) Art. 4 – Circostanze speciali; 11) Art. 5 – Reati commessi da soggetti con un ruolo chiave in persone giuridiche; 12) Art. 5 – Reati resi possibili dalla mancanza di supervisione o di controllo; 13) Art. 6 – Sanzioni penali/non penali; 14) Art. 6 – Altre sanzioni; 15) Art. 7 – Giurisdizione territoriale; 16) Art. 7 – Giurisdizione sui reati commessi da un cittadino della propria nazione; 17) Art. 7 – Giurisdizione sui reati commessi a beneficio di una persona giuridica stabilita nel territorio nazionale. Per ulteriori dettagli si veda: Calderoni (2010).

[53] Articolo 3, par. 2 della DQ: «2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il fatto che i reati di cui all'articolo 2, quali determinate da tale Stato membro, siano stati commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale possa essere considerate una circostanza aggravante». La versione finale è probabilmente il risultato di un mero errore di trascrizione che ha alterato il significato originale del testo. Durante le negoziazioni la norma rinviava all'articolo 1 (definizione di organizzazione criminale e di reati scopo) (si veda: European Commission, Proposal for a Council Framework Decision on the fight against organised crime - COM(2005)6, pp. 5-6; Council of the European Union, Doc. 9067/06 of 10 May 2006). Il testo ufficiale della DQ venne modificato in maniera inaspettata, riferendosi infine all'articolo 2 (reati relativi alla partecipazione ad organizzazione criminale). Non c'è alcuna traccia delle ragioni che hanno portato a tale modifica nei documenti del Consiglio. Il riferimento all'articolo 2 divenne dunque quello ufficiale. Il risultato è paradossale, dato che il testo attuale suggerisce che la partecipazione ad una organizzazione criminale possa essere aggravata quando commessa all'interno di un'organizzazione criminale. Senza dubbio una simile previsione dovrebbe essere corretta. Si veda anche: Calderoni (2010), p. 39.

altri dieci mostravano di non essere conformi in relazione ad un solo un indicatore su nove.[54] L'aggiornamento dell'analisi comparata per questi indicatori ha mostrato che le modifiche delle legislazioni degli SM non hanno migliorato il livello complessivo di conformità alla DQ (Mappa 4).[55]

Mappa 4 – Conformità degli Stati membri con la Decisione Quadro sulla criminalità organizzata. Numero di indicatori non conformi (su 9 indicatori)(fonte: elaborazione dell'autore)

La maggior parte degli SM è conforme con quasi tutte le disposizioni previste dalla DQ. Allo stesso tempo, nessun paese ha modificato la propria legislazione nazionale nelle parti che non risultavano in linea con gli standard della DQ. Il caso di Danimarca e Svezia dimostra che non si tratta solo di modifiche minori. Questi paesi, nonostante abbiano ratificato la Convenzione di Palermo e siano vincolati dalla DQ, non hanno introdotto alcun re-

[54] Ibidem, p. 161.

[55] Nuove norme sono state introdotte in Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Irlanda, Italia e Spagna. Un nuovo codice penale è stato approvato in Romania nel 2009, ma non è ancora entrato in vigore.

ato di partecipazione ad organizzazione criminale. Questo perché la loro tradizione giuridica è contraria all'introduzione di tali reati per contrastare le organizzazioni criminali. È interessante notare come le tradizioni giuridiche abbiano prevalso su trattati internazionali e normative europee. Per analizzare ulteriormente l'impatto della DQ, è possibile comparare le legislazioni degli SM con quanto previsto dalla DQ riguardo gli esempi precedentemente descritti, vale a dire la tipologia di reati scopo, la continuità dell'organizzazione criminale e le pene per la partecipazione alla stessa.[56] Gli standard europei forniti dalla DQ sono i seguenti:

- tipologia di reati scopo: «per organizzazione criminale si intende un'associazione strutturata [...] che agisce [...] allo scopo di commettere reati [...] punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni» (Articolo 1);
- continuità: l'organizzazione non dovrebbe «essere costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e non deve necessariamente prevedere [...] continuità nella composizione [...]» (Articolo 1);
- pena: «pena privativa della libertà di durata massima compresa tra due e cinque anni» (Articolo 3).[57]

La tabella 1 fornisce la valutazione della conformità degli SM ai requisiti della DQ (SM non conformi con sfondo grigio).

Tabella 1 – Conformità degli SM ai requisiti della DQ con riferimento alla tipologia di reati scopo, alla continuità e alle pene previste (fonte: elaborazione dell'autore)

Stato membro	***Tipologia di reati scopo***	***Continuità***	***Sanzioni***
Austria	Si	Si	Si
Belgio	Si	Si	Si
Bulgaria	Si	No	Si
Cipro	Si	Si	Si

[56] La natura stessa del ravvicinamento, cioè la definizione di standard minimi UE, implica che le legislazioni nazionali siano conformi quando una disposizione nel proprio diritto penale soddisfa i requisiti della decisione quadro, indipendentemente dalla presenza di reati specifici di partecipazione a criminalità organizzata.

[57] Per il modello di reato ispirato alla *cospiracy* previsto dall'articolo 2(b) della DQ, la pena può anche essere «di durata massima pari a quella prevista per il reato a cui è finalizzata l'intesa».

Stato membro	*Tipologia di reati scopo*	*Continuità*	*Sanzioni*
Rep. Ceca	Si	Si	Si
Danimarca	No	No	No
Estonia	Si	No	Si
Finlandia	Si	Si	Si
Francia	No	Si	Si
Germania	Si	Si	Si
Grecia	Si	Si	Si
Ungheria	No	Si	Si
Irlanda	Si	Si	Si
Italia	Si	Si	Si
Lettonia	Si	Si	Si
Lituania	No	Si	Si
Lussemburgo	Si	Si	Si
Malta	Si	Si	Si
Paesi Bassi	Si	Si	Si
Polonia	Si	Si	Si
Portogallo	Si	Si	Si
Romania	Si	Si	Si
Slovacchia	No	Si	Si
Slovenia	Si	Si	Si
Spagna	Si	Si	Si
Svezia	No	No	No
Regno Unito	Si	Si	Si

Nel complesso, con le sole eccezioni di Svezia e Danimarca (che non hanno introdotto il reato di partecipazione a organizzazione criminale), la conformità con la DQ è estremamente elevata. Casi di non conformità si riscontrano solo in 6 casi su 75. Per quanto riguarda il tipo di reati che possono essere commessi da un'organizzazione criminale, Lituania, Francia, Ungheria e Slovacchia non sono conformi ai requisiti della DQ. Questi SM non includono nella lista dei reati scopo di un'organizzazione criminale tutti i reati punibili con una pena massima non inferiore a quattro anni. Essi fissano una soglia che è superiore a quella prevista dall'articolo 1 della DQ. Infatti, Francia, Ungheria e Slovenia richiedono delitti puniti con almeno cinque anni di detenzione, mentre la Lituania richiede che una organizzazione criminale commette uno o più reati di maggiore gravità o gravissimi (pena massima non inferiore rispettivamente a sei e dieci anni). Per quanto riguarda la continuità di una organizzazione criminale, Estonia e Bulgaria richiedono esplicitamente che l'organizzazione criminale sia potenzialmente permanente. Questo approccio può risultare in contrasto con il requisito della DQ secondo il quale un'organizzazione criminale necessità di non avere «continuità nella composizione». Tuttavia, le disposizioni nazionali possono essere interpretate con maggiore flessibilità e questo può portarli in linea alle esigenze dell'UE senza bisogno di alcun emendamento. Per quanto riguarda i requisiti legati alle pene per la partecipazione a un'organizzazione criminale, tutti gli SM sono conformi alla decisione quadro. Nonostante le notevoli disparità segnalate nell'esempio della sezione precedente, gli SM sono tutti in linea con i requisiti dell'UE.

Alla luce delle analisi riportate in questo capitolo, l'impatto della DQ sulle legislazioni nazionali appare discutibile. Gli SM non hanno modificato o riformato la propria legislazione penale per recepire la normativa UE. Inoltre, Danimarca e Svezia non hanno rinunciato alla loro tradizione di diritto penale e non hanno introdotto alcun reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale. Anche negli elementi più problematici della legislazione sulla criminalità organizzata, la DQ non ha mostrato alcun impatto nel migliorare la coerenza delle norme penali degli SM. Se un'analisi precedente aveva mostrato alti livelli di conformità con i requisiti della DQ già dal momento della sua entrata in vigore, l'aggiornamento di tale analisi, dopo la scadenza del termine per il recepimento, evidenzia che quasi nulla è cambiato nelle legislazioni nazionali. Se qualche modifica normativa vi è stata, il livello generale di rispetto della DQ non è migliorato. Questo conferma ulteriormente le critiche sulla scarsa qualità della normativa europea.

In conclusione, l'analisi dell'impatto DQ sulla legislazione degli SM lascia pochi dubbi sulla qualità della disciplina UE. La DQ è uno strumento di ravvicinamento molto debole che ha mostrato difetti significativi fin dal

momento della sua approvazione. Dopo tre anni dalla sua entrata in vigore, è quasi impossibile riscontrare alcun impatto sostanziale dello strumento europeo nelle leggi degli SM dell'Unione, sebbene l'analisi comparata mostri l'esistenza di concetti contrastanti nelle legislazioni nazionali sulla criminalità organizzata.

4. Conclusioni: Lisbona, Stoccolma e la via da seguire

Il primo dicembre 2009 il Trattato di Lisbona è entrato in vigore, non senza qualche difficoltà. Il Trattato ha riformulato i precedenti trattati europei nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il quadro istituzionale dell'ex terzo pilastro è stato notevolmente modificato. L'abolizione della struttura a pilastri implica il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo con l'adozione di misure giuridiche nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia. Inoltre il Consiglio ha abbandonato la regola dell'unanimità che spesso ha causato misure giuridiche che sono risultate il frutto di compromessi difficili. Anche il controllo giurisdizionale sulle politiche dell'UE in questo campo risulta rafforzato. In particolare, la Corte ha acquisito piena giurisdizione, su iniziativa della Commissione, sulla violazione dei doveri degli Stati membri dell'Unione Europea in questo ambito.

Per quanto riguarda il ravvicinamento delle legislazioni penali, i nuovi trattati hanno chiaramente stabilito la competenza dell'UE nel ravvicinamento delle legislazioni penali sia nell'ambito del diritto sostanziale che di quello procedurale. Nell'ambito del diritto penale sostanziale, l'articolo 83, comma 1, del TFUE consente il ravvicinamento (letteralmente "stabilire norme minime") per la «definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale». Si tratta di «terrorismo, tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, reati informatici, e la criminalità organizzata». Una decisione unanime del Consiglio può ampliare questa lista, con il consenso del Parlamento Europeo. Sorprendentemente, la criminalità organizzata è posta alla fine della lista, mentre era il primo elemento nel Trattato di Amsterdam. Il cambio di posizione sembra confermare la funzione della criminalità organizzata come un "concetto aperto", che in passato ha consentito l'adozione di una serie di misure relativamente ad una vasta gamma di fenomeni criminali, sulla base di possibili connessioni con la criminalità organizza-

ta.[58] Una volta stabilito la competenza dell'UE in questi nuovi ambiti, il ruolo della criminalità organizzata come "concetto-contenitore" ha perso parte del suo fascino.[59] Per questo nella nuova formulazione del TFUE esso è alla fine della lista. In ogni caso, i miglioramenti sopra menzionati non avranno probabilmente effetti immediati. In primo luogo, tutti gli atti adottati nell'ambito del terzo pilastro resteranno in vigore fino alla loro abrogazione, annullamento o modifica. Inoltre, per un periodo di cinque anni il potere della Commissione di portare gli SM davanti alla Corte per violazione dei loro obblighi sarà congelato e la giurisdizione della Corte rimarrà uguale il quadro giuridico precedente. I nuovi poteri si applicheranno invece immediatamente se tali atti saranno modificati. Di conseguenza, appare improbabile che la Commissione sia in grado di portare uno SM dinanzi alla Corte per violazione degli obblighi derivanti dalla DQ prima del primo dicembre 2014, a meno che la DQ non venga modificata. Data l'attuale situazione politica europea, sembra anche improbabile che il Consiglio modifichi o approvi una nuova direttiva in sostituzione della DQ, poiché questo innescherebbe la nuova e immediata applicazione delle nuove disposizioni del trattato di Lisbona. In generale, anche se il Trattato di Lisbona ha notevolmente migliorato le politiche dell'UE nel campo della legislazione in materia di criminalità organizzata, nei prossimi anni appare difficile che iniziative di successo in questo campo abbiano luogo. Anche strumenti deboli come la DQ potranno rimanere in vigore per molto tempo, generando probabilmente effetti negativi.

Il Programma di Stoccolma, adottato alla fine del 2009, ha confermato che il ravvicinamento delle legislazioni penali non è la priorità principale dell'UE nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia.[60] Il piano d'azione elaborato dalla Commissione prevede solamente una proposta legislativa concernente il ravvicinamento delle infrazioni e delle sanzioni doganali nonché la valutazione del recepimento delle decisioni quadro.[61] Probabilmente l'innovazione politica più importante dell'Unione Europea in materia di ravvicinamento delle legislazioni sulla criminalità organizzata è la maggiore attenzione data alla valutazione dell'attuazione delle normative

[58] Vermeulen (2002), p. 80.

[59] Verbruggen (2002).

[60] Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Un'area di libertà, sicurezza e giustizia al servizio del cittadino, COM(2009)262; Consiglio dell'Unione Europea, Il Programma di Stoccolma: Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini, Council doc. 17024/09.

[61] Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni: Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei. Piano d'azione per l'attuazione del Programma di Stoccolma, COM(2010) 171.

europee. Il Programma di Stoccolma prevede infatti valutazioni indipendenti e puntuali i cui risultati dovranno essere condivisi con il Parlamento Europeo. Sorprendentemente, il Programma di Stoccolma ha suggerito che «la cooperazione giudiziaria in materia penale dovrebbe essere la prima politica da sottoporre a valutazione».[62] Tuttavia, non è chiaro come questi meccanismi verranno sviluppati e se questo migliorerà in modo significativo l'attuale, estremamente limitato, lavoro di valutazione da parte della Commissione. Anche se il contesto generale non è particolarmente favorevole per un cambiamento rapido della politica in materia di ravvicinamento della legislazione relativa alla criminalità organizzata, qualcosa potrebbe cambiare questa tendenza. Alcune istituzioni europee hanno apertamente manifestato la loro delusione nei confronti della DQ. Come già accennato nella sezione 2.2, la Commissione ha mostrato la sua insoddisfazione con la dichiarazione allegata alla decisione quadro. Recentemente, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione sulla criminalità organizzata nell'Unione Europea.[63] Nella sua risoluzione il Parlamento ha riconosciuto «l'impatto molto limitato sui sistemi legislativi degli Stati membri della decisione quadro 2008/841/GAI sulla criminalità organizzata, che non ha apportato alcun miglioramento significativo alle legislazioni nazionali o in termini di cooperazione operativa per combattere la criminalità organizzata». Il Parlamento ha chiesto alla Commissione di presentare una nuova proposta entro la fine del 2013, con «una definizione più realistica della criminalità organizzata che identifichi meglio le caratteristiche principali del fenomeno, concentrandosi in particolare sul concetto chiave di organizzazione e tenendo conto anche delle nuove tipologie di criminalità organizzata». Inoltre, il Parlamento ha espressamente richiesto alla Commissione di realizzare «uno studio sull'abolizione dell'attuale doppio approccio (che criminalizza sia la partecipazione che la *conspiracy*) e si identifichi una serie di reati tipici per i quali, indipendentemente dalla pena massima prevista negli ordinamenti degli Stati membri, sia configurabile tale fattispecie penale».[64] La risoluzione del Parlamento Europeo è chiaramente in linea con le argomentazioni presentate dalla letteratura sulla qualità della DQ.

[62] Consiglio dell'Unione Europea, Il Programma di Stoccolma: Un'Europa aperta e sicura al servizio dei cittadini, Council doc. 17024/09, p. 15.

[63] Parlamento Europeo, Risoluzione del Parlamento Europeo del 25 ottobre 2011 sul crimine organizzato nell'Unione Europea, P7_TA(2011)0459.

[64] In aggiunta il Parlamento Europeo ha chiesto alla Commissione di predisporre una proposta di direttiva per rendere punibile il reato di associazione criminale di stampo mafiosa negli Stati membri dell'Unione Europea. Il coordinamento tra l'attuale reato di partecipazione ad organizzazione criminale e la futura proposta sull'associazione di tipo mafioso potrebbe costituire una problematica di un certo interesse, anche alla luce dell'esperienza italiana.

Le precedenti considerazioni rivelano che l'insoddisfazione per la DQ è andata al di là di un dibattito meramente accademico. Infatti, la formulazione ampia e vaga adottata dalla DQ può comportare una eccessiva espansione del concetto di organizzazione criminale, includendo una serie di condotte penali diverse e meno gravi. Questo potrebbe incidere sui diritti e le libertà dei cittadini europei e allo stesso tempo potrebbe vanificare gli sforzi contro i tipi più gravi di organizzazioni criminali. Dati questi problemi, non sorprende che gli SM abbiano scarsamente considerato la DQ in sede di elaborazione delle normative penali nazionali e che tale strumento non abbia indotto la Danimarca e la Svezia ad introdurre il reato di partecipazione ad organizzazione criminale. Tuttavia, il Parlamento ha indicato la fine del 2013 come termine per una nuova proposta della Commissione. Quindi sembra improbabile che qualsiasi modifica della DQ (o la sua sostituzione con una direttiva) si vetrifichi nei prossimi anni, a meno di un cambiamento radicale nella politica dell'UE sulla criminalità organizzata. Anche se la Commissione dovesse presentare la sua proposta come richiesto, sembra inverosimile che il Consiglio adotti tale proposta prima della scadenza del periodo transitorio (fine 2014). Peraltro, la DQ non è solo il risultato di un errato processo decisionale causato dalla necessità di conseguire l'unanimità dei 27 SM e dalla mancanza di un'analisi comparata volta a identificare le lacune e gli attriti, ma è anche il risultato della volontà del Consiglio di mantenere gli approcci adottati nei precedenti strumenti europei (quali l'Azione Comune del 1998) e internazionali (come la Convenzione di Palermo). Andare oltre i difetti della DQ richiederebbe al Consiglio di discostarsi da questi precedenti e di sviluppare un approccio autonomo e basato sulla conoscenza della legislazione relativa alla criminalità organizzata. Un tale cambiamento è una sfida di grande portata che le istituzioni europee dovranno presto affrontare.

Riferimenti bibliografici

Albanese, Jay (2007), *Organized Crime in Our Times*. 5th ed. Newark, NJ, Anderson Publishing.

Albrecht, Hans-Jörg, and Cyrille Fijnaut, eds. (2002), *The Containment of Transnational Organized Crime: Comments on the UN Convention of December 2000*. Freiburg i. Br, Edition Iuscrim.

Ambos, Kai (2005), "Is the Development of a Common Substantive Criminal Law for Europe Possible? Some Preliminary Reflections." *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 12, no. 2, pp. 173-191.

Asp, Petter "Sweden" (2007), *Revue internationale de droit pénal* 78, no. 3-4, Rapports nationaux, pp. 2-280.

Bäckman, Johan (1998), "The inflation of crime in Russia." In *Organised Crime &*

Crime Prevention - what works? Rapport fra NSfK:s 40. forskerseminar. Espoo, Finland 1998, pp. 20-34, København, Scandinavian Research Council for Criminology.

Bernardi, Alessandro (2007), "Le rôle du troisième pilier dans l'européanisation du droit pénal: Un bilan synthétique à la veille de la réforme des traitées." *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 4, pp. 713-737.

De Biolley, Serge, and Anne Weyembergh (2006), "L'évaluation dans le cadre du troisième pilier du traité sur l'Union européenne" in *Comment évaluer le droit pénal européen?*, edited by Anne Weyembergh e Serge De Biolley, 75.98. Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

Calderoni, Francesco (2008), "A Definition that Could not Work: the EU Framework Decision on the Fight against Organised Crime", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 16 (2008), pp. 265-282.

Calderoni, Francesco (2010), *Organized crime legislation in the European Union*, Heidelberg, Springer.

Cesoni, Maria Luisa (2004), *Criminalité Organisée: des représentations sociales aux définitions juridiques*, Genève, Georg Editeur.

Cornils, Karin, and Vagn Greve (2004), "Denmark on the Road to Organised Crime" in *Organised crime in Europe: concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, edited by Cyrille Fijnaut and Letizia Paoli, pp. 853-878, Dordrecht, Springer.

Delmas-Marty, Mireille, and John A. E. Vervaele (eds.) (2000), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal Provisions for the protection of European Finances*, Antwerp, Intersentia.

Delmas-Marty, Mireille (ed.) (1997), *Corpus juris: portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne = introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Paris, Economica.

Fehér, Lenke, and Balàzs Jozsef Geller (1998), "Hongrie/Hungary" *Revue internationale de droit pénal* 69, no. 1-2, pp. 389-404.

Fijnaut, Cyrille (2008), "Controlling organised crime and terrorism in the European Union" in *European cooperation in penal matters: Issues and perspectives*, edited by M. Cherif Bassiouni, Vincenzo Militello, and Helmut Satzger, pp. 243-263, Padova, Cedam.

Fijnaut, Cyrille (2002), "The UN Convention and the Global Problem of Organized Crime" in *The Containment of Transnational Organized Crime: Comments on the UN Convention of December 2000*, edited by Hans-Jörg Albrecht and Cyrille Fijnaut, pp. 55-65, Freiburg i. Br, Edition Iuscrim.

Fijnaut, Cyrille, and Letizia Paoli (eds.) (2004), *Organised Crime in Europe: concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, Vol. 4., Studies of Organised Crime, Dordrecht, Springer.

Finckenauer, James O. (2005), "Problems of Definition: What Is Organized Crime?" *Trends in Organized Crime* 8, no. 3, pp. 63-83.

Fletcher, Maria, Robin Lööf, and Bill Gilmore (2008), *EU criminal law and justice*, Elgar European Law, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.

Flyghed, Janne (2002), "Sweden" in *Organised crime: A catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?*, edited by Monica Den Boer, pp. 159-177, Maastricht, European Institute of Public Administration.

Fornasari, Gabriele (2002), "Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata: aspetti comparatistici nell'esperienza europeo-continentale" in *Strategie di contrasto alla criminalità organizzata nella prospettiva di diritto comparato*, a cura di Gabriele Fornasari, pp. 173-198, Padova, Cedam.

Gastrow, Peter (2002), "The Origin of the Convention" In *The Containment of Transnational Organized Crime: Comments on the UN Convention of December 2000*, edited by Hans-Jörg Albrecht and Cyrille Fijnaut, pp. 19-30, Freiburg i. Br, Edition Iuscrim.

Hagan, Frank E. (2006), "'Organized Crime' and 'organized crime': Indeterminate Problems of Definition." *Trends in Organized Crime* 9, no. 4, pp. 127-137.

Harding, Christopher (2005), "The Offence of Belonging: Capturing Participation in Organised Crime", *Criminal Law Review*, pp. 690-700.

De Hert, Paul, and Emanuele Pitto (2006), "Mutual Trust and Enlargement" in *La Confiance Mutuelle dans l'Éspace pénal Européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, edited by Anne Weyembergh and Serge De Biolley, pp. 47-68, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

Hietalahti, Onni (1997), "Finlande/Finland", *Revue internationale de droit pénal* 68, no. 3-4, pp. 773-791.

Home Office (2004), *One Step Ahead: A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime,* London, Home Office.

Jakulin, Vid (1998), "Slovénie/Slovenia", *Revue internationale de droit pénal* 69, no. 1-2 (1998), pp. 501-511.

Joutsen, Matti (2002a), *International cooperation against transnational organized crime: criminalising participation in an organized criminal group*, Vol. 59, Resource Material Series, Tokyo, UNAFEI.

Joutsen, Matti (2002b), *International cooperation against transnational organized crime: the practical experience of the European Union*, Vol. 59. Resource Material Series, Tokyo, UNAFEI.

Joutsen, Matti (2005), "International Instruments on Cooperation in Responding to Transnational Crime" in *Handbook of Transnational Crime and Justice*, edited by Philip Reichel, 255-274, Thousand Oaks, Sage.

Joutsen, Matti (2006), *The European Union and Cooperation in Criminal Matters: the Search for Balance*, Vol. 25, HEUNI Papers, Helsinki, HEUNI.

Karsai, Krisztina, and Réka Végvári (2007), "Hungary" *Revue internationale de droit pénal* 78, no. 3-4, Rapports nationaux, pp. 1-188.

Kerchove, Gilles, and Anna Weyembergh (eds.)(2000), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

Kilchling, Michael (2002), "Substantive Aspects of the U.N. Convention Against Transnational Organized Crime: A Step Towards an 'Organized Crime Code'?" in *The Containment of Transnational Organized Crime: Comments on the UN Convention of December 2000*, edited by Hans-Jörg Albrecht and Cyrille Fijnaut, 83-96. Freiburg i. Br, Edition Iuscrim.

Kruize, Peter (2002), "Denmark" in *Organised crime: A catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?*, edited by Monica Den Boer, 159-177. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2002.

Lahti, Raimo, and Ritva Sahavirta (2007), "Finland" *Revue internationale de droit pénal* 78, no. 3-4, Rapports nationaux, pp. 1-116.

Lavenex, Sandra (2007), "Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy", *Journal of European Public Policy* 14, no. 5, pp. 762-779.

Maljević, Almir (2011), *Participation in a Criminal Organisation and Conspiracy: Different Legal Models Against Criminal Collectives,* Berlin, Duncker & Humblot.

Manacorda, Stefano (2002), "La risposte pénale contre la criminalité organisée dans le droit de l'Union Européenne." In *L'infraction d'organisation criminelle en Europe: (Allemagne - Espagne - France - Italie - Union Européenne)*, edited by Stefano Manacorda, pp. 231-303, Paris, Presses Universitaires de France.

Manacorda, Stefano (2005a), "Introduction. L'intégration pénale indirecte: une première définition" in *L'intégration pénale indirecte: Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au seins de l'Union européenne*, edited by Geneviève Giudicelli-Delage and Stefano Manacorda, pp. 21-30, Paris, Société de législation comparée.

Manacorda, Stefano (2005b), "Le mandat d'arrêt européen et l'harmonisation substantielle: le rapprochement des incriminations" in *L'intégration pénale indirecte: Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au seins de l'Union européenne*, edited by Geneviève Giudicelli-Delage and Stefano Manacorda, pp. 33-91, Paris, Société de législation comparée.

Manacorda, Stefano (2008), "La parabole de l'harmonisation pénale: à propos des dynamiques d'intégration normative relatives à l'organisation criminelle" in *Les chemins de l'harmonisation pénale: Harmonising criminal law*, edited by Mireille Delmas-Marty, Mark Pieth, and Ulrich Sieber, 15, pp. 269-287. Collection de l'UMR de droit comparé de Paris, Paris, Société de législation comparée.

Manacorda, Stefano (ed.) (2002), *L'infraction d'organisation criminelle en Europe: (Allemagne - Espagne - France - Italie - Union Européenne)*, Paris, Presses Universitaires de France.

McLean, David (2007), *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford, Oxford University Press.

Militello, Vincenzo (2001), "Participation in a Criminal Organisation as a Model of European Criminal Offence" in *Towards a European Criminal Law against Organised Crime: Proposals and Summaries of the Joint European Project to Counter Organised Crime*, edited by Vincenzo Militello and Barbara Huber, pp. 15-41, Freiburg, Iuscrim.

Militello, Vincenzo (2002), "Participation in an Organized Criminal Group as International Offence" in *The Containment of Transnational Organized Crime: Comments on the UN Convention of December 2000*, edited by Hans-Jörg Albrecht and Cyrille Fijnaut, pp. 97-112, Freiburg i. Br, Edition Iuscrim.

Militello, Vincenzo, and Barbara Huber (eds.)(2001), *Towards a European Criminal Law against Organised Crime: Proposals and Summaries of the Joint European Project to Counter Organised Crime*, Freiburg, Iuscrim.

Militello, Vincenzo, Letizia Paoli e Jorg Arnold (a cura di)(2000), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale: forme di manifestazione, prevenzione e repressione in Italia, Germania e Spagna*, Friburgo, Iuscrim.

Mitsilegas, Valsamis (2001), "Defining Organised Crime in the European Union: The Limits of European Criminal Law in an Area of 'freedom, security and justice'", *European Law Review* 26, pp. 565-581.

Mitsilegas, Valsamis (2009), *EU criminal law*, Oxford and Portland, Hart Publishing.

Nuotio, Kimmo (2005), "Harmonization of Criminal Sanctions in the European Union - Criminal Law Science Fiction" in *Harmonization of Criminal Law in Europe*, edited by Erling J. Husabø and Asbjørn Strandbakken. Vol. 3. Supranational Criminal Law, Capita Selecta, Antwerpen, Intersentia.

Obokata, Tom (2010), *Transnational Organised Crime in International Law*, Studies in international and comparative criminal law 5, Oxford and Portland, Hart.

Orlova, Alexandra V. and James W. Moore (2005), "'Umbrellas' or 'Building Blocks'?: Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law", *Houston Journal of International Law* 27, pp. 267-310.

Paoli, Letizia, and Cyrille Fijnaut (2004), "Introduction to Part I: The History of the Concept" in *Organised crime in Europe: concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond*, edited by Cyrille Fijnaut and Letizia Paoli, pp. 21-46, Dordrecht, Springer.

Peers, Steve (2004), "Mutual recognition and criminal law in the European Union: has the Council got it wrong?", *Common Market Law Review* 41, pp. 5-36.

Perron, Walter (2005), "Perspectives of the harmonization of criminal law and criminal procedure in the European Union" in *Harmonization of criminal law in Europe*, edited by Erling J. Husabø and Asbjørn Strandbakken, 3, pp. 5-22, Supranational Criminal Law, Capita Selecta, Antwerpen, Intersentia.

Pradel, Jean (2006), "Les règles de fond sur la lutte contre le crime organisé", *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, no. 3, pp. 517-535.

Schloenhardt, Andreas (2009), *Palermo on the Pacific Rim: Organised Crime Offences in the Asia Pacific Region*, Study Series, Bangkok, Thailand, UNODC - Regional Centre for East Asia and the Pacific.

Spencer, John R. (2002), "Why is the harmonisation of penal law necessary?" in *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, edited by André H. Klip and Harmen G. van der Wilt, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science.

Spinellis, Dionysios (1997), "Grèce/Greece." *Revue internationale de droit pénal* 68, no. 3-4, pp. 813-831.

Spinellis, Dionysios (2002), "Harmonisation and Harmonising Measures in Criminal Law: Objections to Harmonisation and Future Perspectives" in *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, edited by André H. Klip and

Harmen G. van der Wilt, pp. 87-93, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science.

Symeonidou-Kastanidou, Elisabeth (2007), "Towards a New Definition of Organised Crime in the European Union", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15, no. 1, pp. 83-103.

Tadic, Felicitas M. (2002), "How harmonious can harmonisation be? A theoretical approach towards harmonisation of (criminal) law" in *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, edited by André H. Klip and Harmen G. van der Wilt, pp. 1-21, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science.

Vander Beken, Tom (2002), "Freedom, security and justice in the European Union" in *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, edited by André H. Klip and Harmen G. van der Wilt, pp. 95-101, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science.

Verbruggen, Frank (2002), "On Containing Organised Crime Using 'Container Offences': Some Reflections on Substantive Criminal Law Issues" in *The Containment of Transnational Organized Crime: Comments on the UN Convention of December 2000*, edited by Hans-Jörg Albrecht and Cyrille Fijnaut, pp. 113-132, Freiburg i. Br, Iuscrim.

Vermeulen, Gert (2002), "Where do we currently stand with harmonisation in Europe?" in *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, edited by André H. Klip and Harmen G. van der Wilt, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science.

Vlassis, Dimitri (2001), "Drafting the United Nations Convention against Transnational Organized Crime" in *Combating Transnational Crime: Concepts, Activities and Responses*, edited by Phil Williams and Dimitris Vlassis, pp. 356-362. London, Frank Cass.

Vlassis, Dimitri (2002), "The United Nations Convention on Transnational Organized Crime and its Protocols: A New Era in International Cooperation" in *The Changing Face of International Criminal Law*, by The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, pp. 75-103, Vanc, The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy.

Vogel, Joachim (2002), "Why is the harmonisation of penal law necessary? A Comment", in *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, edited by André H. Klip and Harmen G. van der Wilt, pp. 55-64, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science.

Vogel, Joachim (2005), "The European Integrated Criminal Justice System and its Constitutional Framework", *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 12, no. 2, pp. 125-147.

Weyembergh, Anne (2005a), "Approximation of criminal laws, the Constitutional Treaty and The Hague Programme", *Common Market Law Review,* 42, pp. 1567-1597.

Weyembergh, Anne (2005b), "The functions of approximation of penal legislation within the European Union", *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 12, no. 2, pp. 149-172.

van der Wilt, Harmen (2002), "Some Critical Reflections on the Process of Har-

monisation" in *Harmonisation and harmonising measures in criminal law*, edited by André H. Klip and Harmen G. van der Wilt, pp. 77-86, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Science.

Da "Schengenland" allo "Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia"

di Emilio De Capitani[65]

«L'esperienza di ogni uomo ricomincia daccapo. Soltanto le istituzioni diventano più sagge: esse accumulano l'esperienza collettiva e, da tale esperienza, da tale saggezza, gli uomini soggetti alle stesse norme non cambieranno certo la loro natura ma trasformeranno gradualmente il loro comportamento.»

Henri-Frédéric Amiel (1821-1881),
citato da Jean Monnet (*Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 460)

Premessa

Nella relazione sul futuro dell'Unione Europea nel 2030, presentata lo scorso anno al Consiglio europeo dal Gruppo di riflessione, si legge: «dalla fine della guerra fredda si sono avuti cambiamenti la cui velocità e portata hanno tolto il fiato. Negli ultimi venti anni nulla è rimasto come prima: come lavoriamo, come consumiamo, come viaggiamo, come entriamo in relazione con gli altri, le ragioni per le quali ci sentiamo solidali o che ci incutono timore, si sono tutte trasformate. Ma sopratutto la maggior parte di questi cambiamenti ci ha colto di sorpresa. La crisi della finanza globale è solo l'ultima di una serie di eventi che hanno scosso le nostre convinzioni e il quadro dei nostri principi»(traduzione non ufficiale).

Queste affermazioni non fanno che confermare ciò di cui tutti siamo testimoni: l'accelerazione negli ultimi venti anni del processo di globalizzazione economica e politica ha reso il nostro mondo al tempo stesso più interdipendente, complesso e imprevedibile, mettendo definitivamente in crisi il modello "westfaliano" di Stato territoriale e con esso la nozione tradizionale di frontiere, tanto fisiche che giuridiche.

[65] Segretario generale della Commissione "Libertà civili, giustizia e affari interni" del Parlamento Europeo. Il presente testo è stato elaborato col gentile contributo della Prof. Francesca Ferraro.

Nessuno Stato infatti, neanche il più potente, può ormai pretendere di essere un "porto sicuro" per i propri cittadini, né a fronte delle minacce del terrorismo internazionale che delle catastrofi climatiche, dei movimenti migratori che, più prosaicamente, degli effetti della globalizzazione finanziaria. Da qui il moltiplicarsi a livello internazionale delle iniziative degli Stati per colmare le carenze nazionali, con forme di cooperazione e di integrazione attraverso accordi e organizzazioni internazionali che, se da un lato permettono di ottenere i risultati perseguiti, dall'altro limitano ulteriormente il margine di manovra degli Stati e li costringono a ripensare le proprie strategie e il proprio impianto normativo in un quadro più ampio di sovranità condivisa.

Questo processo è ormai più che evidente tra gli Stati membri dell'Unione Europea, che pure si erano già fatti promotori con la creazione delle comunità europee della più originale forma di integrazione economica nel secondo dopoguerra; ora, infatti, a fronte delle sfide del nuovo contesto politico e della globalizzazione si è accelerato il passo anche per una maggiore integrazione politica, dandosi l'ambizioso obiettivo di trasformare l'Unione Europea in uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) e ponendo i cittadini europei e quanti siano soggetti al diritto europeo al centro dell'intera costruzione.

1. Lo SLSG al centro delle politiche pubbliche della protezione dei diritti e delle relazioni fra ordinamenti nazionali e europeo

Questa nuova missione dell'Unione emerge delle modifiche apportate al Trattato di Roma del 1957 dai Trattati di Amsterdam[66] e di Lisbona[67], secondo i quali anche l'Unione Europea deve realizzare «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri» (art. 67 TFUE).

La novità e complessità di questa missione sta nel fatto che essa prefigura ormai un quadro di sovranità condivisa tra Unione Europea e Stati membri in ambiti sino a ieri considerati di esclusiva competenza statale.

Il ruolo centrale dello SLSG nel nuovo contesto dell'Unione Europea emerge chiaramente dal fatto che questo obiettivo, dopo il trattato di Lisbona, è ormai richiamato dall'art. 3 del TUE, immediatamente dopo quello

[66] Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmato il 2 ottobre del 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

[67] Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

della promozione della pace, dei valori e del benessere dei popoli dell'Unione.

Questa ambizione "costituzionalizzante" dello SLSG è poi confermata dal preambolo della Carta dei diritti fondamentali, secondo la quale «l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

La nozione di SLSG è poi chiaramente sottesa all'art. 2 del TUE che definisce quali siano i "valori" il cui rispetto è condizione per l'adesione all'Unione Europea e per il mantenimento della pienezza delle prerogative di Stati membri. Secondo tale articolo, infatti, «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

È solo il caso di notare che riferimenti così espliciti ai diritti dell'Uomo o alla dignità della persona o alla nozione di Stato di diritto possono giustificarsi solo in testi che abbiano un'ambizione costituzionale, come è già avvenuto con nel secondo dopoguerra con la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo (1948)[68] e ripresi in trattati vincolanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU)(1950)[69] oltreché dalle Costituzioni nazionali, a partire da quelle adottate nel secondo dopoguerra per giungere a quelle adottate dagli Stati dell'Europa centro-orientale dopo la caduta del muro di Berlino[70].

Tuttavia queste nozioni, ed in particolare quelle legate ai diritti fondamentali e allo stato di diritto, sono una scoperta relativamente recente nei Trattati in quanto nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea gli Stati membri non avevano voluto farvi riferimento. A pochissimo tempo dall'affondamento del primo progetto di "comunità politica", rappresentato

[68] Il cui contenuto é stato ripreso in forma di Trattato nel contesto internazionale con il Patto dei diritti civili e politici adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, ed è entrato in vigore nel diritto internazionale il 23 marzo 1976.

[69] Pubblicata sul sito del Consiglio d'Europa nella versione in vigore all'indirizzo http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/ITA_CONV.pdf.

[70] Pollicino O. (2009), "Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali" in *Il Diritto dell'Unione Europea* - 1/2009, Giuffré Editore, Milano.

dalla Comunità Europea di Difesa[71], si era preferita una sorta di divisione informale del lavoro tra la CEE focalizzata sulla nozione di mercato e il Consiglio d'Europa, fattosi promotore attraverso la CEDU della protezione dei diritti fondamentali e, attraverso nuove convenzioni internazionali, anche della creazione di uno spazio giuridico e giudiziario europeo.

Il fatto che sessant'anni dopo, attraverso successivi emendamenti sempre più penetranti adottati a partire dalla fine della guerra fredda, il Trattato di Roma manifesti una simile ambizione politica e ponga fra i propri obiettivi prioritari quello di trasformare l'Unione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è la riprova di un salto qualitativo della costruzione europea e della lungimiranza di Jean Monnet[72].

Prima di richiamare sinteticamente il processo che ha portato alla definizione di questa missione e le prospettive che questo apre, sia consentito soffermarsi sulla stretta relazione che il Trattato stabilisce fra: a) gli obiettivi dello "spazio", b) la tutela e promozione dei diritti fondamentali e c) la relazione di interdipendenza che nella realizzazione dello SLSG viene ad instaurarsi fra ordinamenti nazionali e ordinamento dell'Unione.

a) Gli obiettivi strategici e specifici dello SLSG

Per quanto riguarda gli obiettivi, vale la pena richiamare quanto affermava già nel 1998 la Commissione alla vigilia dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, invitando a «riflettere sul concetto stesso di "spazio di libertà, sicurezza e giustizia"»[73]. Infatti «questo concetto riassume, collocandolo a livello dell'Unione europea, il portato delle nostre tradizioni democratiche e delle nostre concezioni dello Stato di diritto. I valori comuni che si trovano alla base dell'obiettivo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sono, in effetti, i principi tradizionalmente connessi alle moderne democrazie dell'Unione europea. La sfida imposta dal trattato di Amsterdam non è di reinventare la democrazia e lo Stato di diritto, ma di consentire ai cittadini di beneficiare assieme di questa tradizione democratica. D'altronde, un complemento indispensabile risiede nell'integrazione economica

[71] Firmato nel maggio 1952 dagli stessi sei paesi che avevano concluso il Trattato CECA, il Trattato che istituiva la Comunità Europea di Difesa (CED) venne respinto dal Parlamento francese il 30 agosto 1954.

[72] Questi aveva considerato che grazie al metodo funzionalista si sarebbe conseguita una sempre maggiore integrazione economica e che questa avrebbe comportato una maggiore fiducia reciproca, una maggiore solidarietà e, infine, una integrazione politica che pure era l'obiettivo del movimento federalista del dopoguerra.

[73] Commissione Europea, "Verso uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" COM(1998)0459. Documento reperibile al seguente indirizzo web: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0459:FIN:IT:PDF.

e sociale dei cittadini dei paesi terzi legalmente stabiliti nell'UE, nonché nel principio di non discriminazione previsto dal trattato di Amsterdam.

I tre concetti di libertà, sicurezza e giustizia sono strettamente connessi. La libertà perde gran parte del suo significato se non si può viverla in un ambiente sicuro, fondato su un sistema giudiziario nel quale tutti i cittadini e residenti dell'Unione possono avere fiducia. Questi tre concetti, indissociabili, hanno uno stesso "denominatore comune" – le persone – e la piena realizzazione dell'uno presuppone quella degli altri due. L'equilibrio da mantenere fra di essi deve costituire il filo conduttore dell'azione dell'Unione».

Gli obiettivi generali dello SLSG vengono oggi articolati in obiettivi nel seguito dello stesso art. 67 TFUE, secondo il quale, testualmente, l'UE:

- garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi (paragrafo 2);
- si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali (paragrafo 3);
- facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile (paragrafo 4).

Va rilevato che in questa lista figurano solo le politiche che costituiscono il "nucleo storico" delle politiche legate allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e che vennero elencate per la prima volta dal Trattato di Maastricht, nel quadro della cooperazione intergovernativa in materia di giustizia e affari interni (cosiddetto "terzo pilastro").

b) Lo SLSG quale spazio privilegiato per la protezione e promozione dei diritti fondamentali

Per quanto riguarda i diritti fondamentali che erano ignorati dai Trattati fondatori è solo il caso di ricordare che, con il Trattato di Lisbona, la loro protezione può ormai essere invocata sia in quanto i diritti sono parte del "patrimonio costituzionale comune" all'Unione e agli Stati membri (secondo una giurisprudenza ormai costante della Corte di giustizia), sia in quan-

to diritti protetti dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, cui hanno aderito tutti gli Stati membri e alla quale sta aderendo la stessa Unione, sia infine in quanto diritti ripresi dalla Carta dei diritti fondamentali, che ha ormai lo stesso valore dei Trattati.

Fatto non secondario, la Carta europea integra fra i diritti fondamentali anche i diritti di cittadinanza, assecondando un movimento che a livello internazionale con l'estendersi dei diritti fondamentali vede progressivamente ridursi le differenze tra cittadino e non cittadino.

Così nella Carta europea, i diritti di cittadinanza, a partire dal Trattato di Maastricht, non sono più solo l'espressione del legame che lega l'individuo allo Stato d'origine ma possono essere invocati sempre più spesso nei confronti di altri Stati, non solo in virtù di accordi bilaterali ma anche come espressione di una vera e propria "cittadinanza europea".

È solo il caso di ricordare che a partire dal Trattato di Amsterdam i diritti fondamentali non sono più solo un possibile limite esterno all'azione dell'UE ma un obiettivo esplicito da promuovere attraverso politiche quali quelle per prevenire le discriminazioni, per garantire il diritto d'asilo, per assicurare la trasparenza nell'azione pubblica, per proteggere i dati personali.

c) SLSG e relazioni fra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali

Grazie a questa evoluzione l'Unione europea si trova ora a intervenire tanto quanto gli Stati membri anche negli ambiti più sensibili della relazione cittadino-autorità e questo non può non incidere sul terzo elemento del trittico sopra evocato, quello delle relazioni tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali.

A una prima lettura del trattato ciò che sembra emergere è una sorta di deferenza da parte dell'ordinamento europeo nei confronti «dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri». Questo concetto è puntigliosamente ripreso e sviluppato dall'art. 4 del TUE secondo il quale «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro»[74].

[74] La competenza "esclusiva" degli Stati membri in materia di sicurezza interna é poi ribadita dall'art. 72 TFUE secondo il quale la competenza dell'UE «non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna».

Tuttavia, ad una lettura più attenta dei Trattati e, soprattutto, dell'esperienza, la situazione si presenta paradossalmente a termini invertiti a favore dell'Unione, poiché le competenze legate alla realizzazione dello SLSG sono state riprese fra quelle di tipo "concorrente".

A differenza dell'analoga nozione nel diritto costituzionale italiano (utilizzata come criterio di ripartizione delle competenze statali da quelle regionali), il termine "concorrenti" nel diritto europeo corrisponde piuttosto a quello di competenze "condivise", per le quali il Trattato stabilisce una sorta di prelazione europea. Recita infatti l'art. 2, par. 2 del TFUE: «Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria».

Questo principio che la dottrina ha definito come principio di "*preémption*" a favore dell'Unione, trova solo un parziale temperamento nell'interpretazione ripresa dal Protocollo 25[75] e nell'applicazione dei criteri di sussidiarietà, necessità, e proporzionalità posti dal Trattato come possibili "contro limiti" all'invadenza dell'Unione in campi riservati al legislatore nazionale. Nell'ambito dello SLSG, con la costruzione progressiva di uno spazio pubblico comune europeo-nazionale, vengono tuttavia a modificarsi anche i criteri tradizionali di verifica delle esigenze di sussidiarietà e proporzionalità, il che potrebbe in certi casi anche spingere gli Stati membri ad adottare misure che le rispettive Corti Costituzionali potrebbero considerare incompatibili con la stessa "identità costituzionale nazionale"[76].

Tuttavia l'esperienza degli ultimi dieci anni ha dimostrato che, nonostante la presenza nel Trattato di questi "contro limiti" (che per lo SLSG sarebbero ancora più facili da attivare rispetto ad altri ambiti di intervento dell'Unione[77]), tanto la Commissione che gli Stati membri hanno preferito estendere l'intervento dell'Unione anziché confinarlo in spazi più limitati.

[75] Articolo Unico: con riferimento all'articolo 2, paragrafo 2 del TFUE relativo alla competenza concorrente, quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore.

[76] Concetto già evocato in più occasioni dal Bundervesfassungsgericht (BVG): vedi le sentenze 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08 e 1 BvR 586/08, relative alla trasposizione della Direttiva europea in materia di conservazione dei dati.

[77] Per le politiche dello SLSG é per esempio sufficiente un quarto delle camere per attivare la procedura di allerta, quando per le altre competenze condivise viene richiesto almeno un terzo.

Il processo si è accelerato soprattutto dall'11 settembre 2001 e se da un lato si può considerare come la prova di una accresciuta fiducia reciproca, dall'altro comincia ad inquietare in quanto si sta sviluppando in modo ancora aleatorio e squilibrato[78], anche in ambiti legislativi che pure in base al Trattato si sarebbero potuti considerare rientranti negli spazi di competenza esclusiva nazionale. Non deve quindi sorprendere che a fronte di questo processo, ormai in corso da diversi anni, alcune Corti Costituzionali abbiano riaperto proprio sui temi dello SLSG la *vexata quaestio* del primato e dell'applicazione diretta del diritto comunitario che, per quanto non ripresa esplicitamente dal testo del Trattato, lo sottende, attraverso la dottrina della "*preémption*", che ne è un evidente corollario.

Rinviando alla fine di questo articolo alcune considerazioni di carattere istituzionale, quello che preme qui richiamare è il fatto che questi principi, determinanti per la realizzazione del mercato interno che comportava un ritiro degli Stati a favore dei privati e della legislazione europea, possono avere tutt'altra portata nella realizzazione dello SLSG. In questo contesto gli Stati non devono infatti ritirarsi ma continuare a esercitare le proprie competenze tradizionali, intervenendo anche nell'interesse degli altri Stati membri e dell'Unione nel suo complesso, partecipando alla costruzione di uno "spazio pubblico europeo" dove dovrebbero convivere e integrarsi l'ordinamento europeo e quelli nazionali e i legislatori dovrebbero continuare a operare completandosi reciprocamente, fatte salve le situazioni eccezionali in cui possano essere in gioco principi fondamentali dell'ordinamento (il cosiddetto "freno di emergenza" di cui agli artt. 82 e 83 TFUE[79]). Questa è del resto la lezione che ci viene dall'esperienza della Comunità prima e dell'Unione poi, nel percorso che dalle origini della Comunità ha accompagnato quella vera e propria rivoluzione copernicana

[78] Questa valutazione é emersa a più riprese a partire dal 2003 nell'ambito dei lavori del Gruppo X della Convenzione per la redazione di una Costituzione per l'Europa, nel 2004 in sede di valutazione del Programma di Tampere e nel 2009 in sede di valutazione del Programma dell'Aia per la realizzazione dello SLSG.

[79] «Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata» (art. 83, c.3, TFUE).

che ha portato le politiche dello SLSG dalla periferia al cuore stesso dell'Unione.

2. Il processo di formazione dello SLSG dai trattati fondatori alla cooperazione di Schengen

È solo il caso di ricordare che il processo di politicizzazione della Comunità prima e dell'Unione poi, da ordinamento pubblico prevalentemente economico a ordinamento a vocazione politica, non è stato un processo semplice né indolore, e ciò non solo in ragione delle resistenze legate alle divergenti visioni politiche dei Paesi membri ma anche delle oggettive difficoltà giuridiche, istituzionali, legislative e finanziarie che comportavano il riorientamento della missione originale di una organizzazione *sui generis* quale l'UE.

Questo processo ha attraversato diverse fasi.

In un primo tempo la nozione di ordine pubblico viene presa in considerazione a livello europeo, soprattutto come possibile causa di sospensione delle libertà economiche protette dal trattato comunitario. In un secondo tempo gli Stati membri promuovono finalmente un approccio "cooperativo" transnazionale ai problemi della sicurezza, in particolare nel quadro della prima fase della cooperazione di Schengen. Nella terza parte di questo articolo si riprenderà infine la nozione di libertà, di sicurezza e giustizia riprese in Amsterdam e, soprattutto Lisbona, prefigurando il nucleo di uno spazio pubblico europeo complementare a quello che nel corso dei decenni si era formato intorno alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

a) Le esigenze dell'ordine pubblico come giustificazione della sospensione delle libertà legate al mercato interno

Nei suoi primi trent'anni di vita la Comunità aveva come obiettivo principale la realizzazione delle quattro libertà economiche legate al mercato interno ed è quindi comprensibile che il loro conseguimento fosse anche il principale parametro costituzionale di riferimento per la Corte di giustizia, che si è posta come supremo garante del rispetto del diritto comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati e del diritto derivato (cfr art. 267 TFEU, già art. 234 TCE).

In questa veste la Corte ha sviluppato già dal 1963, a partire dalla sentenza Van Gend en Loos, gli elementi fondamentali dell'ordine pubblico europeo, riconoscendo ai cittadini il diritto di agire anche contro il proprio Stato di appartenenza e, contemporaneamente, ha cercato di contenere i

tentativi degli Stati membri di limitare l'esercizio delle libertà economiche invocando esigenze di sicurezza interna[80].

Il rischio era tuttavia di un ricorso abusivo a questa eccezione e questo spiega perché la Corte, nei primi trent'anni di vita della Comunità, abbia interpretato restrittivamente le eccezioni invocate dagli Stati membri, esaminando caso per caso se queste fossero compatibili con l'ordinamento comunitario e, soprattutto, se fossero proporzionate al conseguimento dell'obiettivo invocato di protezione dell'ordine pubblico, anche quando fossero in gioco diritti di cittadini extracomunitari[81]. Così facendo la Corte era tuttavia obbligata a valutare punto per punto le scelte nazionali in materia di ordine pubblico interno[82], il che le avrebbe potuto permettere di enucleare dei principi comuni di riferimento, come aveva fatto per risolvere i possibili contrasti in materia di diritti fondamentali. Tuttavia, come ci ricorda

[80] Per esempio, l'art. 36 TCEE, in deroga alla nozione di unione doganale, lasciava «impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri». In materia di libera circolazione dei lavoratori l'art. 48 faceva salve «le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica» e l'art. 56 in materia di libertà di stabilimento lasciava «impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un régime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e di sanità pubblica». Infine gli articoli 66 e 73 estendevano le deroghe per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza rispettivamente alla libera prestazione di servizi e alla libera circolazione dei capitali.

[81] Si veda anche la posizione della Commissione in merito all'applicazione della direttiva del Consiglio del 25 febbraio 1964, 64/221/CEE per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri giustificati da motivi di ordine pubblico, di sicurezza pubblica e di sanità pubblica (GUCE 4 aprile 1964, 850). Secondo l'esecutivo di Bruxelles la nozione di ordine pubblico enunciata nel Trattato e nella direttiva 64/221/CEE è una nozione di diritto comunitario e deve, dunque, essere interpretata in relazione al sistema del diritto comunitario, «mentre i criteri interpretativi di diritto interno possono entrare in gioco soltanto nel momento della loro applicazione» dato che, come sottolinea la Commissione, «se ogni Stato membro potesse far valere un proprio concerto dell'ordine pubblico, gli obblighi derivanti dal principio della liberta di movimento dei lavoratori non sarebbero più intesi in modo uniforme nei vari Stati membri».

[82] Vedi CGCE, causa 41/74, Yvonne van Duyn, Race., 1974, p. 1337. Quantunque l'eccezione di ordine pubblico sia sottoposta al controllo di compatibilità con il diritto comunitario, «deve rilevarsi che il controllo della Corte è esperito sull'ordine pubblico, come definito negli ordinamenti nazionali», P. Bertou (2005), *Corte di giustizia, integrazione comunitaria e diritto internazionale privato e processuale*, Giuffrè, Milano, p. 377.

Francesca Angelini[83], nonostante le richieste di alcuni Avvocati generali e della stessa Commissione, la Corte si è sempre astenuta dal dare una propria definizione dell'ordine pubblico a livello nazionale, proprio per rispettare l'organizzazione costituzionale di ciascuno Stato membro.

Così la Corte di Lussemburgo, a fronte di situazioni di difficile bilanciamento tra esigenze del mercato e esigenze di sicurezza, ha ammesso la necessità di «riconoscere alle autorità nazionali competenti un "margine di apprezzamento"[84] nei limiti imposti dal Trattato», anche perché le circostanze che possono giustificare il ricorso alla clausola dell'ordine pubblico «possono variare da un paese all'altro e da un'epoca all'altra».

Questo rispetto del legislatore nazionale non ha tuttavia impedito alla Corte di sviluppare una giurisprudenza anticipatrice dei diritti di cittadinanza europea, dall'interpretazione estensiva della libertà di circolazione dei lavoratori, la cui nozione si è progressivamente estesa grazie all'interazione fra Corte di Giustizia e legislatore europeo, fino a coprire la quasi totalità delle persone, come nello spirito se non nella lettera del trattato di Roma[85].

b) Dalla difesa della sicurezza nazionale all'interdipendenza nel quadro di Schengen

L'esigenza di affrontare le questioni dell'ordine pubblico in una prospettiva non più solo nazionale si è manifestata progressivamente già a partire dalla metà degli anni '70, quando gli Stati membri si sono trovati a fronteggiare, da un lato il salto di qualità del terrorismo divenuto internazionale e dall'altro il ramificarsi del crimine organizzato in parallelo alla formazione del mercato interno.

Per rispondere a questa pressione gli Stati membri hanno innanzitutto

[83] F. Angelini (2007), *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea: i principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, CEDAM, Padova.

[84] Non vi é chi non veda come i giudici di Lussemburgo, riconoscendo il margine di apprezzamento degli Stati membri, seguano l'atteggiamento di "*self restraint*" tradizionalmente tenuto dalla Corte di Strasburgo.

[85] È solo il caso di ricordare che all'origine della Comunità questo diritto era riconosciuto solo agli operatori economici quali lavoratori dipendenti (Direttiva CEE 72/194) o autonomi o ai destinatari di servizi quali i turisti (sentenze della Corte di giustizia del 7 luglio 1976, *Watson e Belmann*; del 31 gennaio 1984, *Luisi e Carbone*; del 2 febbraio1989, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*). Dopo l'Atto Unico europeo questa libertà di circolazione venne estesa a tutti coloro che, dopo aver esercitato in uno Stato membro un'attività come lavoratori, salariati o non salariati, beneficiassero di una pensione (direttiva n. 90/365); agli studenti (direttiva n. 90/366, dichiarata nulla dalla Corte di giustizia e sostituita dalla direttiva n. 93/96), e, in genere, a tutti i cittadini degli Stati membri che non godessero del diritto di circolare e soggiornare liberamente in virtù di altre disposizioni di diritto comunitario (direttiva n. 90/364).

tentato di ricorrere al meccanismo delle Convenzioni nel quadro del Consiglio d'Europa[86]; quindi a forme di cooperazione amministrativa tra servizi di sicurezza, come il Gruppo di Berna creato nel 1971 (tuttora operante) per lo scambio di informazioni di *intelligence*.

Ma la prima forma di cooperazione operativa si ebbe soprattutto con il Gruppo TREVI, creato su proposta inglese nel dicembre 1975 a Roma per lo scambio delle informazioni sul crimine organizzato e per contrastare i movimenti transfrontalieri dei gruppi terroristi irlandesi, italiani, tedeschi e palestinesi. Ma anche in questo caso gli Stati membri si resero ben presto conto che lo scambio di informazioni su base bilaterale sarebbe stato troppo aleatorio e che si imponeva un quadro più strutturato di cooperazione.

Questo quadro cominciò a prendere forma nella prima metà degli anni '80, per dare vita a quella cooperazione di Schengen che ancora oggi si può considerare come il "motore" dello SLSG in quanto affronta allo stesso tempo le esigenze legate alla libertà di circolazione quanto quelle legate alla cooperazione di polizia e alla cooperazione giudiziaria.

È noto che questa cooperazione all'origine si è sviluppata al di fuori della costruzione comunitaria nonostante la Commissione avesse, su pressione del Parlamento, proposto nel 1984 una convenzione per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e l'instaurazione di controlli alle frontiere esterne[87].

Ancora oggi la dottrina è divisa sulle ragioni che abbiano permesso, dopo un decennio di tentativi infruttuosi, di conseguire a Schengen obiettivi ancora più ambiziosi di quelli previsti dalla proposta della Commissione[88].

[86] Che già aveva già elaborato convenzioni quali quelle in materia di assistenza giudiziaria in materia penale (n. 30 del 20 aprile 1959), di procedure di estradizione (n. 24 del 13 dicembre 1957), di protezione dei dati personali (n. 108 del 28 gennaio 1981).

[87] Sarebbe stato tuttavia necessario un accordo unanime in Consiglio, di fatto impossibile in ragione della persistente opposizione del Regno Unito che avrebbe voluto mantenere i controlli alle frontiere interne per i controlli sui non cittadini. Ciò avrebbe reso indispensabile il mantenimento dei posti di frontiera, cosa che gli Stati membri favorevoli alla soppressione dei controlli non intendevano accettare.

[88] Come ricorda Ruben Zaiotti in "Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers" (The University of Chicago Press, 2011), la decisione di sopprimere progressivamente i controlli alle frontiere scaturì dagli scioperi degli autotrasportatori nella primavera del 1984, esasperati dai controlli alle frontiere franco-tedesche (attraverso i quali l'amministrazione francese cercava di ostacolare i traffici trasfrontalieri per ridurre il crescente squilibrio commerciale con la Germania). La situazione venne sbloccata da un primo accordo franco-tedesco a Rambouillet nel mese di maggio, con il quale Mitterand e Khol formalizzarono l'impegno di abolire gradualmente i controlli alle frontiere interne. Il tema venne trattato nel quadro comunitario, senza successo per via dell'opposizione inglese in occasione del Consiglio Europeo di Fontainebleau. Vistasi chiusa la prospettiva comunitaria, Francia e Germania negoziarono quindi un accordo bilaterale a Saarbrucken che prevedeva l'immediata abolizione dei controlli sulle persone, la facilitazione dei controlli sui

Quello che è certo è che questa cooperazione era, almeno all'origine, un obiettivo ancillare della creazione del mercato interno, in quanto mirava in particolare alla soppressione dei controlli sulle persone e sulle merci alle frontiere interne dell'area Schengen. Tuttavia tale soppressione richiedeva quale misura compensatoria della libertà di circolazione, la possibilità di effettuare controlli (anche se mirati e non sistematici) in qualsiasi punto dell'area Schengen e l'instaurazione di un sistema comune di controllo alle frontiere esterne applicando gli standard di sicurezza più elevati. È solo il caso di ricordare che con queste misure "compensatorie" gli Stati membri miravano a riprodurre condizioni di sicurezza equivalenti applicate a livello nazionale, in primis quelle che dall'inizio del secolo si erano ottenute con la generalizzazione dei passaporti (la cui funzione era quella di garantire l'identità di quanti attraversavano le frontiere e di riprendere i visti per i paesi per i quali fosse richiesto)[89].

La possibilità di controlli sull'intero territorio Schengen e la proiezione comune verso l'esterno si è rivelata quindi un sistema potenzialmente più efficiente di quelli preesistenti a livello dei singoli Stati, aprendo così a un modello di sistema "cooperativo" di sicurezza. Più ancora, con la cooperazione di Schengen si è avviata una strategia comune di controllo delle frontiere esterne, promuovendo l'armonizzazione progressiva delle normative nazionali in materia di visti, immigrazione, asilo, cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria, sino a prospettare l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di lotta alla droga[90].

A fronte di una gamma così articolata di obiettivi, anche l'originale finalità legata al mercato interno è divenuta a regime meno determinante, con ciò emancipando questo tipo di cooperazione dai soli obiettivi economici e imponendo anche la necessità di armonizzare le stesse politiche penali nazionali[91].

veicoli e il loro trasferimento alle frontiere esterne, l'impegno ad armonizzare la politica dei visti, il rafforzamento dei controlli doganali e di polizia e l'impegno ad armonizzare le legislazioni in materia di stranieri, traffico di droga e di armi e di rilascio dei passaporti. L'iniziativa suscitò l'immediato interesse dei paesi del Benelux, che già costituivano una unione doganale e si decise quindi di negoziare un accordo analogo che venne poi firmato l'anno seguente (1985) nella cittadina di Schengen.

[89] L'utilizzo dei passaporti come documento utile per più viaggi e per ogni tipo di destinazione é una prassi relativamente recente e si generalizza a partire dal 1920 su impulso della Società delle Nazioni a seguito della *International Conference on Passports, Customs Formalities and Through Tickets*.

[90] Si vedano in particolare gli articoli 7, 8 e 9 dell'Accordo di Schengen (1985).

[91] Un esempio di queste tensioni é quello che separa in materia di lotta contro la droga francesi e belgi la cui politica é molto meno permissiva di quella degli olandesi. La questione é recentemente tornata all'esame della Corte di Giustizia con il caso Josemans

Il carattere rivoluzionario della cooperazione di Schengen è stato tuttavia soprattutto quello di avere creato un regime di piena solidarietà e interdipendenza fra i partecipanti, estendendo l'ambito di applicazione delle norme nazionali al di là delle frontiere giuridiche sino a superare il tradizionale limite territoriale dell'applicazione della norma penale e amministrativa, e promuovendo l'interoperabilità permanente dei diversi sistemi nazionali, in diversi casi regolati al dettaglio da procedure armonizzate a livello europeo come nel caso del codice delle frontiere Schengen[92] o del sistema comune dei visti[93].

Si può quindi comprendere perché la cooperazione di Schengen può essere considerata ancora oggi l'elemento trainante per le amministrazioni nazionali a partecipare alla costruzione dello SLSG e perché ad essa si siano poi ispirate e collegate anche altre iniziative che sotto il Trattato di Maastricht erano state riunite sotto la denominazione generica di cooperazione in materia di giustizia e affari interni (il cosiddetto "terzo pilastro"), in primis la cooperazione di polizia nella lotta al crimine organizzato regolata dagli accordi di Prüm[94] e, dopo l'11 settembre 2001, la cooperazione nella lotta al terrorismo.

Nel corso degli anni la cooperazione di Schengen ha dato luogo a una vera e propria interdipendenza articolata su più livelli quali:

b1) la messa in comune delle informazioni attraverso reti permanenti;

b2) la creazione di agenzie europee e di squadre congiunte;

b3) il mutuo riconoscimento delle disposizioni nazionali;

b4) l'armonizzazione legislativa a livello europeo;

b5) la valutazione reciproca.

C-137/09 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009J0137:-IT:HTML).

[92] Vedi Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) modificato da ultimo dal Regolamento (UE) N. 265/2010 del 25 marzo 2010 che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata

[93] Vedi Regolamento (CE) n. 767//2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata, modificato da ultimo dal Regolamento (CE) N. 810/2009 del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti.

[94] Si veda A. Marandola, "*Information sharing* nella prospettiva del Trattato di Prüm e della decisione di recepimento nel quadro giuridico dell'Unione" (http://www.openstarts.units.it/dspace/bitstream/10077/3352/1/06Marandola.pdf).

b1) Lo scambio delle informazioni e il "principio di disponibilità"

Il primo livello è quello della messa in comune attraverso il Sistema Informativo Schengen (SIS) delle informazioni legate alla sicurezza che si ritengono di interesse comune e per le quali ci si attende un intervento da parte degli altri Stati partecipanti. Limitato all'origine ad alcune categorie di dati, nel corso degli anni il sistema ha notevolmente ampliato la gamma delle informazioni disponibili[95], coprendo con l'accordo di Prüm anche quelle relative alle indagini giudiziarie e alla prevenzione dei reati[96], come quelle legate al Mandato di arresto europeo e allo dello scambio dei dati relativi al DNA dei condannati per reati sul territorio dei paesi aderenti.

Da sistema per il controllo delle frontiere esterne il Sistema Schengen si è quindi progressivamente trasformato in una sorta di vero e proprio sistema nervoso centrale per i servizi di sicurezza nazionali, che possono accedervi da qualsiasi punto del territorio utilizzando informazioni aggiornate quasi in tempo reale.

L'esperienza del sistema informativo Schengen si è rivelata talmente positiva da ispirare su anche la creazione su scala europea di altri sistemi informativi come il sistema d'informazione doganale SID[97], quello per la gestione dei visti VIS[98] e quello per la verifica dell'identità dei richiedenti asilo EURODAC[99], tutti sistemi che permettono alle amministrazioni nazionali di accedere alle informazioni degli altri Stati quasi con la stessa facilità con la quale accedono alle proprie.

Nel corso degli anni il clima di fiducia reciproca creato dalla coopera-

[95] Alla data del 1.1.2010 il sistema trattava oltre 35 milioni di *record*, di cui oltre 29 milioni riguardavano falsi documenti e quasi un milione riguardavano persone segnalate ai sensi della Convenzione (tra cui 31.535 ai fini dell'arresto/estradizione, 716.797 stranieri segnalati ai fini della non ammissione e oltre 36.000 le persone considerate pericolose e da tenere sotto controllo).

[96] Di importanza strategica sono l'art. 96 e l'art. 99 della Convenzione che prevedono la possibilità di inserire negli elenchi Schengen anche i nominativi delle persone che possono presentare un rischio per l'ordine pubblico interno o che sono state oggetto di misure di espulsione alla stregua delle "*watch list*" gestite dall'amministrazione USA.

[97] Il sistema di informazione doganale (SID) dell'Unione europea consente alle amministrazioni doganali degli Stati membri di scambiare, ricercare e diffondere informazioni sulle attività di contrabbando e di trasmettere richieste di intervento (osservazione, resoconto, sorveglianza discreta o controlli specifici).

[98] Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS)

[99] Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

zione Schengen ha anche aperto la via all'accesso in via permanente, attraverso il sistema ECRIS[100], alle informazioni contenute nei casellari giudiziari penali ed ha spinto il Consiglio europeo dell'Aia del 2004 a promuovere il cosiddetto principio di "disponibilità", secondo il quale uno Stato membro è tenuto a mettere a disposizione degli altri Stati le informazioni di cui disponga, quando queste siano necessarie per esigenze legate alla sicurezza del paese richiedente.

Il principio non è mai stato integralmente trasposto nel diritto europeo e nazionale ma per alcune tipologie di dati è stato messo in opera dalla cooperazione di polizia nel quadro degli accordi di Prüm[101], trasposti nel diritto dell'Unione, e per quelli di *intelligence*, della cosiddetta "iniziativa svedese"[102], secondo cui il rifiuto di collaborazione resta sempre possibile ma deve essere motivato e può pregiudicare una futura cooperazione tra Stato richiedente e Stato richiesto. Il principio di "disponibilità" al di fuori del sistema Schengen non è stato ancora pienamente messo in opera, anche perché spesso l'accesso a certe informazioni di sicurezza richiede un controllo giurisdizionale che non è garantito in tutti i paesi UE.

b2) La creazione di agenzie europee e la mobilitazione di "squadre congiunte"

Il secondo livello di cooperazione interstatuale, indotto dalla Convenzione di Schengen e maturato nel corso degli anni, è stato la creazione di agenzie europee quali l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX)[103] e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA)[104].

[100] Decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009 , relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario

[101] Si veda la Decisione 2008/615/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, con la quale, ad integrazione degli accordi di Schengen, viene previsto il reciproco accesso ai sistemi nazionali di informazione in materia di DNA, impronte digitali e immatricolazione dei veicoli secondo le disposizioni del trattato di Prüm (concluso da Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria il 27 maggio 2005).

[102] Decisione Quadro 2006/960/GAI relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e *intelligence* tra le autorità degli Stati membri dell'Unione Europea.

[103] Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno recentemente raggiunto un accordo sui nuovi compiti di Frontex (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0344+0+DOC+XML+V0//IT).

[104] Per il regolamento istitutivo si visiti il collegamento web: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:IT:PDF.

Il ruolo di queste agenzie, ed in particolare di Frontex, si sta rivelando essenziale sia per favorire lo scambio delle informazioni che per lo svolgimento di vere e proprie funzioni operative, come è avvenuto recentemente con il distacco di squadre multinazionali RABIT[105] per il controllo degli afflussi di immigrati irregolari alla frontiera greco-turca e, come richiesto dall'Italia, anche per far fronte agli sbarchi da paesi del Maghreb a seguito della cacciata dei presidenti di Tunisia e Egitto.

b3) Il mutuo riconoscimento e l'estensione della portata delle misure legislative nazionali

Il terzo livello di integrazione è quello del mutuo riconoscimento delle misure nazionali sul territorio degli altri Stati membri, principio fondamentale per il funzionamento del mercato interno e, a partire dal Consiglio europeo di Tampere (1999), chiave di volta dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il provvedimento europeo che ha rivoluzionato le relazioni all'interno degli Stati e fra gli Stati è stato il mandato di arresto europeo[106], che ha messo in relazione diretta le autorità giudiziarie nazionali, ha superato il vaglio di diverse Corti Costituzionali e ha comportato in certi paesi anche delle revisioni costituzionali, specie per i casi di consegna dei propri cittadini alle autorità giudiziarie di altri Stati membri.

Non è azzardato affermare che questo provvedimento sia ormai entrato nel quotidiano dell'attività delle autorità giudiziarie[107] e costituisca ormai un potente stimolo anche ad adeguare le legislazioni nazionali[108].

b4) L'armonizzazione delle legislazioni nazionali e l'emergere progressivo di un modello "europeo" di controllo delle frontiere

La necessità di assicurare livelli comparabili di protezione in occasione del passaggio delle frontiere esterne o del riconoscimento dei visti ha imposto l'armonizzazione delle legislazioni nazionali a livello europeo. L'armo-

[105] Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere. Le squadre RABIT sono utilizzate per periodi limitati in situazioni di pressione urgente ed eccezionale, specialmente in caso di afflussi massicci di immigrati clandestini da paesi terzi.

[106] Vedi le relazioni del Consiglio sul funzionamento del mandato di arresto europeo: http://www.statewatch.org/news/2009/may/eu-eaw-final-reortReport-8302-rev1-09.pdf.

[107] Per le statistiche più recenti, quelle relative all'anno 2009, si veda: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st07/st07551-re07.en10.pdf.

[108] Diverse raccomandazioni sono attualmente in discussione a livello istituzionale. Si veda: http://www.statewatch.org/news/2010/jan/eu-eaw-4th-report-T17132-09.pdf.

nizzazione è avvenuta nel corso degli ultimi dieci anni attraverso una prima fase nel corso della quale si sono definite delle norme minime comuni ed ora, dal 2004 in poi, attraverso la definizione di norme sempre più esigenti tanto in materia di diritto d'asilo che di lotta all'immigrazione irregolare, (nel quadro della cooperazione Schengen) ed ormai, dopo il Trattato di Lisbona, con le stesse maggioranze politiche in materia di migrazione regolare.

Quel che più conta è il fatto che attraverso l'armonizzazione legislativa l'Unione europea impone un quadro vincolante ai propri Stati membri, e con esso delle priorità e degli standard che potrebbero essere incompatibili con gli standard nazionali. Si pensi al caso della Direttiva "respingimenti", le cui norme si sono imposte al giudice nazionale, obbligandolo a interpretare conformemente la legislazione nazionale, sino a disapplicala in caso di contrasto con le norme europee[109].

b5) La valutazione reciproca

Un elemento essenziale della cooperazione di Schengen che ha innovato rispetto al modello ordinario di controllo dell'applicazione del diritto comunitario imperniato sul ruolo della Commissione, è stata l'instaurazione del sistema di valutazione reciproca nel quale tutti gli Stati membri sono coinvolti così da rafforzare la responsabilità reciproca. Il meccanismo di valutazione reciproca è stato ripreso anche per la valutazione di altre norme come la legislazione anti-terrorismo. L'esigenza di una maggiore trasparenza, in particolare per le politiche dello SLSG, è riflessa anche nell'articolo 70 del TFUE che prevede l'informazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

3. Lo SLSG dopo il trattato di Lisbona e la definizione di un modello europeo che assicuri libertà e giustizia

Si è già accennato ad alcune implicazioni istituzionali collegate alla trasformazione dell'Unione Europea in SLSG. In chiusura è importante segnalare le prospettive aperte dall'adesione dell'Unione Europea alla CEDU; si aprono ormai nuove prospettive di sinergia tra le due organizzazioni internazionali e di una più stretta interrelazione tra i due ordinamenti. È solo il

[109] Si veda il Caso C-61/11 PPU, *El Dridi*, del 28 aprile 2011 (trattato secondo la procedura d'urgenza prevista dall'art. 104b del Regolamento di procedura della Corte in quanto l'interessato era detenuto) e il Caso C-357/09 PPU, *Kadzoev*, del 30 novembre 2009, OJ C 24, 30.01.2010, p. 17.

caso di ricordare che l'ordinamento giuridico della CEDU sviluppatosi a partire dal 1950, anche se resta sul piano del diritto internazionale sostanzialmente diverso rispetto all'ordinamento dell'Unione europea[110], condivide con questo alcuni tratti essenziali. In primo luogo il fatto di rifarsi a «un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto delle libertà e di preminenza del diritto, a prendere le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti enunciati nella Dichiarazione Universale»[111]. Non vi è chi non veda come questa aspirazione a un patrimonio «costituzionale» comune abbia preso forma nell'esperienza comunitaria, in un primo tempo per via pretoria, poi riconosciuta in via esplicita a livello dei Trattati dopo le modifiche approvate a Maastricht, Amsterdam e, soprattutto, Lisbona. In secondo luogo, il fatto di essere stato il primo Trattato internazionale a riconoscere il diritto dei singoli di ricorrere a un giudice non nazionale per ottenere giustizia rispetto ad atti illegittimi degli Stati membri. Questo principio si affermerà anche nel sistema comunitario, in particolare a partire dalla sentenza "Van Gend en Loos". *Last but not least*, il fatto che, aderendo alla CEDU, gli Stati membri hanno per la prima volta accettato il controllo di un giudice esterno le cui sentenze sono elaborate sulla base di parametri europei[112] e non più solo nazionali. Nell'esperienza comunitaria il principio pretorio del primato del diritto comunitario (seppure temperato dalla dottrina dei cosiddetti "controlimiti" nazionali) estenderà oltre ogni attesa questa coesistenza di ordinamenti giuridici separati ma coordinati.

Sotto questo profilo con il Trattato di Lisbona, almeno nell'ambito dei diritti fondamentali e delle politiche chiamate a proteggerli e a promuoverli, non si è solo avuto un progresso sostanziale nella relazione tra Stati membri e Unione ma si sono create le condizioni di una straordinaria complementarietà tra l'ordinamento risultante dalla CEDU – che può essere considerata

[110] Mentre l'ordinamento derivante dalla CEDU é di natura essenzialmente pretoria, il sistema che si é sviluppato sulla base dei Trattati ha missioni molto più ampie e un sistema di istituzioni legislative amministrative e finanziarie che ne fanno un'organizzazione al tempo stesso più complessa e complementare rispetto agli Stati membri. Si veda Angelini, 2007, op. cit.

[111] La necessità di rafforzare la collaborazione tra i Paesi membri promuovendo un diritto europeo uniforme figura nel Preambolo della CEDU ed é stata richiamata dalla Corte di Strasburgo in più occasioni (si veda il Caso Marckx c. Belgio del 13 giugno 1979).

[112] Ovviamente anche se le formulazioni della Convenzione sono molto generali il Giudice di Strasburgo dovrà essere guidato sulle norme in materia di interpretazione riprese agli articoli 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.

la prima forma di ordine pubblico europeo[113] – con quello dell'Unione Europea e, soprattutto, fra gli ordinamenti europei e quelli degli Stati membri attraverso il ruolo catalizzatore svolto dalle Corti Costituzionali. Questa architettura assolutamente originale e complessa che ha preso forma dopo il Trattato di Lisbona offra ormai al legislatore e ai giudice nazionali ed europei, oltre che agli stessi cittadini europei, straordinarie possibilità evolutive e un sistema articolato di "*check and balance*", finora sconosciuti proprio per le politiche pubbliche implicate nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.[114]

Si sono così create nel nostro continente le condizioni per una stagione di "costituzionalismo cooperativo" nella quale gli Stati e l'Unione condividano, al di là delle frontiere formali dei rispettivi ordinamenti, valori obiettivi e modelli comuni. Come ricorda Frosini[115] «si sostiene che l'Unione Europea abbia segnato il declino degli Stati nazionali, con la riduzione della sovranità quale strumento per affermare la propria esistenza statuale in un determinato spazio territoriale. Invece è una sovranità che si allarga: nel senso di una "europeizzazione" dello Stato costituzionale, sulle linee di un percorso determinato dalla nascita di una comunità politica sempre più interdipendente su scala sovranazionale».

È per questa ragione che, dopo il Trattato di Lisbona, la dottrina dominante vede ormai concretizzarsi un costituzionalismo non solo "cooperativo" ma "multilivello"[116],all'interno del quale l'ordinamento giuridico del-

[113] La Corte di Strasburgo, nella sentenza *Loizidou* c. *Turquie,* del 23 marzo 1995, n. 310, ha qualificato la stessa Convenzione corne «strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo». Si veda anche la Commissione europea dei diritti dell'uomo nel caso *Autriche c. Italie, (*richiesta n. 788/60, 11 gennaio 1961).

[114] Mi sia consentito richiamare il mio intervento "EU Accession To The ECHR: A Parliamentary Perspective" al simposio "The Future of ECHR System" del 16 aprile 2011, in corso di pubblicazione in Italian Yearbook of International Law (VOL XX-2010).

[115] E. Frosini (2008), "Costituzione italiana e "vita costituzionale" europea" in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2008.

[116] Nell'ampia bibliografia sul punto, cfr. I. Pernice, "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution – Making Revisited?", in *Common Market Law Review*, 1999, 36; I. Pernice, "L'Unione Costituzionale europea nella prospettiva della Conferenza Intergovernativa del 2000" e M. Morlok, "Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli", in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Milano, 2002; I. Pernice, F. Mayer, "La Costituzione integrata dell'Europa", in G. Zagrebelsky, *Diritto e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, 2003; F. Sorrentino, "La tutela multilivello dei diritti", in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 2005; P. Bilancia, E. De Marco, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004; G. Morbidelli, "La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento europeo", in AA.VV., *Annuario 1999. La Costituzione europea*, Padova, 2000. cfr. anche di Silvio Gambino "La protezione 'multilevel' dei diritti fondamentali, fra Co-

l'Unione Europea e in particolare le politiche che prenderanno forma nello SLSG, saranno determinanti sia in relazione alle politiche promosse dagli Stati negli stessi ambiti sia rispetto alle iniziative promosse a livello internazionale da altri paesi o organizzazioni internazionali, specie in materia di sicurezza.

4. Il difficile bilanciamento a livello europeo fra libertà e giustizia. Dallo Stato di diritto allo Stato di prevenzione?

È persino ovvio rilevare che in nessun altro ambito di intervento dell'Unione la relazione Stato-Unione è decisiva quanto lo è per le politiche dello SLSG, specie quando l'Unione definisce il proprio modello di libertà, sicurezza e giustizia, seppure in modo diverso (anche se complementare) rispetto a quelli dei propri Stati membri singolarmente presi. L'obiettivo della sicurezza interna si può ormai perseguire nel quadro di un approccio genuinamente sovranazionale, a differenza di quello strettamente intergovernativo che ancora caratterizza le politiche legate alla sicurezza esterna.

Questo processo si è accelerato in particolare a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, quando per la prima volta si è posto il problema della sicurezza interna dell'Unione in quanto tale e non solo con riferimento all'ordine pubblico nei suoi Stati membri.

L'interdipendenza che si è venuta a creare fra livello nazionale ed europeo su temi spesso sensibili, ripropone la necessità di un sistema efficace a livello europeo di "*check and balance*" fra istituzioni e l'esigenza di una complementarietà delle iniziative assunte dall'Unione rispetto a quelle degli Stati membri.

Un approccio sovranazionale richiede evidentemente la definizione di un vero modello europeo in qualche modo autonomo rispetto a quello presente nei diversi Stati membri, che mantengono la competenza esclusiva sulla propria sicurezza interna (come puntigliosamente prescritto dall'art. 4 TUE e dall'art. 72 TFUE). Un modello europeo di sicurezza implica anche la definizione di un modello culturale e identitario specifico della società europea, e con esso dell'effettivo livello di democrazia che lega l'Unione ai suoi cittadini, come avviene quando si compone la tensione che si instaura tra individuo e autorità pubbliche qualora queste adottino provvedimenti che ne limitano la libertà.

stituzioni, trattati comunitari e giurisdizioni", in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008.

Se, infatti, come sosteneva Hobbes, assicurare la sicurezza dei cittadini è la prima ragion d'essere dello Stato, questa missione negli ordinamenti democratici e nell'Unione Europea in particolare, deve esercitarsi nel rispetto di quell'"*Habeas Corpus*" che sono ormai per l'Unione europea gli articoli 6 e 52 della Carta dei Diritti, secondo i quali: «Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza» e «Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui».

In questo contesto non è infatti più una ipotesi di scuola[117] che iniziative europee a tutela della libertà e della sicurezza (anche in situazioni di emergenza) vengano a incidere su elementi fondamentali della sovranità e identità nazionale statale, di cui sono gelose custodi le Corti Costituzionali. Non sorprende, quindi, che proprio in corrispondenza dello sviluppo delle strategie di sicurezza legate allo SLSG sia riemersa la *vexata quaestio* del primato del diritto comunitario e dei possibili controlimiti a livello nazionale.

Quanto alle strategie specifiche basterà ricordare quella adottata dall'Unione nel 2005 in materia di strategia antiterrorismo[118], in gran parte speculare alla *US Homeland Security Strategy*[119], e le strategie sviluppate nelle relazioni ministeriali adottate nel 2008 sugli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia[120].

Per quest'ultimo settore il documento strategico chiave è ormai il Programma di Stoccolma, adottato il 10 dicembre 2009[121], subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ma negoziato nel quadro istituzionale precedente. Ad esso ha fatto seguito la prima Strategia di Sicurezza Interna dell'Unione europea, "Verso un modello di sicurezza europeo", adottata

[117] Questa fattispecie si presenta in particolare quando le misure europee siano direttamente applicabili (vedi il caso di regolamenti, di atti delegati o di misure esecutive prese dalla Commissione o non richiedano misure di trasposizione nazionale come avviene per gli accordi internazionali conclusi dalla sola UE).

[118] Si veda: http://register.consilium.eu.int/pdf/it/05/st14/st14469-re04.it05.pdf.

[119] Va rilevato che la *US Homeland Security Strategy* verrà sensibilmente riorientata nel 2010 a seguito del cambiamento di amministrazione da Bush a Obama e della prima valutazione quadriennale. Si veda: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr_report.pdf.

[120] Si veda il rapporto del cosiddetto gruppo "Future" adottato nel 2008 dai Ministri dell'Interno UE: http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf.

[121] Il Programma di Stoccolma è disponibile al seguente indirizzo web: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:IT:PDF.

sempre dal Consiglio europeo nel marzo 2010[122] e seguita a sua volta da un Piano d'azione recentemente adottato dalla Commissione europea[123].

In realtà, in materia di politiche di sicurezza, l'impatto reale si misura dalle iniziative effettivamente realizzate quali le misure legislative adottate e dagli accordi internazionali conclusi nel quadro della messa in opera della strategia di sicurezza interna. Questi ultimi si sono rivelati uno strumento fondamentale per preservare anche nelle relazioni esterne gli standard europei in materia di scambio delle informazioni, protezione dei dati personali, cooperazione giudiziaria e di polizia, tanto da suscitare l'interesse persino di paesi come gli Stati Uniti che, per organizzazione costituzionale e ripartizione interna dei poteri tra Congresso e Esecutivo, sono scarsamente disponibili a concludere accordi internazionali.

Di grande importanza sono stati infatti i negoziati condotti a partire dal 2002 in materia di estradizione e cooperazione giudiziaria in campo penale, gli accordi relativi allo scambio delle informazioni finanziarie in relazione alla lotta al terrorismo (accordo SWIFT-TFTP) e quelli sullo scambio dei dati dei passeggeri aerei. In particolare gli accordi UE-USA in materia di estradizione e cooperazione giudiziaria in campo penale sono un esempio straordinario e poco conosciuto di cooperazione transatlantica. Essi definiscono un sistema complesso di cooperazione nel quale il regime legale definito a livello dell'Unione vale come regola generale, alla quale si riferiscono anche gli accordi bilaterali degli Stati membri. L'interesse degli Stati Uniti a concludere tali accordi attraverso la complessa procedura di ratifica del Senato USA è stata la prospettiva di potersi integrare nel sistema creato dal mandato di arresto europeo e concorrere alla pari degli altri Stati membri UE in caso di una pluralità di richieste per la consegna/estradizione di una persona perseguita.

Non secondario, poi, è il fatto che gli accordi UE-USA in materia di scambio dei dati ai fini della lotta al terrorismo, che mirano più a fronteggiare problemi legati alla sicurezza USA che a quella dell'Unione e dei suoi Stati membri, sono stati fondati ricorrendo a delle basi giuridiche dei Trattati che riguardano la protezione della sicurezza interna UE, quasi che gli USA fossero una estensione del sistema di sicurezza UE. Per conseguire questo risultato, prima la Commissione e poi gli stessi Stati membri non hanno esitato a dichiarare adeguata la protezione dei dati personali assicurata dagli USA, nonostante le notevoli differenze di standard in materia applicabili sulle due sponde dell'Atlantico.

[122] Si veda: http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/10/st05/st05842-re02.it10.pdf.

[123] Si veda da ultimo la Comunicazione "La strategia di sicurezza interna dell'Unione Europea in azione", COM(2010) 673, pubblicata in : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf.

Criminalità organizzata transnazionale e intervento europeo in materia penale

di Vincenzo Militello[124]

La risoluzione del Parlamento Europeo sul contrasto alla criminalità organizzata (relatrice Sonia Alfano), approvata a larghissima maggioranza il 25 ottobre 2011 dall'Assemblea plenaria, rappresenta una importante riaffermazione del rilievo che l'intervento contro questo fenomeno criminale riveste nel quadro di quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la cui realizzazione è stata assunta fra gli impegni istituzionali dell'Unione Europea sin dalla versione di Amsterdam del trattato alla fine del secolo scorso. Obiettivo certo ambizioso, ma cruciale per passare da una Europa riduttivamente modellata sul terreno originario dell'*homo* essenzialmente *oeconomicus* ad una sua fase ulteriore, che la veda come più matura e comprensiva realtà politica a misura dei cittadini, attenta cioè ai loro bisogni sui vari fronti di realizzazione della persona umana.

Rispetto ad una cornice generale tanto impegnativa, la risoluzione del Parlamento Europeo appena approvata – al di là della sua natura non di fonte in senso tecnico, ma di documento di *soft law* – rileva almeno per un duplice aspetto: per un verso, il documento riprende e sviluppa una tradizione di interventi dell'Unione Europea sullo specifico tema del contrasto alla criminalità organizzata, che si snoda nell'arco di quasi quindici anni; per altro verso, il testo richiamato presenta un significativo valore aggiunto, specie rispetto alle prese di posizione dello stesso Parlamento di analoga natura.

Preliminare ad entrambi i profili appare comunque il ruolo che l'impegno contro la criminalità organizzata gioca rispetto al nuovo volto del diritto penale europeo dopo il Trattato di Lisbona. La tematica infatti si presta per testare il delicato profilo delle garanzie da assicurare all'intervento penale in tale più generale nuovo contesto: si tratta di vedere in che termini esse rilevino rispetto alla recente presa di posizione del Parlamento Europeo, anche alla luce della sua attuale rilevanza codecisionale della normativa europea. Da questo più ampio contesto è bene prendere le mosse.

L'ambito dell'azione europea in materia penale nel volgere di poco più di un decennio ha segnato un progressivo ampliamento, con chiarezza evidenziato nel Trattato di Lisbona dall'elencazione di ben dieci settori di criminalità come oggetto di armonizzazione diretta delle incriminazioni e del-

[124] Professore ordinario di diritto penale, Università di Palermo.

le relative pene (art. 83.1, co.2, TFUE)[125]. Ciò fuori dai casi in cui un analogo intervento sui sistemi penali degli Stati membri risulti «indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una qualunque politica dell'Unione, a condizione che questa sia stata oggetto di misure di armonizzazione» (distintamente previsti dall'art. 83.2)[126].

La tendenza ad aumentare per qualità e quantità l'intervento europeo in materia penale appare in linea con la crescita complessiva del ruolo dell'Unione Europea e delle sue competenze; meno attesa risulta invece la collocazione della criminalità organizzata solo a chiusura di quell'elenco di fenomeni criminali espressamente indicati come meritevoli di interventi sovranazionali da parte dell'Unione Europea. Una scelta che può apparire in controtendenza rispetto al ruolo primario diffusamente riconosciuto alla criminalità organizzata per esemplificare le forme di criminalità grave articolate su scala transnazionale, rispetto alle quali l'esigenza di coordinare le risposte dei vari ordinamenti statuali è alla base della richiesta di intervento di organi sovranazionali[127]. In linea con tali orientamenti, sin dalla versione di Amsterdam dei Trattati proprio la criminalità organizzata, insieme a terrorismo e traffico di stupefacenti, appartiene ai *core crimes* che legittimano misure dell'Unione Europea di armonizzazione normativa in materia penale

[125] Nel senso invece che il trattato di Lisbona avrebbe ristretto la materia penale oggetto di armonizzazione H. Sazger (2010), *Internationaler und Europäischer Strafrecht*, Baden Baden (IV Aufl.), p. 117 e ss., in base ad una interpretazione della precedente formulazione degli art. 29 e 31, co.1, lett.e TUE che consentiva l'armonizzazione in ogni settore. A sostegno di tale discutibile lettura dei rapporti fra le due citate norme, l'Autore rileva fra l'altro che altrimenti si dovrebbe ipotizzare «un arretramento rispetto al precedente Trattato di Maastricht, benché il contrasto alla criminalità risulti invece rinforzato dal Trattato di Amsterdam» (si veda la ed. II, 2008, pp. 114-115). Ma non si coglie che l'argomento addotto dovrebbe valere per invalidare la lettura proposta dallo stesso Autore in relazione al successivo passaggio della materia nel Trattato di Lisbona, che non offre alcun appiglio per sostenere una volontà di restringere la portata dell'intervento europeo di armonizzazione penale.

[126] Sui rapporti fra le due competenze di armonizzazione penale nell'Unione Europea post Lisbona, cfr. Bernardi, "La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive", in www.dirittopenalecontemporaneo.it, p. 2 e ss.; Grasso (2011), *Il Trattato di Lisbona e le nuove competenze dell'Unione*, in *Studi in onore di Mario Romano*, Napoli, p. 2326 e ss.; Sicurella (2010), *Questioni di metodo nella costruzione di una teoria delle competenze dell'Unione Europea in materia penale*, ivi, p. 2626; Siracusa (2010), in Riv.trim.dir.pen.ec., p. 796 e ss.

[127] A titolo solo esemplificativo, cfr. Herlin-Kernell (2008), "The Treaty of Lisbon and the Criminal Law: Anything New Under the Sun?", in *European Journal Law Reform*, p. 331; Hegler (2009), *Europäische Strafgesetzgebung*, in ZIS, p. 340; Bernardi (cit. nt.123). Sul versante operativo è interessante la testimonianza di P. Grasso (2011), *Origine dei proventi illeciti e attività della criminalità organizzata. I rapporti con l'economia legale*, in M. Arnone-S.Giavazzi (a cura di), *Riciclaggio e imprese*, Milano, p. 43 e ss. Cfr. anche i rapporti annuali di *Europol* in materia: da ultimo EU organised crime threat assessment (OCTA 2011).

(art. 31, co.1, lett.e, TUE vers. Amsterdam, richiamato dall'art. 61, co.1, lett.a, TCE)[128].

A sua volta, lo strumento dell'armonizzazione ha dato una più precisa fisionomia al generale impegno a «sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni», espresso sin dalla nascita ufficiale dell'Unione come soggetto che va oltre il nucleo originario della Comunità Economica Europea (art. B TUE vers. Maastricht del 1992). Per di più, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il contrasto alle organizzazioni criminali aveva aperto la strada per "obblighi di incriminazione"[129] come direttrice di armonizzazione in materia penale: risale alla fine del 1998 l'azione comune relativa alla punibilità della partecipazione ad un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione Europea[130]. Intervento a sua volta inquadrato nel Piano di azione contro la criminalità organizzata del 1997[131], vero e proprio manifesto programmatico di una politica criminale europea, volta a realizzare l'obiettivo dell'Unione di assicurare uno "spazio comune di giustizia, libertà e sicurezza", posto ad apertura del Trattato di Amsterdam (art.2, co.1, al.4) ed oggi riaffermato nell'art. 3 TUE (vers. consolidata)[132].

L'attenzione prioritaria al tema della criminalità organizzata sin dalle origini dell'intervento europeo in materia penale non sembra confermata dalla sua collocazione nell'art. 83.1, co. 2, dove, come già segnalato, il riferimento alla criminalità organizzata si incontra solo alla fine del lungo elenco di settori criminali oggetto di possibile armonizzazione. Si potrebbe anzi pensare che la collocazione finale consenta di sfruttare la tra-

[128] Su tale collegamento ad es. Zeder (2008), "Mindestvorschriften der Eu in materiellen Strafrecht: Was bringt der Vertrag von Lissabon Neues?", in *Era forum,* p. 211 e ss.; e già, se si vuole, Militello (2000), *Agli albori di un diritto penale comune in Europa: il contrasto al crimine organizzato*, in *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale*, Militello-Paoli-Arnold, Milano, p. 34 e ss.

[129] Pur se originariamente in una accezione debole di tale nozione, in quanto non coperta da controllo giurisdizionale in caso di inadempimento. Per un approfondimento della delicata questione, anche dopo il Trattato di Lisbona, cfr. Paonessa (2009), *Gli obblighi di tutela penale*, Pisa, p. 10 e ss. e p. 14 e ss.

[130] Azione comune del 21 dicembre 1998 in GUCE L351 del 29.12.1998, che si affianca alle altre due azioni comuni in tema di contrasto ai proventi illeciti e di punibilità della corruzione nel settore privato, rispettivamente del 3 dicembre 1998, in GUCE L333 del 9.12.1998, e del 22 dicembre 1998, in GUCE L357 del 31.12.1998.

[131] Pubblicato in GUCE C 251 del 15.8.1997. Avevo segnalato l'importanza del documento già in Militello (cit. nt. 125), pp. 6 s. Un elenco aggiornato di altri atti e documenti europei in tema di criminalità organizzata in Kress, Gazeas (2011), *Organisierte Kriminalität*, in Sieber ed al. (cur.), *Europäisches Strafrecht*, Köln, p. 327 e ss.

[132] Il primo piano di azione in materia è stato significativamente seguito da un ulteriore documento analogo (in GUCE c 124/1 3.5.200) dedicato alla prevenzione e controllo della criminalità organizzata all'inizio del nuovo millennio.

dizionale vaghezza definitoria del fenomeno per farne una nozione di chiusura, che funga da raccoglitore capace di attrarre ogni forma di criminalità per la quale si avverta una qualche esigenza di armonizzazione penale.

Ma una tale prospettiva non appare fondata. Già il non attribuire nel contesto dell'art. 83 TUE un significato circoscritto e specifico alla nozione di criminalità organizzata rischierebbe di ridurla ad inutile doppione rispetto a molte attività criminali che la precedono nel suddetto elenco. I mercati illeciti di esseri umani, degli stupefacenti e delle armi, ma anche il riciclaggio di denaro e la corruzione, solo per richiamare i casi più evidenti, sono infatti attività che vengono diffusamente realizzate in forma organizzata, specie quando la rispettiva scala operativa è su base transnazionale[133]. L'espressa menzione di tali settori nel testo dell'art. 83.1, co.2 serve dunque a segnalare l'importanza assunta dalle rispettive attività illecite, ma non fa venir meno la possibilità di attribuire uno specifico contenuto alla nozione di criminalità organizzata richiamata dalla norma.

Vero è che prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel diritto secondario dell'Unione molte delle materie ora espressamente nominate nel suddetto elenco avevano già visto l'adozione di standard di incriminazione in relazione tanto alle condotte quanto alle rispettive sanzioni[134]. La precedente menzione espressa delle forme connesse a criminalità organizzata, terrorismo e traffico di stupefacenti non aveva costituito dunque un

[133] Cfr. Sanchez Garcia de Paz (2004), *Perfil criminologico de la delinquencia transnazional organizada*, in Serta, *In memoriam A. Baratta*, Madrid, p. 641 e ss., ove si indicava fra le principali attività della criminalità organizzata: traffico di droghe, di esseri umani, di armi, varie forme di contraffazione, traffico di veicoli rubati, delitti economici come riciclaggio e corruzione, criminalità informatica. Si tratta di settori criminali ripetuti nella citata norma dell'art.83.1 co.2, con l'eccezione del traffico di auto rubate. Analoga indicazione si ritrova del resto nei rapporti di Europol sul fenomeno, elaborati annualmente sin dal 2000: traffico di stupefacenti, immigrazione illegale, traffico di esseri umani, contrabbando di sostanze alcoliche e di tabacco; inoltre attività estorsive, traffico di auto rubate e sfruttamento della prostituzione. Da ultimo una conferma di tale connessione nella Strategia di sicurezza interna per l'UE, approvata dal Consiglio il 25 e 26 marzo 2010 (Lussemburgo 2010, p. 14).

[134] Si pensi alle decisioni quadro del 29.5.2000 in materia di falsificazione dell'euro (2000/383/GAI); del 28.5.2001 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti (2001/413/GAI); del 26.6.2001 in tema di riciclaggio e confisca (2001/500/GAI); del 19.7.2002 sulla lotta contro la tratta di esseri umani (2002/629/GAI); del 28.11.2002 sul rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (2002/946/GAI); del 26.7.2003 in tema di corruzione nel settore privato (2003/568/GAI); del 12.7. 2003 in tema di inquinamento provocato da navi; del 22.12.2003 sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia (2004/68/GAI); del 24.2.2005 di nuovo in tema di confisca di beni (2005/212/GAI).

argine stringente all'intervento europeo di armonizzazione *post Amsterdam*, che aveva via via di fatto già riguardato molte fra le varie materie poi espressamente indicate a Lisbona nel già citato elenco di cui all'art.83.1, co.2[135]. Un processo espansivo sospinto da esigenze politico-criminali di diversa matrice e rilievo specifico, che potrebbe rappresentare un precedente per ulteriori ampliamenti del novero delle materie criminali oggetto dell'intervento europeo.

Peraltro, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione contempla all'art. 83.1, co.3, la possibilità di estendere l'armonizzazione a forme di criminalità non richiamate espressamente nel suddetto elenco, ma che in relazione all'evoluzione della criminalità presentino gli stessi requisiti costitutivi di quelle ormai assunte a oggetto di possibile armonizzazione penale. Proprio l'ancoraggio alla "particolare gravità" ed alla "transnazionalità" (elemento a sua volta desunto da indici espressi come "carattere", "implicazioni" o "particolare necessità di combatterli su basi comuni"), fa sì che ogni possibile ampliamento futuro dell'elenco debba avvenire secondo un metodo che potrebbe dirsi di "analogia interna", in quanto delimitato dai ricordati indicatori normativi. Non vi è dunque spazio per mascherare i futuri bisogni di intervento penale in una accezione vaga ed indeterminata di criminalità organizzata, di cui al comma 2 dell'art. 83.1; piuttosto, la strada dell'analogia interna adottata dal successivo comma terzo pone significativi limiti all'estensione dell'opera di armonizzazione penale. In particolare, non bastano i requisiti procedurali formali (unanimità del Consiglio e preventiva approvazione del Parlamento) per ampliare all'infinito l'ambito delle materie oggetto di armonizzazione, essendo invece necessario riscontrare i caratteri generali e comuni alle forme di criminalità espressamente già menzionate nel Trattato.

Occorre peraltro riconoscere che nel processo selettivo delle richieste di assumere nuovi fenomeni criminali come materie rispetto alle quali armonizzare le risposte dei vari ordinamenti, l'effetto limitativo dello stesso carattere di transnazionalità potrebbe risultare poco stringente. In effetti, nel

[135] Tale atteggiamento della prassi è considerato conferma di una interpretazione degli art. 29 e 31 lett. e TUE vers. Amsterdam, seconda la quale tutti gli ambiti di criminalità, "organizzata o non organizzata" potessero essere oggetto di armonizzazione penale e che l'enumerazione dell'art. 31 lett. e, non avesse valore limitante, ma solo esemplificativo: così Satzger (cit. nt. 122) II ed. 2008, pp. 114-115. A ben vedere, però, non solo alcuni degli interventi richiamati a conferma della tesi non contengono forme di armonizzazione dei reati e delle pene in senso stretto (che è l'oggetto dell'art. 31, lett. e), ma soprattutto la norma dell'art. 29 prevede che la cooperazione giudiziaria e di polizia abbia ad oggetto una serie di attività ulteriori rispetto all'armonizzazione di cui all'art. 31, lett. e: il rapporto fra le due norme è dunque di genere a specie e non invece – come sarebbe implicato dall'opinione qui criticata – di sovrapposizione, che renderebbe una delle due superflue.

sistema del Trattato di Lisbona la dimensione transnazionale non si ricava solo da indici intrinseci ai reati considerati (come nell'art. 83.1, co.1 sarebbero il "carattere" ed "implicazioni"), ma è anche collegata alla «necessità di una comune azione di contrasto» ad una particolare forma criminosa: la transnazionalità finisce così per ricavarsi da un fattore molto simile a ciò che quello stesso requisito dovrebbe invece servire a contenere.

Irrazionalità che potrebbe evitarsi se gli indicatori di cui all'art. 83.1 non vengono assunti come unici elementi che definiscono la transnazionalità rilevante ai fini dell'armonizzazione penale. In proposito, occorre anche riferirsi all'apposita nozione di cui all'art. 3, co.2 della Convenzione ONU di Palermo del 2000, alla quale pure l'Unione Europea ha aderito e che fa riferimento all'articolazione in più Stati del reato anche tramite un gruppo criminale organizzato. Un tale collegamento servirebbe a qualificare il reato considerato rispetto non solo al parametro della transnazionalità, ma anche a quello della sua particolare gravità, pure rilevante ai fini dell'art. 83.1, co.1: il coinvolgimento di una organizzazione criminale implica infatti una incrementata difficoltà di accertare il reato ed i suoi responsabili, specie in presenza di organizzazioni complesse e segmentate al proprio interno per impedire che l'eventuale individuazione di alcuni dei partecipanti al gruppo criminale riesca a svelarne l'intera struttura. In tal modo, la scelta di inserire una nuova forma di criminalità nel catalogo di quelle possibili oggetto di armonizzazione europea, tiene conto del generale canone di sussidiarietà dell'intervento dell'Unione (art. 3ter TUE): è la maggiore complessità di una azione di contrasto che voglia essere adeguata alle caratteristiche dei gruppi criminali transnazionali a giustificare quella «particolare necessità di combatterli su basi comuni» di cui all'art. 83.1, co.1, che altrimenti potrebbe apparire una formula vuota[136].

Il riferimento alla criminalità organizzata nelle richiamate norme dei Trattati europei non è da intendere in una accezione meramente criminologica del fenomeno, con gli inevitabili risvolti di varietà nella rispettiva ricostruzione e connessa incertezza dei confini definitori[137]. Piuttosto, come già indicato per l'elemento della transnazionalità, anche la nozione di criminalità organizzata oggetto degli interventi dell'Unione deve essere ricavata dagli strumenti sovranazionali che ne hanno definito i tratti costitutivi giuridicamente rilevanti, almeno a livello internazionale. Tre sono i riferimenti normativi, che al di là di differenze specifiche, convergono su un quadro di

[136] La formula è apparsa problematica al *Bundesverfassungsgericht* tedesco nella sua decisione del 20 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona (NJW 2009, 2288 n. 359).

[137] Per questa lettura invece cfr. Ambos, Rackow (2009), *Erste überlegungen zu den Konsequenzen des Lissabon-Urteils des BVG für das Europäisches Strafrecht*, in ZIS, p. 402.

caratteri fondamentali comuni: l'azione comune europea del 1998, la Convenzione ONU di Palermo del 2000 sul crimine organizzato transnazionale, e la più recente Decisione quadro del Consiglio del 2008 sulla lotta al crimine organizzato (2008/841/GAI del 24 ottobre 2008).

L'intero sistema dei tre testi normativi ruota intorno alla nozione di organizzazione criminale, che viene definita attraverso riferimenti di tipo naturalistico ed elementi normativi: fra i primi, la formulazione più recente della decisione quadro del 2008 – peraltro fondamentalmente uguale a quelle dei due testi precedenti – indica la partecipazione di più di due persone e l'esistenza di una attività prolungata nel tempo e concordata fra i partecipanti al gruppo; di natura propriamente normativa sono invece i requisiti concernenti l'esistenza di una "associazione strutturata" e la gravità del "reato" oggetto della attività del gruppo e dal quale si attende un vantaggio materiale, ancorché indiretto. I riferimenti adottati in proposito risultano però in un caso troppo rigidi e nell'altro non sufficientemente determinati.

Quanto al primo aspetto, i "reati" che devono rientrare fra gli scopi del gruppo sono indicati tramite un parametro fisso: deve trattarsi di reati puniti con una pena o misura di sicurezza detentiva massima non inferiore a quattro anni (art. 1, n.1). In questo modo però la norma finisce per comprendere attività criminali molto differenziate a seconda degli ordinamenti in gioco. Infatti la scelta di un livello sanzionatorio rigido come riferimento per la nozione di reato grave trascura le profonde differenze esistenti tra i vari sistemi giuridici degli Stati membri dell'Unione Europea in relazione alle rispettive scale di sanzioni penali[138].

La formula adottata in relazione all'altro elemento, la definizione di "associazione strutturata", risulta invece non sufficientemente determinata: è esclusa solo l'ipotesi estrema che il gruppo sia «casualmente formato per la commissione immediata di un reato». Si potrebbe allora pensare che ciò limiti la portata del riferimento alle situazioni in cui il gruppo presenti una qualche stabilità dei componenti e nei rispettivi ruoli criminali. Ma un simile requisito viene espressamente negato: la norma specifica pure che «non è necessario che il gruppo abbia ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità dei partecipanti o una struttura sviluppata» (art. 1, lett. c). La formula però risulta talmente ampia, da disperdere la necessaria distinzione fra il semplice concorso di persone in un singolo reato e di conseguenza la specifica pericolosità di una organizzazione nel cui programma rientri una

[138] Per una esemplificazione in proposito sia consentito rinviare a Militello (2003), "Partecipazione all'organizzazione criminale e standards internazionali di incriminazione", in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, p. 188 e ss.

pluralità indeterminata di reati. Questa potrebbe meglio rendersi aggiungendo al requisito negativo già ricordato, un requisito positivo riferito all'elemento dell'organizzazione, come l'esistenza di una divisione dei compiti fra almeno tre persone ai fini della realizzazione di una pluralità di reati. Una simile struttura operativa indica una razionalizzazione del lavoro criminale che aumenta la portata delle attività commesse dal gruppo, giustificando così l'autonoma punibilità della partecipazione all'organizzazione criminale.

La scelta diversa e meno determinata compiuta dai testi internazionali citati si deve probabilmente al compromesso con la tradizione dei sistemi penali di *common law*. Qui la figura della *conspiracy* abbraccia notoriamente tanto le forme di mero accordo volto a compiere un reato, quanto la realizzazione di uno o più reati da parte di un gruppo organizzato. Una duplicità riprodotta direttamente nella definizione delle condotte individuali di cui i testi internazionali indicano l'adozione, alternativamente o congiuntamente, a titolo di partecipazione all'organizzazione criminale (es. art. 2, co.1, lett. a,b)[139].

La prima di tali condotte si sforza di determinare al meglio i caratteri soggettivi ed oggettivi che giustificano l'autonoma incriminazione della partecipazione ad una organizzazione criminale. Sul piano soggettivo si richiede che il soggetto abbia conoscenza dell'attività illecita del gruppo criminale o quantomeno delle relative finalità illecite; sul piano oggettivo occorre che egli partecipi all'attività criminale del gruppo, e si ricorre ad un'ampia esemplificazione (fornitura di informazioni o mezzi materiali, reclutamento di nuovi membri nonché qualsiasi forma di finanziamento delle attività dell'associazione) (art. 2, lett. a).

La seconda previsione è connessa all'accordo anche con una sola altra persona per commettere un reato grave al fine di ottenere direttamente o indirettamente un vantaggio economico o di altro tipo materiale. Netta è qui la derivazione dalla matrice anglosassone della *conspiracy*, che comprende l'accordo fra due o più persone volto alla commissione di un fatto illecito oppure di un fatto lecito mediante mezzi illeciti, anche senza esteriorizzazione di fatti penalmente rilevanti. In tal modo, però, la definizione accolta non mette a fuoco la specifica pericolosità dell'organizzazione criminale, intesa come *quid pluris* rispetto alla mera complicità nel singolo reato. Né basta a superare l'ostacolo il riferimento al fine di profitto che deve costituire lo scopo necessario dell'azione concordata. La volontà di acquisire illecitamente vantaggi materiali è infatti presente in un numero estremamente

[139] Su questa duplicità di modelli di incriminazione cfr. Kress, Gazeas (cit. nt.131), pp. 325 e ss. e 328 e ss.

ampio di reati: si tratta di una condizione necessaria, ma non ancora sufficiente a caratterizzare l'incriminazione della partecipazione ad un gruppo criminale organizzato.

Il riferimento al mero accordo finalizzato al compimento di particolari reati rende inoltre problematico il rapporto fra la previsione incriminatrice in questione e la tradizione penale liberale che legittima la punibilità non delle mere intese antigiuridiche, ma solo di quelle che si siano tradotte in atti concreti di esecuzione della condotta dannosa o pericolosa. Sul punto, la previsione della decisione quadro europea si distacca inopportunamente dalla Convenzione ONU di Palermo: questa, all'art.5, co.1, lett.a), i), consente agli Stati parte di richiedere per la punibilità della partecipazione all'organizzazione criminale il compimento di un atto materiale in esecuzione dell'accordo illecito: ancorché una tale possibilità rischi di non superare la disparità esistente sul punto nei vari sistemi penali e dunque di vanificare lo sforzo di armonizzazione in materia, si tratta di soluzione più in linea con il principio di offensività (*harm-principle*).

Intorno alla figura della partecipazione ad una organizzazione criminale ruota tutto un sistema di contrasto, che nella decisione quadro del 2008 si articola nell'indicazione di pene detentive di un determinato livello per le due tipologie di condotte individuali (art. 3), della possibilità di considerare circostanza aggravante la commissione di un reato grave nell'ambito di una organizzazione criminale (art. 3, co.2), per estendersi alla previsione delle figure dei collaboratori di giustizia come collegate ad una possibile mitigazione o anche esclusione sanzionatoria (art. 4), fino all'analitica considerazione di una responsabilità delle persone giuridiche per i reati di cui all'art. 1 e 2, con la specificazione delle corrispondenti pene (artt. 5-6).

Dei punti problematici connessi al quadro normativo europeo richiamato sembra avere ora consapevolezza il Parlamento Europeo, nella relazione sulla criminalità organizzata inizialmente richiamata[140]. In essa si segnalano come meritevoli di intervento in una rinnovata misura di armonizzazione in materia di organizzazione criminale tanto il punto della delimitazione dei reati scopo dell'associazione, con la indicazione di una lista comune minima di reati, quanto la necessità di superare il dualismo nel modello di responsabilità punibile (organizzativo/cospirativo) (par. 7).

Particolare ampiezza ed importanza assume la considerazione dell'azione di contrasto ai proventi illeciti, rispetto alla quale oltre agli strumenti, già ampiamente conosciuti della confisca allargata e di contrasto alle forme di aggiramento degli strumenti di ablazione patrimoniale attraverso l'inte-

[140] Approvata dalla Commissione sulle libertà civili il 3.10.2011 e dall'assemblea plenaria il 25.10.2011.

stazione fittizia dei beni, si sostiene anche l'urgenza di introdurre una legislazione europea sul riutilizzo sociale dei proventi del reato (par. 8-9). Ancora, attenzione specifica è dedicata alle esigenze dei collaboratori di giustizia, in un quadro volto a assicurare considerazione adeguata ai soggetti deboli dei processi in materia (par. 12). Per consentire poi un approccio ai problemi fondato su adeguate conoscenze si propone poi l'istituzione di una commissione *ad hoc* del Parlamento Europeo (par. 15), mentre si irrobustiscono le relazioni con tutte le altre agenzie operative in materia di contrasto al fenomeno (Eurojust, Europol, OLAF) oltre ad auspicare l'estensione delle competenze del Procuratore europeo anche al contrasto alla criminalità organizzata transnazionale (par. 18-23).

Al di là dei singoli aspetti tecnici, rileva l'ampiezza e l'organicità del documento, che esprime un approccio integrato al fenomeno, del resto sempre più diffuso anche nelle analisi teoriche della criminalità organizzata[141]. Non mancavano infatti precedenti documenti analoghi del Parlamento Europeo, adottati in relazione ad alcuni dei testi europei già ricordati: ad esempio in relazione al Piano di azione del 1997[142], o all'azione comune del 1998 sulla partecipazione all'organizzazione criminale[143], o ancora alla proposta di decisione quadro in materia[144]. Il valore aggiunto dell'ultima presa di posizione sta anzi nel suo non essere vincolato ad un precedente specifico, da commentare e/o integrare puntualmente; il documento si sviluppa così con autonomia ed organicità, riuscendo a fornire una visione comprensiva del fenomeno e della relativa azione di contrasto.

Rimane peraltro non sufficientemente in risalto l'importanza del profilo preventivo, che invece può svolgere un ruolo cruciale per una azione efficace di contenimento della criminalità organizzata, come peraltro evidenziato da precedenti documenti dell'Unione, quale ad esempio il già citato memorandum 2000 su prevenzione e controllo della criminalità organizzata. Un tema tanto più importante alla luce dell'incomprensibile esclusione dagli interventi di armonizzazione della materia proprio della prevenzione della criminalità, contenuta nell'art. 84 TFUE.

Né l'armonizzazione delle sanzioni in materia di criminalità organizza-

[141] Di recente ad es. cfr. Spapens (2010), "Macro Networks, Collectives, and Business Process: An integrated Approach to Organized Crime", in *Eu.Jour.Crime Crim.L.Crim.Justice*, p. 185 e ss.

[142] Parlamento Europeo, Commissione libertà pubbliche ed affari interni, Relatrice Cederschöld, Relazione sul piano d'azione contro la criminalità organizzata, doc-it\RR\331\338487 – PE 223.427/def., n.17.

[143] Parlamento Europeo, Relazione sull'azione comune 1998 contro la Criminalità organizzata (relatore Leoluca Orlando).

[144] Parlamento Europeo, Comm. LIBE Risoluzione 28.09.2005, relatore Bill Newton Dunn.

ta sembra adeguatamente approfondito dalla risoluzione in esame: anche questo è aspetto particolarmente delicato alla luce delle discrasie ancora esistenti fra i vari Stati membri.

Non si può non notare, infine, che l'intero apparato di contrasto alla criminalità organizzata non è adeguatamente bilanciato da particolari riferimenti a un bisogno di armonizzazione delle garanzie che le colleghi a standard comuni per i vari ordinamenti. In tal modo, il pur generico riferimento al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, contenuto nei considerando iniziali della Decisione quadro del 2008, risulta una sorta di clausola di stile, incapace di tradursi in conseguenti indicazioni per una approssimazione delle differenti tradizioni costituzionali degli Stati membri. Sotto questo profilo è essenzialmente al quadro sopranazionale di garanzie che bisogna guardare per rinvenire elementi che abbiano la stessa grandezza di scala dell'azione di contrasto su base europea. In particolare, un rilievo crescente anche nel sistema penale italiano ha assunto la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza che su essa si è sviluppata.

Un settore esemplare in proposito appare quello del contrasto ai proventi illeciti, con particolare riferimento alla confisca e delle sanzioni patrimoniali. Si tratta di un profilo non espressamente contemplato nella Decisone quadro del 2008 dedicata al contrasto alla criminalità organizzata, ma oggetto di misure di armonizzazione affidate ad apposite e precedenti decisioni quadro[145]. Qui, specie per l'osservatore italiano, il punto più problematico tanto sotto il profilo del diritto di proprietà, quanto rispetto alle garanzie giurisdizionali, riguarda la confisca di prevenzione: in proposito, alcune esigenze garantistiche sono state evidenziate dalla giurisprudenza sulla CEDU (in particolare, sent. *Sud Fondi SRL c. Italia* 20.1.2009), senza però arrivare a smentire la complessiva validità del sistema di ablazione dei proventi illeciti ormai cruciale per l'efficacia della risposta italiana al crimine organizzato (da ultimo, sent. *Bongiorno ed al. c. Italia* 5.1.2010).

Benché dunque l'ordinamento italiano si sia avvicinato di recente avvicinato a grandi passi ad una valenza forte del sistema di protezione dei diritti affidati alla CEDU, l'effettiva incidenza della relativa giurisprudenza rimane ancora complessivamente limitata a isole, certo importanti, ma non in grado di riorientare in chiave garantistica un sistema complessivamente attratto da esigenze di efficacia del contrasto[146].

[145] Cfr. le già menzionate Decisioni Quadro del 26.6.2001 in tema di riciclaggio e confisca (2001/500/GAI) e del 24.2.2005 di nuovo in tema di confisca di beni (2005/212/GAI).

[146] Per una ricostruzione rinvio ad un precedente lavoro: Militello (2008), *Der Einfluss der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auf die italienische Strafrechtsordnung*, in Sieber ed al. (cur.), *Strafrecht und Wirtschaftsstrafrecht. Festschrift für K. Tiedemann*, München, p. 1421 e ss.

Un più sicuro ancoraggio in tal senso potrebbe già invece rinvenirsi nella Carta Europea dei diritti fondamentali, che è ormai collegata stabilmente al Trattato e che descrive un lungo elenco di diritti fondamentali che – come altrove ho cercato di tracciare[147] – possono rappresentare l'ossatura per un sistema penale europeo volto ad ampliare il tasso di giustizia del sistema europeo e degli Stati membri e non invece ad incrementare acriticamente il ricorso a tecniche repressive in questi ultimi. Proprio le critiche all'estensione e all'incisività di tali tecniche si sono spinte ad evocare scenari di distruzione rispetto alle garanzie dello Stato di diritto come sbocco necessario della nuova dimensione dei sistemi penali europei[148], ed hanno tentato strade diverse per un riorientare razionalmente le scelte in materia: dal *corpus juris* agli euro-delitti, dal progetto europeo di contrasto alla criminalità organizzata al progetto alternativo in materia penale, fino al recente manifesto per una politica criminale europea.

Oggi il quadro offerto dal Trattato di Lisbona sembra aver largamente superato molti inconvenienti della carenza di legittimazione democratica dell'intervento penale: la procedura legislativa ordinaria e la compartecipazione di Consiglio e Parlamento europeo nelle materie in esame forniscono un quadro di fondo più garantistico. Rimane tuttavia il compito di valorizzare criteri di razionalità politico-criminale per evitare un surplus di intervento penale su base europea. Anche sotto questo profilo i requisiti di proporzionalità e sussidiarietà possono contenere il loro tasso di indeterminatezza inevitabilmente connessa alla loro natura valutativa, se ci si ancora alla tavola di valori ormai obiettivata nella Carta Europea dei diritti fondamentali, limite e al contempo fondamento del nuovo diritto penale per l'Unione Europea.

[147] Militello (2004),“ I diritti fondamentali fra limite e legittimazione di una tutela penale europea”, in *Ragion pratica*, p. 139.

[148] Albrecht, Braum (1998), *Defizite europäischer Strafrechtsentwicklung, Kritische Vierteljahreschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (di seguito KritV), p. 465 e ss.; Hassemer (1999), *"Corpus Juris": Auf dem Weg zu einem europäischen Strafrecht?*, p. 133 e ss.; Braum (2000), "Das "corpus juris" – Legitimität, Erforderlichkeit und Machtbarkeit", in *Juristenzeitung*, p. 493; P.A. Albrecht et al. (2001), *11 Thesen zur Entwicklung rechtsstaatlicher Grundlagen europäischen Strafrechts*, in *KritV*, p. 279 e ss.; Moccia (2001), *L'involuzione del diritto penale in materia economica e le fattispecie incriminatrici del corpus juris*, in Bartone (a cura di), *Diritto penale europeo*, Padova, pp. 34, 54; Kaiafa, Gbandi (2001), *Bemerkumgem zur Entwicklung rechtstaatlicher Grundlagen europäischen Strafrechts*, in *KritV*, p. 290.

2. *Il contrasto al crimine organizzato nell'Unione Europea: istituzioni a confronto*

L'Unione Europea contro il crimine organizzato e le mafie: il senso di una proposta

di Sonia Alfano[1]

Buon pomeriggio e ben trovati per la prima sessione di questo *hearing* dal titolo "Verso una strategia europea per il contrasto al crimine organizzato transnazionale".

Innanzitutto voglio ringraziare tutti i presenti, sia i relatori che questa vasta e qualificata platea, a dimostrazione dell'estremo interesse verso tale tematica. Voglio sottolineare che, tra i presenti in aula, il Parlamento Europeo ha l'onore di ospitare ben 48 magistrati provenienti da 18 delle 26 Direzioni Distrettuali Antimafia, che sono le strutture giudiziarie territoriali che in Italia si occupano di contrasto alla criminalità organizzata mafiosa. Sono certa che il loro contributo sarà di elevato spessore e ci darà la possibilità di giungere a risultati ambiziosi.

Questo *hearing* è infatti stato organizzato con lo scopo di raccogliere testimonianze, esperienze e riflessioni per la predisposizione della relazione di iniziativa del Parlamento Europeo sulla criminalità organizzata nell'Unione Europea, di cui sono relatrice nell'ambito della commissione LIBE. Dobbiamo essere consapevoli che questa lotta non appartiene unicamente a uno Stato: il crimine organizzato e le mafie non hanno più confini. Per questa ragione in questi due giorni ascolteremo e ci confronteremo con istitu-

[1] Eurodeputato (ALDE, Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa), Relatrice per il Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'Unione Europea, membro delle Commissioni parlamentari "Libertà civili, giustizia e affari interni" e "Controllo di bilancio".

zioni, esperti, magistrati, forze di polizia, centri di ricerca, ONG per individuare le principali criticità esistenti nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e per identificare le contromisure e gli interventi più efficaci che l'Unione Europea può porre in essere.

Devo essere sincera, sono particolarmente fiera di essere la relatrice di questa relazione poiché, anche per ragioni personali, l'obiettivo principale del mio mandato parlamentare era e rimane quello di portare la questione della criminalità organizzata di stampo mafioso all'attenzione dell'Unione Europea. Mi impegnerò affinché questa relazione possa costituire un ambizioso punto di partenza verso adeguate e significative forme di contrasto al crimine organizzato a livello europeo.

Ritengo importante soffermarmi sulle ragioni per le quali l'Unione Europea e gli Stati membri hanno il dovere di impegnarsi concretamente e in maniera prioritaria nel contrasto alla criminalità organizzata, specie quella di stampo mafioso.

Il fenomeno criminale organizzato produce un costo sociale imponente, distraendo e dissipando risorse finanziarie e occupazionali, alterando il libero mercato comune, infiltrando la politica, inquinando imprese ed economia legale, favorendo la corruzione privata e della amministrazioni pubbliche, contaminando e distruggendo l'ambiente, violando i diritti umani e comprimendo le regole democratiche. Si tratta di un fardello di proporzioni incredibili che compromette i tessuti economici e sociali e che viene imposto ai nostri cittadini.

Troppo spesso ormai a livello politico nazionale e sovranazionale assistiamo a generose dichiarazioni di intento riguardo il contrasto del fenomeno criminale organizzato, cui però non fanno seguito adeguati e coerenti interventi.

Come diceva Giovanni Falcone, il magistrato ucciso dalla mafia il 23 maggio 1992 nella strage di Capaci, la criminalità organizzata, specie quella di stampo mafioso, è un fenomeno terribilmente serio e grave, che non va combattuto pretendendo l'eroismo di inermi cittadini ma coinvolgendo nella lotta le forze migliori delle istituzioni. A queste parole dobbiamo tutti ispirarci, ciascuno nel proprio ruolo istituzionale; in particolare la politica deve mandare messaggi chiari e inequivocabili. Non possiamo, ad esempio, pretendere di sconfiggere la criminalità organizzata senza mettere le strutture investigative e giudiziarie nelle condizioni di lavorare con risorse e mezzi adeguati. Questo è senza dubbio compito della politica, che deve porre fattivamente tra le sue priorità il contrasto alla criminalità organizzata.

Gli effetti dell'azione della criminalità organizzata incidono in maniera profonda sugli impegni che l'Unione Europea ha nei confronti dei suoi cit-

tadini e per questo è necessario da parte delle istituzioni un concreto sforzo che produca risultati tangibili e significativi.

Europol, con le sue relazioni annuali, riconosce ormai da tempo l'impressionante presenza delle organizzazioni criminali all'interno dell'UE, che causa una completa distorsione dei mercati legali e una continua violazione dei diritti di cittadini, europei e non. Parallelamente a questo quadro disegnato dall'Europol col contributo degli Stati membri, la reazione dell'Unione Europea è lenta e lacunosa. Nel 2008 è stata adottata la Decisione Quadro 841/GAI, che rappresenta uno strumento superfluo poiché fissa degli standard minimi che non hanno prodotto alcuna modifica nei sistemi legislativi dei vari Stati membri. Il valore aggiunto di questa iniziativa europea è nullo, come dimostrato dal fatto che, al momento dell'adozione, la stessa Commissione Europea e alcuni Stati membri come l'Italia e la Francia, ne dichiararono pubblicamente la sostanziale inutilità.

Con la relazione di iniziativa sulla quale stiamo lavorando il Parlamento Europeo deve dare un segnale politico forte nell'interesse dei cittadini. Analogamente devono comportarsi tutte le istituzioni europee e nazionali a vario titolo coinvolte nel contrasto al crimine organizzato. Ed è questo infatti l'appello che voglio fare oggi, in presenza di chi ha il potere e la responsabilità, ciascuno nel proprio ruolo, di agire.

Una nota a parte merita la questione del contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Ringrazio la Commissaria Malmström per la sua sensibilità e per il fatto di aver mantenuto la parola data. Quasi un anno fa le manifestai la mia determinazione nel voler giungere a quello a cui siamo oggi, un punto di partenza importante per il Parlamento e per le istituzioni europee.

La disponibilità ad affrontare tale argomento da parte della Commissaria si è materializzata nell'agosto 2010 quando, in risposta ad una mia interrogazione scritta relativa alla presenza e al radicamento delle mafie italiane – 'Ndrangheta, Camorra, Cosa nostra, Sacra Corona Unita – nell'Unione Europea, la Commissione ha chiarito di essere a conoscenza che le mafie italiane sono presenti in quasi tutti i paesi dell'UE; questo rappresenta dunque per la Commissione Europea un dato di fatto, una minaccia cui bisogna far fronte con adeguate risposte politiche. Si tratta a tutti gli effetti di un problema europeo.

In Italia la lotta alle mafie la conduciamo da decenni, pur tra mille ostacoli, spesso anche istituzionali, e continueremo a farla a prescindere dal contributo dell'UE, che però sarebbe determinante.

Il problema è invece di paesi come Olanda, Belgio, Germania, Francia, Spagna, Austria, tanto per citarne alcuni, all'interno dei quali le mafie italiane sono ben radicate e necessitano di essere contrastate con vigore. Se

l'Unione Europea non farà propria questa consapevolezza, la lotta che conduciamo quotidianamente in Italia non sarà mai pienamente efficace, mentre gli altri paesi continueranno a subire con sempre maggior intensità e fino ad esserne del tutto contagiati questo cancro che, purtroppo, è la peggiore espressione socio-economica e culturale del mio Paese.

In assenza di una seria attività di contrasto a livello europeo e globale, il solo danno economico per l'Unione Europea sarà sempre più imponente. Basti pensare che in Italia le mafie incidono negativamente per almeno 130-140 miliardi di euro l'anno; immaginiamo quale valore potrebbe essere stimato a livello europeo.

Non possiamo girarci dall'altra parte, non più, nessuno degli Stati membri può farlo. La tranquillizzante storia per cui le mafie sono un fenomeno caratteristico dell'Italia meridionale – e dunque un fenomeno da contrastare localmente – non possiamo più raccontarcela e chi lo fa non vuole guardare in faccia la realtà. Mi spiace riconoscere che questa convinzione in Europa è ancora molto diffusa.

Il mancato riconoscimento del problema, il fatto di girare la testa dall'altra parte, è proprio quello che favorisce la diffusione e il rafforzamento delle mafie. L'esperienza italiana dovrebbe servire da insegnamento: per molti anni si è negata l'esistenza del problema nell'Italia settentrionale, eppure indagini e processi ormai mostrano come la 'Ndrangheta in particolare sia radicata e faccia affari soprattutto al nord.

Il crimine organizzato, specie quello di stampo mafioso, sta sfruttando a suo favore la globalizzazione, l'abbattimento delle frontiere e le differenze tra i sistemi legislativi, per ottenere profitti sempre più considerevoli e per garantirsi contestualmente l'impunità. Questo disegno è reso possibile anche dal fatto che la criminalità organizzata ha creato una rete di consenso e di sostegno, con infiltrazioni profonde e consolidate nel mondo della politica, della pubblica amministrazione, della finanza e dell'economia legale. Destano inoltre seria preoccupazione i network creati tra organizzazioni criminali europee ed extraeuropee quali, tanto per citarne alcune, la mafia russa, la mafia cinese, la mafia albanese, la mafia nigeriana, le organizzazioni criminali turche e del nord Africa, i cartelli dei narcos colombiani e messicani. Siamo di fronte a vere e proprie multinazionali che agiscono sia attraverso attività criminali sia muovendosi nel campo dell'economia legale. Emblematico è il caso della 'Ndrangheta, le cui entrate sono pari al prodotto interno lordo di sei Stati membri dell'UE.

La criminalità organizzata agisce ormai su base transnazionale e transfrontaliera e va contrastata in questa stessa ottica. In tal senso è fondamentale il ruolo dell'Unione Europea.

Il Trattato di Lisbona apre a nuove possibilità e nuovi strumenti a livello

europeo, sia in termini di cooperazione giudiziaria e di polizia che di organi preposti al contrasto della criminalità organizzata transnazionale. Basti pensare al mandato potenzialmente conferibile ad agenzie quali Eurojust ed Europol o al ruolo fondamentale dell'OLAF, l'ufficio europeo antifrode. Inoltre è emblematica la previsione di un procuratore europeo a tutela degli interessi finanziari dell'UE e per il contrasto delle forme di criminalità organizzata transnazionale. Di certo si tratta di un disegno ambizioso, una struttura le cui modalità di azione sono ancora da individuare e vanno studiate e valutate con estrema attenzione ma che, se ben congegnata, potrebbe presentare un valore aggiunto.

Possiamo e dobbiamo intervenire sulla fissazione di norme comuni finalizzate a un contrasto più efficace. La definizione di criminalità organizzata vigente a livello europeo e internazionale è generica e non rappresentativa del fenomeno.

La mancanza del riconoscimento del reato di associazione di tipo mafioso sul modello del 416-bis del codice penale italiano rappresenta un ostacolo da superare a fronte dell'internazionalizzazione del fenomeno mafioso.

Notevole attenzione va inoltre prestata alla questione della piena realizzazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali e al miglioramento della cooperazione giudiziaria, sia tra gli Stati membri che con i paesi terzi.

Non voglio entrare troppo nel merito delle proposte, anche perché proprio questi giorni saranno un importante momento di elaborazione. Desidero però puntualizzare alcuni punti chiave.

Le organizzazioni criminali basano il loro riconoscimento e la loro forza sul potere economico e finanziario che sono in grado di esprimere. Per questa ragione l'aggressione dei patrimoni criminali deve rappresentare una priorità improcrastinabile per l'Unione Europea. La ricchezza criminale genera consenso, creando le condizioni di sussistenza per migliaia di famiglie che non avrebbero alcuna alternativa, in quanto le politiche pubbliche non rispondono alle esigenze della gente.

Nuove e più efficaci norme europee sul recupero, il sequestro, la confisca e sul riutilizzo a fini sociali dei patrimoni confiscati sono di fondamentale importanza. So che la Commissione sta lavorando con molta attenzione su questa tematica e mi auguro che quanto prima presenti la sua proposta, che auspico sia la più ambiziosa possibile.

Per contrastare il crimine organizzato bisogna staccare i suoi tentacoli dall'economia e dalla finanza. In tal senso il Parlamento Europeo chiederà con forza all'Unione Europea e agli Stati membri di prendere un impegno ancor più serio e determinato nel contrasto al riciclaggio di denaro, uno dei canali più insidiosi di contaminazione fra il lecito e l'illecito, il passaggio

essenziale senza il quale le risorse ottenute con le azioni criminali sarebbero utilizzabili solo all'interno del circuito illegale ma incapaci di tradursi in potere economico.

Anche in questo caso è mio dovere ribadire che UE e Stati membri non possono limitarsi a dichiarazioni di intento e poi, con le loro azioni, favorire il crimine organizzato.

Fatti concreti dimostrano questa schizofrenia tra dire e fare che caratterizza troppo spesso le istituzioni. Ritengo scandaloso, ad esempio, quel che è successo in Italia con lo scudo fiscale, grazie al quale sono rientrati capitali illecitamente esportati semplicemente pagando un'ammenda del 5 % e con la tranquillizzante garanzia dell'anonimato, legalizzando di fatto i proventi della criminalità organizzata. Un intervento inconcepibile perché garantisce piena impunità e tutela i delinquenti, a scapito dei cittadini onesti che pagano regolarmente le tasse.

Un'ultima nota va fatta riguardo la questione dell'utilizzo dei fondi europei – ed in generale degli appalti pubblici – da parte del crimine organizzato.

Sono numerose le misure, sia preventive che di controllo e repressive, che è possibile prendere a livello nazionale ed europeo per evitare che le risorse pubbliche finiscano nelle tasche delle organizzazioni criminali. Una di queste, a mio modo di vedere irrinunciabile, è quella della trasparenza. Tutto ciò che riguarda i soldi pubblici deve essere consultabile senza alcuna restrizione da cittadini e stampa, preferibilmente on-line. Questo sarebbe un deterrente fortissimo se venisse utilizzato sia a livello locale che nazionale ed europeo.

La mia conclusione, o forse per meglio dire il punto di partenza, è che la criminalità organizzata rappresenta il più grande ostacolo alla creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea.

Non voglio andare oltre nel presentare i contenuti della relazione per il semplice fatto che lo scopo per il quale questo *hearing* è stato organizzato è quello di ascoltare, di ricevere contributi, riflessioni e proposte da chi, a diverso titolo, è coinvolto nel contrasto al crimine organizzato.

Ritengo infatti che il ruolo della politica non debba essere quello di inventarsi creativamente delle soluzioni quanto piuttosto quello di sapere ascoltare e sintetizzare, tenendo presente come unico punto di riferimento l'interesse collettivo e i cittadini. Questo sarà l'approccio che mi impegno a seguire anche nella presente relazione e sono certa che riusciremo ad elaborare e ad approvare, col contributo di tutti, un testo di fondamentale importanza per tracciare con decisione la strategia dell'Unione Europea contro il crimine organizzato e le mafie. Auguro buon lavoro a tutti.

L'impegno della Commissione Europea nel contrasto alla criminalità organizzata

di Cecilia Malmström[2]

Prima di tutto lasciatemi ringraziare la relatrice Sonia Alfano e tutti i miei amici del gruppo ALDE per questo invito. Ritengo molto proficuo il fatto di potermi confrontare con esperti e di poter contribuire alla formulazione della complessiva posizione del Parlamento Europeo. Inizierò con qualche considerazione generale relativa al contesto nel quale la politica in materia di affari interni si sta sviluppando nell'Unione Europea, per poi indicare alcune delle priorità specifiche che, in qualità di Commissario per gli Affari Interni, ravviso nel contrasto al crimine organizzato.

Durante gli ultimi due decenni l'Europa è stata scossa da alcuni rilevanti eventi storici. Il comunismo è crollato, i conflitti etnici hanno devastato i Balcani Occidentali, gli sviluppi tecnologici hanno rivoluzionato le comunicazioni e una crisi finanziaria globale – aggravata da comportamenti criminali – ha causato seri danni alle nostre economie.

In poche parole il cambiamento politico ha aperto il mondo a una più profonda interazione economica e l'innovazione tecnologica (specialmente nel campo delle *ICT*) ha condotto a uno straordinario incremento sia del volume delle informazioni disponibili ai cittadini che della velocità alla quale queste informazioni possono essere trasmesse.

Ci sono molti aspetti positivi in questi radicali cambiamenti, non ultima la rapidità della crescita economica di molti dei cosiddetti paesi in via di sviluppo. Ad ogni modo, i governi e le legislazioni hanno talvolta faticato a tenere il passo delle nuove opportunità create dalla globalizzazione sia per le attività legali che per quelle illegali.

Questi cambiamenti, infatti, hanno contribuito a rendere la criminalità organizzata sempre più sofisticata ed eterogenea. Questa agisce in un'ampia – e probabilmente crescente – varietà di ambiti di azione, con atteggiamenti costantemente innovativi, nel tentativo di cogliere le nuove opportunità. Ciò si ripercuote sulle vite quotidiane dei cittadini all'interno dell'UE e minaccia il funzionamento dei nostri mercati e delle nostre istituzioni. Ci sono tanti, troppi esempi: il traffico illegale di stupefacenti e armi causa furti, microcriminalità e centinaia di morti ogni anno; il furto delle informazioni sulle carte di credito e sui dettagli identificativi genera ingenti perdite per il settore bancario e per i consumatori; lo sfruttamento sessuale dei bambini, inclusa la distribuzione commerciale di immagini degli abusi, ge-

[2] Commissario Europeo per gli Affari Interni.

nera un grave e permanente danno alle sue vittime; i cyber-criminali hanno portato alla sospensione del sistema UE di scambio delle quote di emissioni di anidride carbonica. La stessa Commissione Europea è stata attaccata da cyber criminali la scorsa settimana!

Personalmente sono rimasta fortemente scossa da un incontro in Svezia, mio paese di origine, con un gruppo di ragazzi, vittime del traffico di esseri umani. Quella esperienza mi ha posto di fronte ad un'evidenza: sebbene alcuni Stati Membri devono far fronte alla criminalità organizzata più di altri, tale fenomeno esiste ovunque nell'Unione Europea.

Per contrastare la minaccia della criminalità organizzata è necessaria un'azione su diversi livelli – locale, regionale, nazionale e internazionale. Né l'azione esclusivamente a livello europeo, né tantomeno gli interventi legislativi e la tradizionale azione repressiva saranno sufficienti a contrastare efficacemente tale fenomeno. È necessario un approccio multidisciplinare che includa misure di prevenzione, come ad esempio le collaborazioni tra pubblico e privato per combattere la criminalità informatica, e una stretta cooperazione tra le forze dell'ordine e altre autorità pubbliche, tra cui quelle che si occupano di assegnare concessioni, appalti e sussidi pubblici.

Ciò detto, portando le tematiche dell'ambito "Giustizia e Affari Interni" (GAI) sotto la regola della maggioranza qualificata in sede di Consiglio, assegnando pieni poteri legislativi al Parlamento Europeo e il controllo alla Corte Europea di Giustizia, il Trattato di Lisbona fornisce un'opportunità all'Unione di giocare un ruolo molto più importante negli anni a venire.

È all'interno di questo nuovo contesto legislativo e politico che il Programma di Stoccolma, il connesso Piano di Azione e il piano per l'attuazione della Strategia di Sicurezza Interna da parte della Commissione, fissano l'agenda su come rafforzare la sicurezza dei cittadini europei.

La Strategia di Sicurezza Interna identifica cinque obiettivi strategici in ambiti nei quali l'azione dell'Unione Europea può generare il maggior valore aggiunto. II crimine organizzato è uno di questi ambiti – possibilmente il più importante.

Quindi, come far fronte a tale minaccia?

Come ho detto, la criminalità organizzata si innova e muta costantemente e l'azione è pertanto necessaria su diversi fronti. Uno di questi è certamente quello dell'armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri, ove necessaria.

La Commissione ha già prodotto diverse proposte su alcuni reati specifici come il traffico di esseri umani, lo sfruttamento sessuale dei bambini e la criminalità informatica. Abbiamo inoltre proposto forme di controllo più severe sull'importazione e l'esportazione delle armi da fuoco. La direttiva

sul traffico di essere umani è stata finalmente adottata la scorsa settimana e spero di ottenere quanto prima lo stesso risultato con altre proposte.

Oltre all'armonizzazione delle legislazioni penali, a mio modo di vedere dobbiamo concentrarci su tre cose: 1) "seguire i soldi"; 2) prepararci per la crescente minaccia della criminalità informatica; 3) migliorare la cooperazione transfrontaliera delle forze di polizia.

Nel 2011 noi "seguiremo i soldi", per colpire lo scopo di ottenere profitti che guida la criminalità organizzata e per proteggere l'economia legale dall'infiltrazione criminale.

Lavoreremo sulla confisca – e dunque sul recupero – dei patrimoni criminali e sull'aumentare l'efficacia della lotta alla corruzione. A tal proposito ho intenzione di implementare un sistema di *reporting* anticorruzione per individuare le tendenze e le migliori esperienze e incoraggiare l'osservanza degli impegni internazionali da parte degli Stati membri. La Commissione, inoltre, sta lavorando su una proposta di direttiva per rendere più efficaci le regole esistenti sul sequestro e la confisca dei proventi criminali.

Collegata all'argomento del recupero dei patrimoni, vedo la necessità di maggiori competenze da parte degli Stati membri sulle indagini finanziarie. Aprire indagini finanziarie parallele nei casi di criminalità organizzata, anche quando non vi sono reati finanziari ed economici, non solo aiuta a individuare e confiscare i proventi criminali ma può anche fornire indizi fondamentali sui membri e sulle attività delle reti criminali transnazionali, oltre che le prove per smantellarle. Per queste ragioni, quindi, punto a sviluppare nel 2012 una strategia dedicata in materia di indagini finanziarie.

Con riferimento alla criminalità informatica, lasciatemi essere chiara: l'Europa rappresenta un obiettivo chiave a causa della sua avanzata infrastruttura internet, dell'alto numero degli utenti e delle sue economie basate su internet e sui sistemi di pagamento on-line. I cittadini, le imprese, le amministrazioni pubbliche e le infrastrutture critiche devono essere meglio protette dai criminali che agiscono attraverso le moderne tecnologie.

Gli Stati membri hanno bisogno di unire i propri sforzi a livello UE. Europol gioca già adesso un ruolo di coordinamento importante per le forze dell'ordine ma sono necessarie ulteriori azioni. Per questa ragione la Commissione Europea sta riflettendo su come creare un centro per la criminalità informatica nel quale gli Stati membri e le istituzioni UE possano mettere a sistema risorse e competenze. Questo mi porta al mio ultimo tema, la cooperazione di polizia. Come i criminali dai differenti Stati membri lavorano insieme a stretto contatto, alla stessa maniera devono fare le forze di polizia a livello UE. Durante gli ultimi anni gli strumenti di cooperazione di polizia a livello UE, come ad esempio le Squadre Investigative Comuni (SIC), sono stati usati con sempre maggiore frequenza e con successo. La Com-

missione farà sicuramente la sua parte per sviluppare l'utilizzo di tali strumenti in futuro. Allo stesso tempo la condivisione delle informazioni tra le autorità investigative e giudiziarie, nel rispetto dei diritti fondamentali e della protezione dei dati, è indispensabile per colpire il crimine organizzato. Diversi strumenti a livello UE finalizzati a questo scopo, come ad esempio la cosiddetta "iniziativa svedese", sono stati creati negli ultimi anni. È stato recentemente implementato lo scambio delle informazioni sui veicoli e delle informazioni biometriche attraverso il "sistema Prüm".

Sono d'altra parte convinta che questo sistema possa funzionare meglio. La Commissione sta esaminando quali migliorie possano essere apportate per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e spero di portare avanti idee concrete già l'anno prossimo.

In questo contesto Europol ed Eurojust rimangono senza dubbio i centri nevralgici per sostenere la cooperazione delle forze investigative e giudiziarie in Europa. I recenti successi ottenuti, per esempio nel contrasto al traffico degli esseri umani, della pedopornografia e della contraffazione degli euro, dimostrano la loro importanza ed efficacia operativa. Abbiamo bisogno di compiere insieme una riflessione su come aumentare il potenziale di queste agenzie nei prossimi anni. Come voi saprete, la Commissione ha adottato alla fine dello scorso anno una comunicazione sul controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento Europeo e dei parlamenti nazionali. Ciò dovrebbe aprire la strada a una più forte rendicontazione democratica e rappresenta un passo preparatorio per la revisione della struttura legale di Europol, come richiesto dal Trattato di Lisbona. Guardando ancora a ciò che io mi auguro di raggiungere per questo anno, lasciatemi menzionare la formazione degli ufficiali delle forze dell'ordine. Cominciando con una conferenza che si terrà nel maggio 2011, la Commissione vuole lanciare una riflessione su come le forze dell'ordine possano essere dotate delle necessarie competenze per lavorare più efficacemente lungo i confine interni dell'Unione Europea, in un clima di reciproca fiducia e rispetto. Migliori statistiche sulla criminalità a livello UE sono inoltre necessarie come base per scelte politiche più consapevoli in futuro e pertanto la Commissione presenterà questa primavera un nuovo piano di azione a tal proposito che coprirà il periodo 2011-2014.

Ultima riflessione ma non meno importante: non esiste di certo crimine senza una vittima. La legislazione UE esistente sulla posizione delle vittime nei processi penali necessita di essere modernizzata. La Commissione mira a presentare una proposta prima dell'estate per una direttiva con regole più chiare sui diritti delle vittime.

Lasciatemi concludere dicendo che attendo con ansia questo rapporto del Parlamento Europeo. Il vostro supporto nel contrasto alla criminalità organizzata è tanto necessario quanto apprezzato.

Programmi e attività della Presidenza ungherese del Consiglio dell'Unione Europea

di Peter Stauber[3]

Onorevole Alfano, Commissario Malmström, signore e signori, grazie per darmi l'opportunità e il privilegio di rappresentare oggi la Presidenza ungherese del Consiglio dell'Unione Europea. Non sono un politico, sono un funzionario pubblico del Ministero degli Interni ungherese e lavoro per la Presidenza ungherese.

Cercherò brevemente di illustrare le nostre attività nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata, che rappresenta un elemento importante del nostro programma. Quando uno Stato membro predispone il programma del proprio turno di presidenza, deve considerare che l'obiettivo principale è gestire l'ordinario e portare avanti le iniziative che sono già pianificate dalla Commissione Europea. Questo lavoro, infatti, rappresenta la parte più rilevante del programma: il 90% degli argomenti che bisogna trattare e portare avanti è già deciso. Resta d'altra parte un certo spazio di manovra, grazie al quale possono essere introdotte delle tematiche che risultano importanti per lo Stato membro presidente. A Budapest, nel periodo 2009-2010, quando riflettemmo su questa parte del nostro programma in ambito "Affari Interni", scegliemmo come argomento da seguire con maggiore attenzione il contrasto alla criminalità organizzata. Questa scelta è motivata da alcune importanti ragioni.

In primo luogo si tratta di una delle più grandi minacce in Europa, lo è da diversi decenni e non sembra che le cose cambieranno nei prossimi anni. C'è una crisi economica che agevola le organizzazioni criminali e che le ha indotte ad alcuni cambiamenti nella loro stessa natura. Sono certo che Europol ci fornirà informazioni più dettagliate a tal proposito. Di fatto noi abbiamo la percezione che vi sia un cambio nelle dinamiche del crimine organizzato.

In secondo luogo, a nostro modo di vedere, durante gli ultimi anni c'è stata minore attenzione su questo argomento, sia da parte dell'opinione pubblica che della politica. Ci sono stati meno dibattiti pubblici: abbiamo discusso altri argomenti ugualmente importanti – la lotta al terrorismo, la sicurezza interna – ma il dibattito sul crimine organizzato a livello politico nell'UE è stato messo da parte negli ultimi anni, come dimostrato dal fatto che l'ultimo documento strategico prodotto su questo argomento è

[3] Rappresentante Presidenza ungherese del Consiglio dell'Unione Europea per le politiche "Giustizia e Affari Interni".

stata la Strategia per il Millennio del Consiglio, adottata una decina di anni fa.

Infine c'è un altro elemento che ci ha portato a enfatizzare il contrasto al crimine organizzato nel nostro programma: in Ungheria non siamo particolarmente colpiti dall'immigrazione o dal terrorismo ma abbiamo una certa esperienza nella lotta alle organizzazioni criminali, a partire dalla caduta del regime comunista, più di due decenni fa.

Premesso ciò, dopo aver individuato il contrasto alla criminalità organizzata nell'Unione Europea come una priorità della nostra presidenza ci siamo chiesti: cosa possiamo materialmente fare? Come presidenza di turno siamo più che altro dei moderatori con uno spazio di manovra ridotto, ma ugualmente abbiamo deciso di portare avanti una serie di iniziative di cui a breve vi parlerò.

In questo momento nell'Unione Europea abbiamo una serie di documenti e iniziative nel campo delle politiche su "Giustizia e Affari Interni" (GAI), che rappresentano il quadro all'interno del quale ci dobbiamo muovere. Innanzitutto abbiamo il Programma di Stoccolma, un brillante risultato della presidenza svedese, che rappresenta il programma quadro di cooperazione a livello GAI fino al 2014. Abbiamo inoltre la Strategia per la sicurezza interna e l'istituzione del comitato per la sicurezza interna – il cosiddetto COSI –, che hanno avuto entrambi luogo durante le riunioni presiedute dalla Spagna. Abbiamo la comunicazione predisposta dalla Commissione sull'implementazione della Strategia di sicurezza interna e, durante la precedenza presidenza belga, sono state elaborate e adottate le conclusioni del Consiglio sul nuovo ciclo di politiche contro il crimine organizzato – il cosiddetto ciclo di politiche *Harmony* –, che racchiude buona parte dell'azione UE contro la grave criminalità organizzata internazionale.

Le nostre attività in questo ambito sono su tre diversi livelli. Prima di tutto abbiamo deciso di riportare l'argomento criminalità organizzata al centro del dibattito politico, ritenendo che per affrontare un problema bisogna innanzitutto cominciare a parlarne. Per questo abbiamo scelto la criminalità organizzata come argomento di discussione alla riunione informale dei ministri competenti, tenutasi nel gennaio 2011. In secondo luogo abbiamo definito nel dettaglio gli obiettivi nell'implementazione del ciclo di politiche e infine, ma non meno importante, abbiamo ideato la predisposizione di una pubblicazione sulle *best practices* nel contrasto alla criminalità organizzata, menzionata dall'On. Alfano. Qualche ulteriore dettaglio su tutte queste attività.

Alla riunione informale tenutosi in gennaio, abbiamo invitato il direttore di Europol, il segretario generale di Interpol e il direttore del SECI (un centro di cooperazione regionale con sede a Bucarest, Romania). Questi esperti

hanno fornito ai ministri degli Stati membri il loro contributo circa le minacce attualmente esistenti. Era presente anche il Commissario e avevamo invitato anche la presidenza della commissione LIBE del Parlamento Europeo, in modo da garantire la massima trasparenza possibile. I ministri hanno discusso e si è raggiunto un ampio accordo sul fatto che, nel futuro prossimo, ci si dovrà concentrare sulle seguenti attività: l'implementazione del ciclo di politiche; il recupero dei proventi criminali, come sottolineato dalla stessa Commissaria quest'oggi; il rafforzamento della cooperazione internazionale tra le autorità investigative, specialmente in termini di scambio di informazioni, confidando sulle diverse fonti di informazioni poiché ogni cosa può essere utile; ogni pezzo di informazione può essere importante quando si tratta di lotta alla criminalità organizzata. Per esempio una delle nuove attività del crimine organizzato è la manipolazione dei risultati degli eventi sportivi. Pertanto la cooperazione tra le autorità investigative e le associazione sportive, anche a livello internazionale, è una nuova fonte di informazioni sulla quale dobbiamo focalizzarci. Dobbiamo inoltre tenere presenti i cosiddetti approcci non tradizionali o integrati o multidisciplinari, perché la tradizionale azione delle forze dell'ordine non è sufficiente.

Con riferimento all'implementazione del progetto *Harmony*, adotteremo le conclusioni del Consiglio alla riunione di giugno, sotto la presidenza ungherese, individuando le priorità dell'Unione Europea per il ciclo di politiche 2011-2013. Le conclusioni si basano sul rapporto OCTA di Europol. Su questo fronte stiamo lavorando sodo. Abbiamo inoltre avviato un gruppo di progetto sotto l'ombrello del comitato per la sicurezza interna (COSI), nel Consiglio. Tra i partecipanti vi sono diversi Stati Membri (l'Ungheria è la coordinatrice delle attività di Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi, Italia, Polonia, Finlandia e Svezia), il segretariato del Consiglio, la Commissione, Europol. Il nostro scopo è di predisporre un manuale di riferimenti per raccogliere le *best practices* esistenti nel contrasto alla criminalità organizzata che stanno funzionando negli Stati membri e che potrebbero essere di interesse per gli altri Stati. In questo manuale al quale stiamo lavorando, ci saranno capitoli orizzontali riguardanti le metodologie generalmente applicabili nella lotta alla criminalità organizzata e capitoli verticali nei quali cercheremo di presentare le *best practices* utilizzate in alcuni campi di azione più critici della criminalità organizzata, linee di azione specifiche. Il nostro scopo è di avere il documento pronto entro la fine della nostra presidenza (giugno 2011) e, idealmente parlando, questo manuale dovrebbe essere uno strumento molto utile per operatori del settore, legislatori e per coloro i quali stanno cercando nuove soluzioni nel contrasto al crimine organizzato e vorrebbero valutare soluzioni già esistenti e funzionanti, già provate in altri Stati membri. Questo è un testo con molti riferi-

menti e per questo non è un documento molto lungo, ma abbiamo provato a realizzarlo in maniera tale che ci sia una persona di contatto o un sito web per ogni informazione aggiuntiva.

Queste sono le principali attività in questo ambito di azione. Ancora una volta vorrei ringraziare per l'invito. È stato veramente un privilegio essere qui per conto della Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea e spero che tale lavoro conduca a risultati tangibili.

Il ruolo e le prospettive di Eurojust nel contrasto alla criminalità organizzata

di Aled Williams[4]

Innanzitutto vorrei ringraziare Sonia Alfano per aver invitato Eurojust a questo incontro. Dato il poco tempo disponibile, vorrei passare in rassegna tre punti abbastanza generali.

Il primo riguarda l'importanza degli elementi giudiziari e di accusa nella lotta alla criminalità organizzata. Se abbiamo intenzione di utilizzare in questa battaglia alcuni strumenti estremamente validi come le misure preventive, il sequestro in assenza di condanna e la confisca dei patrimoni, ci deve essere un impegno a livello giudiziario. Se vogliamo intraprendere una seria ed efficace azione di contrasto – il che vuol dire non solo smantellare le reti criminali organizzate, ma anche fare in modo che i criminali siano giudicati nei tribunali –, abbiamo bisogno di una spinta di tipo giudiziario. In questo contesto è mio dovere enfatizzare il ruolo estremamente importante di Eurojust.

Il secondo punto generale che voglio trattare riguarda il quadro normativo e le potenziali difficoltà cui devono far fronte i giudici, i procuratori e gli ufficiali delle forze investigative nel contrasto al crimine organizzato nell'Unione Europea. La frase che io credo sintetizzi bene tali difficoltà è il "bisogno di interazione": per combattere la criminalità organizzata efficacemente è necessaria una migliore cooperazione rispetto a quella attuale.

L'ultimo punto ha a che vedere con i miglioramenti pratici che possiamo sviluppare partendo dall'esperienza acquisita sul campo a livello UE nel contrasto alla criminalità organizzata.

Inizio descrivendo brevemente cosa è Eurojust poiché sono consapevole del fatto che il nome della nostra organizzazione non può essere celebre come quello della Coca Cola. Eurojust è l'unità di cooperazione giudiziaria

[4] Presidente di Eurojust.

dell'Unione Europea e, a mio modo di vedere, lavora in una maniera tanto semplice quanto efficace.

Nel nostro quartier generale a L'Aia (Paesi Bassi) ci sono i rappresentanti delle autorità giudiziarie di contrasto provenienti dai 27 Stati membri dell'Unione Europea. Che cosa accade quando ci viene assegnato un caso? Ipotizziamo che un magistrato a Roma voglia intraprendere un'azione contro un gruppo criminale organizzato; egli deve assicurarsi che delle persone siano arrestate a Parigi, Londra e Tallinn alla stessa ora e allo stesso giorno. Il magistrato ha anche la necessità che alcuni conti correnti vengano sequestrati in Lettonia e Lituania, in Germania e in Grecia, in modo tale che quei capitali possano in seguito essere disponibili per una eventuale confisca. Vuole inoltre capire come sviluppare indagini parallele in altri Stati membri e fare in modo che esse siano coordinate al meglio. Dalla sua scrivania il magistrato nazionale si trova a dover fronteggiare ovvie e non indifferenti problematiche di tipo logistico e tecnico. Un banale esempio: quali sono i precisi requisiti legali e procedurali per il sequestro di conti correnti in Lettonia, Lituana, Germania e Grecia? Devo ammettere che io stesso non li conosco ma il vantaggio di Eurojust è che si può contare su persone che diano una rapida e professionale risposta a questa domanda. Dunque uno dei vantaggi principali di Eurojust è che riunisce a L'Aia esperti provenienti da tutti gli Stati membri. Appena oltre la porta del nostro ufficio, possiamo contare si colleghi di tutte le altre giurisdizioni dell'Unione Europea, rendendo disponibili le informazioni e le consulenze su come è necessario agire in ogni caso specifico. Inoltre Eurojust fornisce un mezzo attraverso il quale le informazioni possono essere scambiate e condivise rapidamente e in maniera sicura con le forze investigative e giudiziarie degli Stati membri coinvolti. Infine, anche se probabilmente rappresenta l'aspetto più importante, Eurojust può aiutare nella pianificazione e nell'elaborazione delle tattiche e delle strategie migliori per la lotta ai gruppi criminali che agiscono a livello transfrontaliero, fornendo una visione complessiva delle operazioni nei diversi Stati membri. Quando Eurojust viene coinvolta, risulta possibile un migliore coordinamento a livello investigativo e giudiziario.

In termini essenzialmente quantitativi, il lavoro svolto a L'Aia sembra apprezzato in maniera via via crescente dagli operatori del settore. Quando Eurojust cominciò la sua attività nel 2002, le furono assegnati circa 200 casi dalle autorità investigative e giudiziarie nazionali. Lo scorso anno abbiamo lavorato oltre 1400 casi: si tratta di un incremento di sette volte del numero di casi di reati transnazionali che ci sono stati riferiti al fine di ricevere il nostro aiuto. Quindi vi è qualche buona notizia. Lasciatemi menzionare solo un caso che ha visto coinvolte congiuntamente Eurojust, Europol e la Guardia di Finanza. Si tratta di una vera e propria esperienza di suc-

cesso condotta dallo staff italiano di Eurojust, utilizzando le analisi di Europol presenti nei suoi *analysis work files* (AWF) e dando seguito alle indagini delle autorità nazionali investigative e giudiziarie, che ha portato allo smantellamento di un gruppo criminale organizzato che agiva su scala globale. Tale gruppo criminale operava nell'ambito della contraffazione di merci di vario tipo (spesso di tipo elettronico) all'esterno dell'Unione Europea che invece rappresentava il mercato di sbocco. I prodotti erano scadenti e pericolosi ma pareva fossero prodotti da aziende responsabili e affidabili, mettendo a repentaglio la sicurezza e la vita di molti consumatori a livello europeo. Eurojust in quel caso garantì che l'azione coordinata potesse essere condotta su scala internazionale.

Casi come questo chiariscono l'importante messaggio di portata generale relativo alla necessità di garantire l'impulso a livello giudiziario e investigativo. Se non viene coinvolta un'organizzazione come Eurojust, il lavoro rischia di essere lasciato a metà. Sicuramente si può dare fastidio alla criminalità organizzata, si possono promuovere delle azioni che rendono temporaneamente impossibile l'azione dei gruppi criminali organizzati allo stesso livello di prima, ma essi si ricostituiranno ben presto in un'altra giurisdizione dell'Unione Europea. Per staccare la testa di questa "idra criminale", è necessaria una coordinata azione investigativa e giudiziaria e il ruolo di Eurojust è di fornire assistenza su tale versante.

Il secondo punto che voglio trattare riguarda l'importanza dell'interazione con i nostri partner. In questo caso la situazione attuale non è troppo incoraggiante. Abbiamo ad esempio buoni rapporti che stanno migliorando con Europol. Ancora una volta il riferimento a casi pratici può aiutare. Eurojust organizza incontri di coordinamento che riuniscono giudici, procuratori e ufficiali delle forze investigative degli Stati membri coinvolti in una determinata operazione. Li mettiamo tutti attorno ad un tavolo alla presenza dei loro rappresentanti nazionali presso Eurojust, in maniera tale che possano essere prese le decisioni strategiche in presenza di specifici e pericolosi casi di criminalità organizzata. Noi organizziamo circa 140-150 incontri di questo tipo durante l'anno ed Europol partecipa a circa un terzo di questi. Non si tratta di un dato privo di significato, ma chiaramente può essere migliorato. Forse dovremmo puntare ad almeno la metà degli incontri in presenza di Europol. Abbiamo inoltre dei contributi da parte dell'OLAF, un altro importante partner per noi, ma anche in tal caso la cooperazione necessita di essere migliorata.

In questo contesto di interazione con altri soggetti, vorrei fare una breve osservazione sulla procedura legislativa. Quando la legislazione viene approvata a livello dell'Unione Europea, la trasposizione negli ordinamenti nazionali dovrebbe avere luogo in maniera efficace e rapida. Sfortunata-

mente, giusto per dare un esempio che ha pesanti ripercussioni nel lavoro di Eurojust, la Convenzione europea sulla reciproca assistenza giudiziaria del 2000 non è ancora in vigore in tutti gli Stati membri. Di conseguenza, dopo un periodo di 10-11 anni, un importante strumento per la cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale non è stato ancora pienamente implementato.

L'ultimo punto che voglio trattare riguarda i miglioramenti futuri. La mia prima osservazione a tal proposito richiama quanto ho appena detto circa la legislazione ed è un'esplicita richiesta che qui voglio fare riguardo la revisione della Decisione su Eurojust del 2009[5]. Questo nuovo intervento legislativo è importante per facilitare la lotta alla criminalità organizzata e deve essere implementato negli Stati membri entro il 4 giugno 2011. Voglio pertanto cogliere questa opportunità per raccomandare agli Stati membri che la trasposizione nazionale di questa Decisione non segua le stesse tempistiche della Convenzione del 2000. Dico ciò perché una delle principali modifiche previste che incideranno sul lavoro di Eurojust, riguarda lo scambio di informazioni. C'è un articolo che, a mio modo di vedere, è cruciale per la futura azione investigativa e giudiziaria contro il crimine organizzato transnazionale. Si tratta dell'articolo 13. A grandi linee questa norma prevede che gli Stati membri, con i loro funzionari delle forze investigative e i procuratori, devono inviare informazioni a Eurojust quando trattano un caso di criminalità organizzata transnazionale. Grazie a tali informazioni Eurojust può mettere a disposizione la sua esperienza, fornendo assistenza sugli aspetti legali connessi a un caso di crimine transnazionale e facendo in modo che la collaborazione tra i soggetti nazionali ed europei sia la migliore possibile. In particolare possono essere scoperti dei collegamenti insospettabili tra diversi fenomeni criminali; possiamo suggerire strategie per far avanzare il caso a livello europeo; possiamo offrire consulenza su quale giurisdizione sia più adatta per le indagini e il perseguimento del reato ovvero sui mandati di arresto europei, sul coordinamento delle ricerche e degli arresti, etc.

Pertanto la nuova Decisione è una parte estremamente importante della normativa che riguarda direttamente Eurojust.

Prima di concludere vorrei riprendere il riferimento fatto sia dall'On. Alfano che dalla Commissaria Malmström alle Squadre Investigative Comuni (SIC). Io penso che le SIC rappresentino uno dei più importanti passi in avanti nella cooperazione a livello europeo. La squadra investigativa

[5] Decisione 2009/426/GAI relativa al rafforzamento di Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce Eurojust per rafforzare la lotta contro le gravi forme di criminalità.

comune può potenzialmente risolvere molte delle tradizionali difficoltà connesse alla cooperazione nei casi transfrontalieri. In particolare non è più necessaria la laboriosa e lenta procedura di predisporre una lettera di richiesta, che deve essere tradotta, corretta e che deve essere inviata o ricevuta attraverso le autorità centrali. Nelle squadre investigative comuni, gli ufficiali delle autorità investigative e giudiziarie dei vari Stati membri dell'Unione Europea possono cooperare fianco a fianco per indagare e ottenere prove, facendo in maniera tale che la lotta al crimine organizzato sia condotta in maniera efficace.

In conclusione vorrei nuovamente porre l'accento sul ruolo di Eurojust in tale ambito. Attraverso i fondi messi a disposizione dalla Commissione Europea, Eurojust valuta le proposte e amministra le risorse finanziarie per le squadre investigative comuni. Forniamo consulenza nella fase di predisposizione degli accordi relativi alla squadra investigativa comune, ospitiamo il Segretariato della Rete di SIC. La cosa che probabilmente ha maggiore rilevanza è che attraverso il diretto contatto con i membri nazionali ed europei delle squadre investigative comuni, Eurojust sta acquisendo costantemente una serie di competenze che potranno essere utili nelle future operazioni contro il crimine organizzato transnazionale.

Domande di approfondimento

S. Alfano: Qual è la posizione di Eurojust riguardo la possibile istituzione di un Procuratore Europeo? In che maniera ritiene che si possano superare le difficoltà di cooperazione e interazione tra Europol, Eurojust e OLAF che lei stesso ha manifestato? Sulla base della sua esperienza quali elementi o suggerimenti può fornirci per aumentare l'efficacia del mandato di arresto europeo?

A. Williams: La possibile istituzione di un Procuratore Europeo è chiaramente un argomento molto complesso e delicato, una decisione che riguarda più il livello politico che quello operativo e pratico di cui si occupa Eurojust. La prima preoccupazione di Eurojust in questo momento è la piena implementazione della nuova Decisione che la riguarda. Visto che nel caso del Procuratore Europeo è interessata la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, dobbiamo fare in modo che i nostri rapporti con l'OLAF migliorino in maniera tale da contribuire utilmente al dibattito con una più ampia casistica di esperienze.

Riguardo la seconda domanda sul Mandato di Arresto Europeo (MAE), penso che esso rappresenti in generale un'esperienza di successo. La procedura di consegna di persone accusate e condannate tra Stati Membri è sensibilmente migliorata da quando il MAE è stato introdotto. Di certo esistono ancora alcune difficoltà, per esempio sul principio di proporzionalità,

ma in generale il quadro è incoraggiante. Semplici ed efficienti procedure sono essenziali per affrontare la sfida della criminalità organizzata che per sua natura ignora le tradizionali frontiere. Ancora una volta Eurojust ha un ruolo importante nel garantire il successo del MAE, intervenendo quando diversi Stati membri hanno emesso un mandato per la stessa persona, monitorando la tempestiva esecuzione dei mandati e fornendo consulenza sui numerosi aspetti tecnici e legali che possono sorgere.

OCTA 2011: la minaccia del crimine organizzato nell'Unione Europea secondo Europol

di Troels Oerting[6]

Grazie mille per l'invito e per darmi l'opportunità di presentare un breve aggiornamento dagli uffici nei quali stiamo rifinendo la versione del prossimo OCTA (*Organized Crime Threat Assessment)*, il SOCTA 2011.

Innanzitutto vi fornirò un sintetico aggiornamento sull'evoluzione del crimine organizzato. Nella situazione pre-Schengen, in presenza di controlli alle frontiere interne all'Europa, la criminalità organizzata era solita agire saltando da un paese all'altro. Nello scenario post-Schengen si sente maggiormente la pressione dall'esterno per diverse buone ragioni: l'Unione Europea ha un solo mercato senza controlli alle frontiere interne, il che è estremamente positivo per tutti noi; d'altra parte questa situazione crea sicuramente delle opportunità per la criminalità organizzata.

Una cosa che potrei affermare polemicamente è che, se il crimine organizzato è già nello scenario post-Schengen, la polizia è ancora in quello pre-Schengen, poiché ci ritroviamo ancora a saltare da un paese all'altro per ottenere le prove e contrastare i gruppi criminali.

Qual è lo scenario per i 500 milioni di cittadini dell'Unione Europea e i circa 2,9 milioni di agenti di polizia? Qual è la sfida? Abbiamo individuato cinque *hub* – nodi di azione della criminalità organizzata – in Europa. Uno si trova a nord-est, uno a sud-est, uno meridionale che copre l'Italia – per buone ragioni –, uno che copre il sud-ovest e la penisola Iberica, uno a nord-ovest che circonda la zona in cui ci troviamo adesso, Bruxelles e i Paesi Bassi. Che cosa sta accadendo adesso? Cosa è cambiato?

Questi centri di gravità riguardano tutti i paesi dell'Unione Europea ma il fulcro è dove l'organizzazione è più forte, dove ha la base del suo potere.

[6] Vice-direttore di Europol.

L'Italia è uno dei principali epicentri da cui la criminalità organizzata stende i suoi tentacoli verso diverse regioni dell'Unione Europea.

Individuiamo anche alcune regioni criminali al di fuori dell'UE ma ugualmente collegate con i cinque *hub*. Per esempio se si va a sud-ovest si vedranno i flussi di cocaina provenienti dal Sud America e dall'Africa occidentale, che è un problema estremamente rilevante per l'UE. Si pensi inoltre alla zona dei Balcani, in una situazione molto travagliata e con un crimine organizzato molto attivo nel traffico di armi e di eroina.

Quali sono le minacce e quali sono le tendenze nello sviluppo della criminalità organizzata?

La crisi globale agevola il crimine organizzato in molti aspetti. Per esempio vediamo i segni di una maggiore corruzione all'interno dell'UE e una tolleranza sociale dei fenomeni criminali molto più elevata. La gente è più tollerante in questo momento perché vorrebbe mantenere lo stesso stile di vita che è solita avere, anche acquistando merci rubate o contraffatte. L'aumento della disoccupazione e la riduzione degli stipendi rendono più facile per le bande e le organizzazioni criminali reclutare manodopera a basso costo. Infine, ma non meno importante, vi sono diffusi e importanti tagli alla spesa pubblica riguardante la giustizia e le forze dell'ordine.

La rete criminale organizzata collabora molto attivamente con i professionisti, che vengono utilizzati nei settori più disparati dell'economia legale: il mercato immobiliare, quello finanziario, quello delle tecnologie dell'informazione, quello legale, quello chimico e farmaceutico. Tali professionisti possono far parte della rete criminale organizzata oppure più semplicemente possono essere corrotti o non si pongono questioni morali riguardo le loro azioni, gli interessa solo essere pagati per la loro attività di consulenza. Le più grandi organizzazioni criminali, tra cui le mafie italiane, forniscono anche dei servizi ad altri gruppi criminali organizzati. Quando ho iniziato a lavorare come agente di polizia 30 anni fa, il criminale per noi era un ladro, un omicida, uno stupratore; la polizia è stata costruita sulla base di queste esigenze. Purtroppo la situazione è radicalmente cambiata. Le organizzazioni criminali basano e costruiscono tutta la loro attività sul profitto e non si preoccupano se devono realizzarlo col contrabbando di droga o col favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o della tratta di esseri umani. La diversificazione della cooperazione è una delle caratteristiche emergenti. Si assiste a forme di baratto, scambiando la cocaina con l'eroina o con lo sfruttamento della prostituzione.

Assistiamo ancora a molti conflitti per il predominio del territorio tra le diverse organizzazioni criminali, anche se la criminalità organizzata sa che gli scontri per strada danneggiano gli affari perché attirano l'attenzione dei cittadini, della politica, delle forze investigativo-giudiziarie. Per questo cer-

cano di fare il tutto nella maniera più silenziosa possibile, stipulando accordi tra gli alti livelli delle organizzazioni stesse.

Queste sono le caratteristiche delle reti criminali in questo momento. Esse si pongono come nodi indispensabili tra i clienti e le vittime e utilizzano la violenza solo se necessario (ad esempio per minacciare qualcuno che vuole testimoniare contro di loro). Si prendono estrema cura dei clienti, sono molto attenti a fare loro delle buone offerte. Vuoi un computer? Posso dartene uno rubato. Vi è una concorrenza sleale rispetto all'economia legale.

La penetrazione nel settore privato non può essere sottovalutata, vi sono alcuni settori verso i quali la criminalità organizzata sta mostrando un crescente interesse, come quello energetico o quello delle telecomunicazioni (attraverso frodi IVA intracomunitarie, con mancati introiti per le casse pubbliche stimati in 5 miliardi di euro).

Il Commissario ha citato la criminalità informatica. Non potrei essere più d'accordo. Penso che la prosperità dell'Unione europea si basi sulla nostra capacità di usare internet in modo positivo. Acquistiamo su internet, facciamo operazioni bancarie, scambiamo le nostre informazioni ed è dunque un nostro dovere essere i migliori in questo settore. Purtroppo le stesse opportunità le ha la criminalità organizzata. E non mi riferisco alla criminalità ad alta intensità tecnologica, come le frodi con le carte di credito e la distribuzione on-line degli abusi sessuali su bambini, ambiti nei quali potrei presentarvi numerose storie di successo nel contrasto. La criminalità organizzata utilizza internet anche per il reclutamento e l'agevolazione dell'immigrazione clandestina, per la fornitura di prodotti contraffatti, per il traffico di specie a rischio d'estinzione e, ultimo ma non meno importante, per avere un canale di comunicazione sicuro. Come possiamo decifrare queste comunicazioni? È molto difficile per noi, le forze investigative e giudiziarie hanno bisogno di prove da presentare in tribunale. Se non le otteniamo, non si può perseguire nessuno. Se la comunicazione è nascosta, criptata, non possiamo dimostrare ad esempio l'esistenza di una gerarchia ed è per questo che dobbiamo investire molto nello sviluppo dell'area informatica. Questa diventerà una minaccia crescente e sono davvero felice di sentire che la Commissione sta valutando di intervenire in questo ambito.

Quale risposta possiamo suggerire? Penso che ci sia bisogno di forze di contrasto più forti. Europol non è una organizzazione di forze di polizia quanto piuttosto di forze dell'ordine: abbiamo al nostro interno funzionari delle dogane, Guardia di Finanza, tutte le forze dell'ordine degli Stati membri fanno parte di Europol. Abbiamo più di 140 ufficiali di collegamento provenienti dai 27 Stati membri e da 10 cosiddetti Paesi terzi, come ad esempio gli Stati Uniti, Colombia, Australia, Svizzera o Norvegia.

Dobbiamo anche essere consapevoli del fatto che gli *hub* criminali che ho descritto influenzano tutti gli Stati membri e non solo quelli in cui sono ubicati. Quando avremo terminato il progetto *Harmony* avremo una visione ancora migliore delle minacce criminali e la politica potrà decidere in maniera migliore le priorità. Abbiamo bisogno di una scomposizione in priorità nazionali. Rappresenta una priorità per la Danimarca, da dove vengo, che tutta la cocaina sta entrando dalla Spagna? Oppure devo aspettare che arrivi a Copenaghen?

Naturalmente la prima linea di difesa dovrebbe essere al di fuori dell'Unione; l'ideale sarebbe se si potesse già intercettare in Colombia ma nelle situazioni a noi più vicine possiamo fare i maggiori danni alle reti criminali organizzate. Ed è per questo che, a mio modo di vedere, ci dovrebbe essere un collegamento tra le priorità dell'UE e le priorità nazionali. Penso anche che sia molto importante che l'obiettivo sia l'identificazione e lo smantellamento delle organizzazioni criminali e non il mero intralcio delle attività delle stesse. Questo significa che l'obiettivo deve andare oltre il semplice mettere in prigione qualcuno. E sono d'accordo sul fatto che dobbiamo continuare a lavorare insieme, sono d'accordo con Eurojust sul fatto che dovremmo incrementare la partecipazione di Europol da un terzo alla metà delle riunioni. Sono certo che possiamo raggiungere questo obiettivo.

Suggeriamo di analizzare il fenomeno criminale nella sua interezza e complessità, non solo quando si manifesta in Europa, ma anche nel luogo di origine: in Afghanistan, nei luoghi dove si producono i precursori delle droghe sintetiche, nei paesi in cui vengono effettivamente prodotte le merci contraffatte.

Ho ulteriori due punti sui quali sono in perfetta sintonia con quanto già detto dal Commissario. Il profitto è il nome del gioco. Se non sei un serial killer o uno stupratore seriale, fai parte delle organizzazioni criminali per i soldi. E se non saremo abbastanza efficaci nel recuperare questi soldi, non otterremo mai nulla. Questi criminali saranno messi fuori dai giochi per 5-10 anni e nel giro di poco saranno di nuovo in affari. È necessaria una migliore qualità del lavoro e una maggiore efficacia e mi piacerebbe molto vedere una sorta di piattaforma comune dell'Unione Europea in materia di confisca e di contrasto al riciclaggio di denaro. Ritengo inoltre che la polizia dovrebbe scegliere alcuni obiettivi prioritari da indagare. Al momento la polizia è molto reattiva. Aspettiamo che il delitto si sia verificato e poi iniziamo le indagini. Ma se vogliamo affrontare il crimine organizzato italiano penso che dovremmo pianificare il lavoro, fissare delle iniziative, identificare gli obiettivi e poi lavorare su questi. Quindi dovremmo agire secondo gli obiettivi scelti e non solo secondo le opportunità.

Sono a favore delle squadre investigative comuni e penso che potremmo

avere maggiore cooperazione anche tra una serie di altre agenzie. Al momento abbiamo un'ottima collaborazione con Frontex. L'Europol ha un team con Frontex a Bari e a Lampedusa per combattere l'immigrazione illegale proveniente dal Nord Africa. E, ultimo ma non meno importante, mi dispiace dirlo, ma le risorse finanziarie servono. Quando i bilanci degli Stati sono in difficoltà, questi hanno la tendenza a focalizzarsi sulle priorità nazionali. Quindi potrebbe essere utile se l'Unione Europea prendesse in considerazione il finanziamento di alcune delle più grandi operazioni, fornendo contributi finanziari per le indagini. Questo potrebbe fare la differenza. Vi ringrazio per il vostro tempo e per questa opportunità.

Contrastare la frode e la corruzione: il mandato della Corte dei Conti Europea

di Ioannis Sarmas[7]

Spiegherò la prospettiva della Corte dei Conti Europea nel contrasto alla frode. Pur essendo estremamente utile l'esistenza di un meccanismo repressivo, il nostro approccio si concentra piuttosto sulla prevenzione e, dunque, sull'implementazione di efficaci sistemi interni di controllo di gestione.

In linea con gli standard internazionali, la responsabilità primaria per la prevenzione e l'individuazione delle frodi permane in capo alle amministrazioni. Secondo la Corte dei Conti Europea l'efficacia dei sistemi interni di controllo di gestione si misura valutando quanto tali sistemi siano in grado di monitorare i principali rischi, in primis quello di frode e quello di corruzione. Proverò nei pochi minuti a disposizione a spiegare quali sono le responsabilità della Corte dei Conti Europea in tale ambito, perché potrebbero verificarsi incomprensioni causate da una comparazione del nostro lavoro con quello degli omologhi nazionali e dei loro mandati. Probabilmente vi renderete conto che noi non abbiamo lo stesso tipo di competenze e responsabilità della istituzioni di controllo nazionali.

Tre puntualizzazioni sono necessarie.

La prima è che la Corte dei Conti Europea controlla unicamente il bilancio e le attività dell'Unione Europea e non degli Stati membri. In secondo luogo noi monitoriamo solo le istituzioni europee, principalmente la Commissione Europea, e non gli Stati membri, pur se questi eseguono l'85% del bilancio europeo. Non riteniamo – e non siamo autorizzati a farlo – gli Stati

[7] Membro della Corte dei Conti Europea.

membri come soggetti sottoposti al nostro controllo. La terza puntualizzazione riguarda le tipologie di attività di cui si occupa la Corte dei Conti Europea e in particolare: 1) predispone pareri, partecipando così al processo legislativo quando tali pareri riguardano le proposte normative su questioni finanziarie; 2) certifica la conformità delle dichiarazioni finanziarie delle istituzioni e delle agenzie europee e del Fondo di Sviluppo Europeo; 3) produce relazioni speciali sul *value for money*.

Non abbiamo poteri giudiziari e non abbiamo il potere di agire direttamente contro i soggetti che beneficiano illegalmente del bilancio europeo.

Relativamente al nostro ruolo nel contrasto alla criminalità, e più specificatamente nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, pur non essendo direttamente coinvolti, possiamo contribuire in maniera indiretta ma importante. In particolare ci sono due aspetti: rappresentiamo una struttura che disincentiva chi volesse compiere reati connessi all'esecuzione del bilancio europeo e, contemporaneamente, rappresentiamo un sostegno per gli amministratori, fornendo loro consigli su come rafforzare i loro sistemi interni di controllo.

La criminalità organizzata transnazionale può colpire il bilancio europeo attraverso la frode o la corruzione, finalizzate all'ottenimento di un beneficio illegale dai fondi europei. Per frode e corruzione intendo atti irregolari o illegali che riguardano sia i conti dell'Unione Europea sia le transazioni come ad esempio i contratti, i salari, le sovvenzioni.

Dunque, lo ripeto, il crimine internazionale è in grado, utilizzando la frode o la corruzione, di determinare conti errati ovvero atti irregolari o illegali nel quadro europeo per l'implementazione del bilancio europeo.

Qual è il ruolo della Corte dei Conti Europea nell'individuare le frodi e la corruzione?

Noi non conduciamo indagini con lo scopo di individuare casi di frode o corruzione. Le nostre competenze, le nostre responsabilità, riguardano il monitoraggio delle dichiarazioni finanziarie e delle transazioni. D'altra parte, compiendo questo lavoro, noi possiamo imbatterci in dichiarazioni non conformi o in atti irregolari che celano di fatto la frode o la corruzione. Accade molto raramente. Noi esaminiamo una cinquantina di casi l'anno con l'OLAF e questo lavoro non è di certo tra le nostre attività principali.

Il nostro lavoro ha un suo impatto perché i criminali sanno che noi stiamo monitorando circa 2000 transazioni l'anno e che, attraverso tale controllo, possiamo individuare casi di frode o corruzione.

Ma, come ho chiarito all'inizio del mio intervento, il nostro più importante contributo nella lotta alla criminalità riteniamo sia la nostra politica, tracciata nel più importante parere che abbiamo predisposto sette anni fa,

quello sul *Single Audit*. Esso rappresenta bene il nostro richiedere agli amministratori il rafforzamento dei loro sistemi interni di controllo di gestione. Questo significa che gli amministratori si sentono personalmente responsabili nel contrasto alla frode e alla corruzione e che devono porre in essere tutti gli opportuni meccanismi per eliminare o quantomeno mitigare il rischio che tali reati si possano verificare.

Per questo voglio lanciare un messaggio che potrebbe essere differente rispetto a quelli ascoltati finora: per la Corte dei Conti Europea la prevenzione è molto importante ed essa è nelle mani degli amministratori che rappresentano dunque i principali responsabili delle contromisure da prendere per eliminare o mitigare il rischio delle infiltrazioni criminali.

Domande di approfondimento

S. Alfano: La Corte dei Conti Europea come individua casi di riciclaggio di denaro collegati all'esecuzione del bilancio UE? Ritengo inoltre che sia molto preoccupante che la Corte dei Conti Europea non abbia alcun controllo sui Fondi Europeo di Sviluppo (FES) amministrato dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI). Queste operazioni nei paesi africani, caraibici e del Pacifico sono aumentate negli ultimi dieci anni circa del 40% e la maggior parte si svolge tramite intermediari finanziari. Sia il controllo della BEI che delle altre istituzioni europee è molto limitato, come testimoniato anche da alcuni casi di corruzione che sono stati evidenziati di recente dalla stampa internazionale. In quale maniera e con quali strumenti la Corte dei Conti Europea ritiene che si debba agire affinché tali fondi europei destinati a paesi terzi non vengano distratti dal crimine organizzato?

I. Sarmas: Riguardo al riciclaggio di denaro voglio precisare che la sola connessione con le nostre competenze riguarda una perdita di entrate a livello dell'Unione Europea. In tal senso può essere monitorato. Ma noi non abbiamo l'autorità investigativa di monitorare o scovare casi di riciclaggio di denaro. Il riciclaggio di denaro dovrebbe essere considerato come un caso di frode o corruzione.

Riguardo i Fondi Europei di Investimento o l'*European Investment Facility* – perché penso che la domanda principale sia questa – la mia risposta è estremamente sintetica e chiara: il legislatore europeo ha deciso che tale voce speciale del bilancio della Banca Europea per gli Investimenti non richiede la verifica di conformità e il controllo della Corte dei Conti Europea.

La politica della Banca Europea per gli Investimenti contro corruzione, frode e riciclaggio di denaro

di Jan Willem van der Kaaij[8] *e Matthias Maertens*[9]

J. W. van der Kaaij: Ringrazio molto l'On. Alfano per l'invito a partecipare a questo dibattito. Come lo stesso eurodeputato ha detto, c'è un particolare interesse per il modo in cui la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, con precipuo riferimento ai nostri processi di *due diligence* in materia di antiriciclaggio e di lotta ai paradisi fiscali. Pertanto abbiamo pensato che sarebbe stata una buona idea avere un contributo da parte del capo del nostro ufficio di controllo, il signor Maertens, che ci parlerà più diffusamente di questo problema particolare, parte del quadro più ampio. La BEI è l'istituzione finanziaria dell'Unione Europea di proprietà dei 27 Stati membri; lo scorso anno abbiamo prestato circa 72 miliardi di euro, quindi siamo comprensibilmente interessati a combattere le frodi, la corruzione e la criminalità internazionale nei progetti che finanziamo sia all'interno che all'esterno dell'UE. Ed è di questo contrasto che voglio parlarvi oggi.

Innanzitutto vorrei rispondere ad una domanda preliminare: perché lo facciamo? Siamo infatti l'istituzione finanziaria dell'Unione Europea e mettiamo a disposizione finanziamenti a lungo termine per i progetti europei. Il 90% dei nostri prestiti avviene all'interno dell'UE. Ma abbiamo anche un mandato importante nel sostenere le politiche di sviluppo dell'Unione Europea e la cooperazione nei cosiddetti paesi partner (i nostri investimenti extra-UE). Viste le cifre, le nostre attività sono molto importanti e sappiamo che i nostri obiettivi nel contrasto alla frode e alla corruzione sono semplicemente troppo importanti per essere mancati: la vastità dei progetti che intraprendiamo, le somme di denaro in gioco, il fatto che intraprendiamo più operazioni con una moltitudine di controparti diverse e che operiamo e coordiniamo progetti in ambienti a volte difficili, espongono la nostra azione a casi di frode e corruzione. E ciò che mi preoccupa è che se la BEI non prende le dovute contromisure per contrastare questi fenomeni, verrà percepita essa stessa come parte del problema invece che come parte della soluzione.

Probabilmente tutti in questa sala conoscono gli ostacoli che si possono incontrare nel rendere efficace l'azione di contrasto. In alcuni paesi in cui operiamo, che presentano dei quadri giuridici inconsistenti e deboli mecca-

[8] Ispettore generale della Banca Europea per gli Investimenti.
[9] Capo dell'Ufficio di Controllo della Banca Europea per gli Investimenti.

nismi di applicazione, la corruzione è radicata a livello politico e amministrativo. D'altra parte la corruzione esiste anche in paesi con un quadro giuridico e strutture di contrasto più forti. Nonostante i trattati e le convenzioni internazionali suggeriscano di aumentare la cooperazione, in pratica siamo ancora lontani da questo proposito, come accennato in precedenza.

Il potere di indagine della BEI è limitato e si ferma al livello amministrativo. C'è anche una comprensibile riluttanza a confrontarsi con la corruzione da parte della gente comune. Perché rischiare la propria sicurezza o quella della propria famiglia facendo una denuncia o testimoniando? Per questo i casi di corruzione sono spesso molto difficili da rilevare. E ritengo che questa difficoltà sia ben illustrata da quel moderno adagio per cui «Mai scrivere una e-mail su ciò che si può dire al telefono, mai dire al telefono quello che si può dire in una riunione, e mai dire in un incontro quello che dici con un scambio di sguardi».

Vediamo come la BEI cerca di fare la differenza. Il nostro ciclo di progetto è estremamente complesso e siamo consapevoli che la frode e la corruzione possono inserirsi in ciascuna delle fasi di questo processo, dai controlli di ammissibilità al momento di approvazione del progetto, dalla procedura di appalto all'erogazione dei fondi, alla fase esecutiva. Per noi rappresenta un principio fondamentale il tentativo di gestire il rischio di frode e corruzione in tutto il ciclo del progetto, prevenendolo o intervenendo qualora si sia già verificato. Per fare ciò – o per provare a farlo – abbiamo creato negli ultimi due anni un quadro ben chiaro che fa leva sul concetto di "tolleranza zero". Se qualcuno vuole prendere in prestito soldi da noi e pensa che abbiamo una politica predisposta per "tollerare" una certa dose di frode e corruzione, come una conseguenza inevitabile delle dimensioni delle attività che intraprendiamo, allora queste persone dovranno ricredersi, perché noi abbiamo una tolleranza dello 0% di frode e corruzione. Naturalmente non siamo così ingenui da pensare che si arriverà all'obiettivo dell'assenza di frode e corruzione sui nostri progetti, perché tolleranza zero non significa questo.

Prima di tutto effettuiamo un'analisi preprogettuale chiamata *integrity due diligence process*. Il signor Maertens ce ne parlerà più diffusamente a breve. In secondo luogo la divisione investigativa della BEI – di cui faccio parte – conduce le indagini per i casi di frode e corruzione e le attività conseguenti per prevenire e scongiurare tali fenomeni. Abbiamo inoltre una rigida politica che si concentra sull'obbligo di segnalare sospetti casi di frode, corruzione, collusione, coercizione, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo. Ogni dipendente della BEI ha l'obbligo di riferire ogni attività sospetta a noi della divisione investigativa. Abbiamo inoltre una politica a tutela di chi vuole denunciare cattive condotte all'interno del-

la banca a tal proposito. Come prevenzione teniamo dei corsi di formazione e aggiornamento regolari per i nostri dipendenti su queste politiche e sulla necessità di denunciare qualsiasi sospetto di frode, basandosi su vari indicatori che insegniamo a riconoscere. Stiamo inoltre istituendo un sistema di sbarramento per prevenire alle imprese e agli individui corrotti di essere ulteriormente coinvolti in operazioni finanziate dalla BEI.

D'altra parte siamo consapevoli che non bisogna aspettare le denunce di frode e corruzione per agire. Come dipartimento dobbiamo avere un approccio proattivo e preventive e per questa ragione abbiamo istituito un programma di revisione basato sul rischio (*Proactive Integrity Review*); grazie a tale programma, sulla base di alcuni indicatori di rischio, analizziamo alcuni progetti del nostro portafoglio e anche quando non individuiamo casi di frode, traiamo importanti indicazioni che cerchiamo di trasmettere al nostro staff operativo.

Infine, segnalo la stretta cooperazione con l'OLAF e con le autorità nazionali. Cedo adesso la parola al mio collega Maertens che ci parlerà meglio della fase di analisi preprogettuale.

M. Maertens: Come ci è già stato detto la BEI ha a tal proposito due sezioni separate: una è l'ispettorato generale e l'altra è la funzione di *compliance* (o di conformità). Quest'ultima è composta da un team di circa 15 dipendenti e il suo compito principale è quello di prevenire i rischi, in particolare i rischi reputazionali, rischi di frode e corruzione. Entriamo in gioco ogni volta che la BEI valuta un nuovo progetto o un'operazione di finanziamento con una nuova controparte. A quel punto effettuiamo una recensione molto approfondita della controparte, talvolta anche utilizzando investigatori speciali che ci forniscono informazioni pubbliche e non, specie nel caso in cui percepiamo delle questioni che potrebbero destare preoccupazioni. Il nostro quadro di riferimento – essendo una banca di *project financing* e una banca d'affari – è quello definito dalle direttive antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo. La presente direttiva recepisce all'interno dell'Unione Europea le raccomandazioni e le linee guida del Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI). La BEI, oltre a rispettare la direttiva come tutte le banche in Europa, ha compiuto ulteriori passi sulla base del dibattito sui centri finanziari *offshore* e sui paradisi fiscali. Vi è quindi un impegno della BEI a sostenere attivamente la lotta contro le giurisdizioni non cooperative o non trasparenti. La BEI fa propria quella che oggi viene definita "politica nei confronti delle giurisdizioni scarsamente regolate, non trasparenti e non cooperative" (politica NCJ), che si focalizza su tre elementi: l'evasione fiscale, la frode fiscale, la normativa antiriciclaggio e le attività illecite in generale, ma con una particolare attenzione verso le giurisdizioni non cooperative, giurisdizioni che non scambiano informazio-

ni a fini fiscali, giurisdizioni che rifiutano di implementare un forte quadro normativo antiriciclaggio. Tali giurisdizioni sono individuate dal GAFI o dal Global Forum sulla trasparenza fiscale, come non collaborative o scarsamente regolamentate. Queste giurisdizioni sono oggetto della politica NCJ e se sono sulla cosiddetta lista nera, non accederanno ad alcun finanziamento da parte della BEI.

La BEI non potrà effettuare operazioni nel caso in cui non sia soddisfatta della trasparenza delle operazioni e dei flussi di denaro. La BEI pone un divieto di operare in paesi situati nella lista nera – le giurisdizioni che non cooperano e si sono rifiutate di cooperare con le organizzazioni internazionali. Vi è poi un obbligo di *enhanced due diligence* (diligenza rafforzata) per tutte le controparti e i progetti che presentano un collegamento con i paesi nella "lista grigia", ovvero quelli che hanno preso un impegno a rispettare gli standard internazionali, ma non hanno ancora assolto pienamente alle promesse. Così al momento esiste una "lista nera" per le giurisdizioni proibite, una "lista grigia" per le giurisdizioni monitorate con piani d'azione e anche una sorta di "lista grigio scuro" per le giurisdizioni con i piani d'azione ma che non hanno rispettato le scadenze concordate. Esiste anche un obbligo di "diligenza rafforzata" imposto a tutte le controparti situate in NCJ ovvero che siano di proprietà o anche solamente controllate da una società situata in NCJ, con riferimento alle operazioni transfrontaliere. Inoltre esiste l'obbligo di segnalazione agli organi direttivi della BEI per qualsiasi operazione che abbia legami con una NCJ, in modo che ciascuna di queste operazioni è effettuata con la piena consapevolezza del nostro Consiglio di amministrazione.

Inoltre abbiamo anche un requisito di delocalizzazione per le controparti situate in giurisdizioni monitorate. La banca non sigla contratti con una controparte che si trova in una giurisdizione debolmente regolata nel caso in cui il progetto si svolga al di fuori della stessa, a meno che la controparte si impegni a rilocalizzarsi.

Vi è una eccezione che comprende progetti locali in un NCJ in cui la BEI ha un mandato per finanziare determinate operazioni. Si potrebbe in realtà essere obbligati a finanziare quei progetti in quel paese, facendo in modo che siano finanziati in modo trasparente, che il trattamento fiscale sia trasparente e che siano soggetti alla *enhanced due diligence*.

Quindi questo è il quadro generale: la politica NCJ si concentra sul rischio potenziale creato da giurisdizioni "deboli", prevedendo controlli maggiori dei documenti, delle informazioni finanziarie e sistematiche visite in loco.

J. W. van der Kaaij: Una volta che tutto questo processo di *due diligence* è stato concluso, la divisione di controllo adempie alla sua principale re-

sponsabilità che è quella di verificare e indagare tutte le accuse di frode, corruzione, collusione, coercizione, compreso il riciclaggio di denaro, sia sui progetti che all'interno della banca. Abbiamo in tal senso una funzione completamente indipendente nella BEI; io per esempio riferisco direttamente alla presidenza e al comitato di controllo della Banca. Lavoriamo molto in cooperazione con l'OLAF e le nostre indagini seguono norme severe in termini di imparzialità, riservatezza, diritti delle persone coinvolte, pur considerando che si tratta di indagini amministrative conoscitive e non di indagini penali; pertanto l'onere della prova segue il principio del "più probabile che no", che è il livello più basso in un procedimento penale.

Facciamo molto affidamento sulla cooperazione e sull'assistenza delle agenzie nazionali in quanto abbiamo concretamente bisogno del loro aiuto. Al termine della nostra indagine inviamo una relazione al nostro presidente e al comitato per il controllo con dentro alcune raccomandazioni, per esempio il congelamento di ulteriori erogazioni, l'accelerazione del prestito, il recupero delle somme erogate e, in alcuni casi, abbiamo anche rinviato il dossier alle autorità nazionali per l'avvio di un procedimento penale.

Riguardo la cooperazione con l'OLAF devo dire che funziona molto bene; l'OLAF ha un importante bagaglio di competenze in materia di indagini ed è in stretto contatto con i sistemi giudiziari nazionali, il che ha dimostrato di essere estremamente utile nella conduzione delle indagini. Da parte nostra mettiamo a disposizione la nostra conoscenza finanziaria e bancaria in relazione a tali indagini e questa cooperazione si estende a riunioni periodiche con l'OLAF e all'organizzazione di missioni e indagini congiunte, sino allo scambio di personale per un periodo di tempo più lungo. Inoltre i dossier della BEI sono a disposizione dell'OLAF per approfondimenti e indagini e la nostra politica del personale consente ai dipendenti di comunicare i sospetti di corruzione e frode direttamente all'OLAF invece che a noi, senza fornire alcuna spiegazione.

In conclusione, bisogna adottare una prospettiva di lungo termine. Il fenomeno della corruzione esiste da millenni. Dobbiamo insistere e migliorarci nell'educazione delle future generazioni e nel contrasto alla corruzione.

Domande di approfondimento

S. Alfano: Sono molto contenta che lei abbia messo in evidenza il principio della tolleranza zero. Vorrei però approfondire le vostre procedure di *internal corporate governance* e *client due diligence* per evitare di finanziare progetti che sono oggetto di riciclaggio di denaro. Vorrei inoltre ulteriori chiarimenti riguardo la vostra politica con le giurisdizioni non cooperative, visto che sono a conoscenza del fatto che la BEI è molto impegnata con

Panama, uno dei quattro paesi rimasti nella *grey list*. Il mio timore è che l'utilizzo di intermediari finanziari possa diminuire la capacità della BEI di controllare il buon esito dei fondi.

M. Maertens: Per quanto riguarda la prima domanda in relazione alla *due diligence* in materia di lotta contro il riciclaggio, le procedure che la BEI ha in atto sono focalizzate sulla controparte.

Nelle banche commerciali raramente si hanno controlli rigidi sui clienti, gran parte del lavoro si effettua sulla documentazione di base. Il processo della BEI è più approfondito perché non diamo soldi a nessuno se non dopo aver riunito tutte le controparti e dopo esserci assicurati della bontà dell'operazione. Questo è abbastanza insolito perché le normali banche commerciali non fanno tali approfondimenti in tutti i casi. Ci sono numerosi casi di riciclaggio di denaro in cui le banche commerciali erano convinte di avere a che fare con una società e invece si trattava solo di una casella postale. Il nostro approccio genera valore aggiunto nel processo della BEI: vi è un contatto fisico e il funzionario che si occupa del prestito lavora a stretto contatto col personale che si occupa di verificare la conformità e di controllare, specie quando si lavora con paesi extra-UE. Ma ancora una volta il nocciolo della questione è la prevenzione.

Con riferimento a Panama bisogna ricordare due cose: Panama è attualmente nella lista grigia non per un approccio debole contro il riciclaggio di denaro ma per gli aspetti di trasparenza fiscale. Questo aspetto assume rilevanza quando si crea una società con sede in Panama e si vuole far transitare il denaro tramite essa per poi fare uscire i flussi verso altri paesi. Diverso è il caso in cui la controparte è stato verificata e valutata ed il progetto è fisicamente realizzato a Panama. Abbiamo avuto casi con giurisdizioni come Panama con progetti a rischio di utilizzo come canale per sfruttarne la scarsa trasparenza fiscale; in quei frangenti abbiamo evidenziato il tutto nelle nostre relazioni e si è intervenuto per modificare il progetto e, in caso di non conformità, per bloccarlo. Questi aspetti vengono presi molto sul serio dai funzionari di prestito in banca e molto spesso un progetto che coinvolge giurisdizioni nella lista nera o grigia non è nemmeno proposto al direttivo della BEI, quindi è effettivamente bloccato in una fase molto precoce. Stiamo comunque cercando di migliorare le procedure di ogni giorno e siamo felici di essere qui anche per ottenere suggerimenti da questa platea esperta.

S. Alfano: Per noi è molto utile confrontarci con voi. Vorrei continuare su Panama. Con riferimento alla costruzione della diga idroelettrica Barro Blanco, quando è stato presentato un ricorso dalle comunità locali contro la "dubbia" società panamense che era incaricata della costruzione questa si è ritirata dal progetto, mentre la BEI stava approvando il finanziamento.

Vorrei sapere qual è stata la valutazione della BEI su questa improvvisa marcia indietro e se la BEI aveva sospettato che il progetto potesse essere associato a riciclaggio di denaro o altre attività illegali?

Più in generale che preoccupazioni ha la BEI riguardo al suo coinvolgimento in progetti infrastrutturali a Panama dove il settore delle costruzioni è pesantemente inquinato dalla criminalità organizzata e dal riciclaggio di denaro "sporco"?

Nel concreto, che precauzioni ha oggi la BEI riguardo al progetto di Metropolitana di Panama che sta valutando? Quali lezioni crede che si debbano trarre da eventuali errori del passato?

J. W. van der Kaaij: Il caso Blanco non era un caso di frode o corruzione o riciclaggio di denaro, si trattava di una denuncia proveniente dalla popolazione locale che non era stata sufficientemente ascoltata dal promotore del progetto. La denuncia ha un altro corso ma è arrivata anche a me perché, come ispettore generale, sono anche responsabile del meccanismo di ricezione dei reclami e delle denunce da parte di persone che si sentono colpite da un progetto e non sufficientemente ascoltate. Per questo abbiamo verificato la fondatezza del reclamo e abbiamo inviato persone sul luogo per parlare col promotore e con la popolazione. È stato in quel frangente che il promotore ci ha inviato un messaggio, ritirando la richiesta di finanziamento da parte della BEI. Quindi non c'era ancora una discussione da parte della banca per il finanziamento, era solo una fase preliminare e al momento in cui il promotore ha ritirato la richiesta non vi era alcuna ragione di verificare questioni connesse al riciclaggio di denaro, perché la denuncia si riferiva ad altro, era molto più legata ai problemi sociali della popolazione locale. Il promotore ha trovato finanziamenti da qualche altra parte e il caso dal nostro punto di vista è stato chiuso perché non vi era alcuna necessità di approfondimento.

Le proposte di Interpol per un più efficace impegno dell'Unione Europea contro le organizzazioni criminali e le mafie

di Pierre Reuland[10]

A nome del Segretario Generale di Interpol desidero ringraziare Sonia Alfano per aver invitato la nostra organizzazione a questa audizione al Parlamento Europeo.

[10] Rappresentante speciale di Interpol presso l'Unione Europea.

Non mi dilungherò sull'analisi delle organizzazioni criminali in Europa, condividendo pienamente le considerazioni effettuate precedentemente da EUROPOL. Preferisco piuttosto utilizzare il tempo a mia disposizione per fornire tre proposte concrete sulle modalità tramite le quali Interpol, che è considerato un partner dell'Unione Europea dopo il Programma di Stoccolma, può rafforzare il sostegno fornito ai paesi UE nella lotta contro le organizzazioni criminali e le mafie.

Vorrei ricordare quanto segue: la criminalità organizzata, che rappresenta una minaccia e che opera nei paesi dell'Unione Europea, è un fenomeno globale. Che sia il traffico di cocaina che proviene dall'America Latina attraverso l'Africa occidentale, che sia il traffico di esseri umani proveniente dall'Europa orientale, dall'Asia o dall'Africa o il traffico di medicinali offerti su internet (giusto per citare tre esempi), le organizzazioni criminali operano su scala mondiale, utilizzando le tecnologie moderne e riciclando i loro proventi attraverso il sistema bancario mondiale.

Rispetto a queste organizzazioni criminali globalizzate, la lotta al crimine organizzato fa perno su autorità giudiziarie, investigative e forze dell'ordine nazionali che, nell'ambito delle loro legislazioni nazionali, contano sull'assistenza e sul supporto delle organizzazioni europee e internazionali oggi qui riunite.

Noi di Interpol riteniamo che queste collaborazioni siano essenziali e che le strategie di contrasto alla criminalità organizzata già esistenti a livello globale a seguito della Convenzione ONU di Palermo del 2000 e al piano europeo connesso all'adozione del Programma di Stoccolma del 2009, debbano mettere l'accento su alcune misure concrete che rafforzino la cooperazione operativa nel quadro di questi partenariati.

Di conseguenza mi permetto di presentare tre idee funzionali ad approfondire la cooperazione tra l'Unione Europea e Interpol, che potrebbero essere realizzate a breve termine con un po' di volontà politica e che produrrebbero dei risultati tangibili in termini di arresti di criminali e di indagini giudiziarie andate a buon fine.

La prima proposta riguarda il mandato di arresto europeo, la seconda il controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea e la terza il rafforzamento delle forze di polizia e investigative nell'Africa occidentale. Il mandato di arresto europeo è evidentemente, come già detto dal Presidente di Eurojust, uno strumento eccellente e unico che permette la ricerca e l'arresto in tutti i paesi dell'Unione Europea sulla base della decisione di un magistrato nazionale. Ciononostante, rispetto alla criminalità organizzata, tale strumento presenta un limite relativo al fatto che esso coinvolge solamente i 27 Stati membri. La conseguenza è che un omicida ricercato in Belgio può facilmente nascondersi ai Caraibi senza essere disturbato, un

trafficante di esseri umani ricercato in Portogallo può continuare le sue attività in Ucraina senza che i servizi di polizia ne siano informati o che un pedofilo ricercato nell'Unione Europea possa rifugiarsi in Thailandia, senza che i servizi di immigrazione di quel paese siano informati dell'esistenza di un mandato di arresto europeo. Interpol, grazie al suo sistema di notifiche rosse, che evidentemente non ha lo stesso valore giuridico del mandato di arresto europeo, e grazie alla sua rete di comunicazione globale nei 188 paesi membri, è capace di informare tutti i servizi di polizia su scala mondiale istantaneamente dell'esistenza di un mandato di arresto nei riguardi di un criminale. Pertanto noi proponiamo che tutti i mandati di arresto europei siano simultaneamente pubblicati come notifiche rosse da Interpol. Questa misura non richiederebbe alcuna modifica legislativa ma unicamente una decisione del magistrato nazionale incaricato dell'operazione, poiché tutti i paesi UE sono membri di Interpol.

La nostra seconda proposta riguarda il controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea. Sappiamo che regolarmente le organizzazioni criminali utilizzano dei passaporti rubati; pertanto i paesi europei potrebbero facilmente rinforzare la loro efficacia a livello di controllo dell'immigrazione. Dal 2005 i paesi dell'Unione Europea ampliano la base dati di Interpol sui documenti di viaggio rubati o perduti. In questo momento il database globale conta circa 25 milioni di documenti di identità, di cui 15 milioni segnalati dai paesi dell'UE. È stupefacente constatare come, sebbene i paesi dell'Unione Europea alimentino tale database in maniera sistematica, gli stessi paesi non utilizzino le possibilità offerte da questo strumento per scoprire più criminali ai controlli alle frontiere. Di fatto soltanto due paesi in Europa, vale a dire Regno Unito e Svizzera, hanno integrato questo strumento di consultazione immediata nel loro sistema generale di controllo dell'immigrazione. Pertanto proponiamo come seconda idea di integrare la consultazione automatica del database Interpol sui passaporti rubati/perduti nel progetto di gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione Europea in preparazione alla Commissione Europea.

La nostra terza proposta riguarda il rafforzamento delle capacità investigative e di polizia nell'Africa Occidentale. I paesi dell'Unione Europea sono la regione di destinazione del traffico di cocaina, del traffico di esseri umani e dell'immigrazione illegale proveniente da sedici paesi dell'Africa occidentale. E noi ci lamentiamo continuamente dell'insufficiente livello di cooperazione investigativa internazionale con questi paesi. Ma bisogna rendersi conto che il problema consiste nel fatto che tali paesi africani non possiedono lo strumento di base per il regolare lavoro di indagine; essi non hanno infatti alcun sistema automatizzato di scambio di informazioni di polizia che renda quantomeno illusoria qualsiasi cooperazione di polizia in-

ternazionale sistematizzata. A tal proposito l'Unione Europea col suo sistema modello, il SIS, e Interpol con la sua rete di comunicazione globale, sono adeguatamente all'avanguardia per realizzare un progetto durevole con i paesi in questione della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale, la CEDEAO. Proponiamo di conseguenza di rafforzare la lotta contro le organizzazioni criminali che operano nell'UE attraverso la realizzazione di un progetto comune Interpol-UE per la messa in opera di un sistema regionale di scambio di informazioni in Africa occidentale.

Con queste tre idee noi intendiamo sottolineare la volontà di Interpol di assistere in generale i paesi dell'Unione Europea nel contrasto al crimine organizzato e in particolare di lavorare a stretto contatto con il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione Europea per realizzare delle sinergie operative con le agenzie Europol ed Eurojust.

L'approccio globale e integrato sviluppato dall'UNODC per lottare contro la criminalità organizzata transnazionale: sfide e opportunità

di Pierre Lapaque[11]

Ho l'onore e il piacere di essere in questo *panel* di relatori a rappresentare l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e la criminalità (UNODC) e più in particolare il suo direttore esecutivo, Youri Fedotov. Il mondo cambia, si evolve e il crimine si adatta costantemente a queste evoluzioni. Noi viviamo nel mondo dell'imprevedibile, dell'inatteso e più ancora in quello della globalizzazione. Siamo stati tutti quanti felicemente sorpresi dalla "rivoluzione dei gelsomini" e dalle sue conseguenze sul mondo arabo. Se noi stiamo ancora riflettendo e ci domandiamo ciò che dovremo o potremo fare per quella regione, siate certi che i gruppi criminali hanno già valutato i potenziali benefici che potranno ottenere da questa situazione confusa e instabile in termini di traffici di stupefacenti, di migranti e di armi. L'Unione Europea è sicuramente in prima linea nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale. La domanda che bisogna porsi è: siamo sufficientemente preparati per affrontare tale lotta?

L'UNODC è, come saprete, l'agenzia delle Nazioni Unite incaricata di assistere gli Stati membri nel fronteggiare flagelli quali gli stupefacenti, il crimine, la corruzione e il terrorismo. Non rappresentiamo un servizio ope-

[11] Direttore della Sezione "Criminalità organizzata e traffici illeciti", Ufficio delle Nazioni Unite per il contrasto alla droga e al crimine (UNODC).

rativo, come ad esempio lo sono Interpol, Europol o Eurojust, ma ugualmente siamo in prima linea a livello mondiale. Strutturerò la mia presentazione su due assi: l'impatto sull'Europa di alcuni crimini e la necessità di una risposta più integrata della comunità internazionale, considerando le sfide e le opportunità esistenti.

Vorrei presentare sinteticamente alcune delle minacce alle quali l'Europa deve far fronte. Per quanto riguarda la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione, giungono in Europa almeno 70.000 vittime ogni due anni. Per quanto riguarda invece il traffico di migranti, soprattutto dall'Africa del nord verso l'Europa, circa 50.000 persone arrivano illegalmente ogni anno e questo rappresenta un enorme profitto per le organizzazioni criminali, circa 150 milioni di dollari. Con riferimento al traffico internazionale di stupefacenti e di cocaina, soprattutto dall'America meridionale, 120 tonnellate arrivano solo in Europa per un volume di affari di 34 miliardi di dollari. Per il traffico di eroina dall'Afghanistan attraverso la rotta dei Balcani o quella che passa per la Russia, si tratta di un ammontare di 50 miliardi di dollari. Infine per ciò che concerne la contraffazione (computer, medicinali, prodotti di lusso) abbiamo un solo dato: in dieci anni abbiamo decuplicato il numero di beni confiscati.

Per contrastare i gruppi criminali, strutturati o no, che presentano un approccio imprenditoriale al crimine, la comunità internazionale è troppo spesso insufficientemente dotata o poco reattiva per rispondere tempestivamente ed efficacemente. La mancanza di preparazione adeguata da parte degli Stati si esplicita principalmente nella moltiplicazione dei servizi e delle agenzie incaricate di contrastare, sotto diversi aspetti, la medesima problematica: la criminalità organizzata transnazionale. A questa pluralità di attori si aggiunge spesso l'assenza di coordinamento, di collaborazione e di scambio di informazioni tra tali agenzie. Il fatto che i governi continuino a fornire delle risposte nazionali settoriali è certamente controproducente. A ciò si aggiunga che spesso gli Stati si intestardiscono nel voler contrastare le organizzazioni criminali transnazionali, per loro stessa natura flessibili, adattabili e proattive, attraverso strutture verticali, centralizzate e in grado di sviluppare delle risposte rapide ma a breve termine. Dotate di budget sempre più bassi e dovendosi scontrare con la sovranità degli altri Stati, le agenzie incaricate della lotta contro questi fenomeni si impegnano in una lotta ad armi impari contro le organizzazioni criminali, le quali dispongono al contrario di fondi illimitati e non considerano le frontiere come una problematica. Solamente una visione integrata, strategica e orientata all'economia, volta ad aggredire i "mercati criminali", permetterà agli Stati di migliorare le loro azioni di contrasto.

Se la comunità internazionale ha sviluppato l'assistenza e la coopera-

zione reciproca – gli esempi di iniziative di singoli Stati o regioni sono a tal proposito numerose – il coordinamento è spesso deficitario. Noi che lavoriamo nel campo dell'assistenza tecnica, abbiamo numerosi esempi di agenti o funzionari formati più volte sui medesimi argomenti da Stati differenti, di azioni effettuate in emergenza per non perdere i fondi assegnati fino a una determinata data, di programmi di formazione effettuati senza alcun seguito né alcuna valutazione dei benefici ottenuti dallo Stato destinatario. Per fortuna queste aberrazioni tendono a ridursi. L'approccio complessivo in tale ambito deve essere concertato, globale e continuo se si vogliono utilizzare al meglio le risorse pubbliche. Per minimizzare il rischio di sprechi esistono degli strumenti come ad esempio il sistema ADAM utilizzato dall'UNODC. La domanda è: questi strumenti sono utilizzati in maniera efficiente?

La dominazione del nemico passa, secondo Sun Tsu, attraverso la conoscenza dello stesso. Io non sono certo che tale precetto sia sempre tenuto in considerazione. Il mondo cambia, il crimine si adatta e cerca senza sosta nuove opportunità imprenditoriali.

Che cosa fa la comunità internazionale negli ambiti della criminalità informatica, della contraffazione dei medicinali, del traffico di organi, dei crimini ambientali? A che punto siamo nella conoscenza e nella comprensione effettiva di tali fenomeni, nell'implementazione di normative efficaci, nella formazione delle forze dell'ordine per fare fronte a tali minacce?

Eppure questi crimini si verificano quotidianamente in tutto il mondo, in Europa come altrove. Siamo pronti per contrastare tali fenomeni criminali? Essere realista non vuol dire essere pessimista.

Parliamo adesso delle opportunità che può cogliere la comunità internazionale per un contrasto efficace al crimine organizzato. Il diritto alla sicurezza è un diritto fondamentale. Per assicurarlo la comunità internazionale si è dotata di strumenti giuridici internazionali nei campi della lotta alla droga, al crimine transnazionale, al traffico di esseri umani, dei migranti, delle armi leggere, al contrasto alla corruzione o al terrorismo. Questi strumenti sono stati universalmente riconosciuti e sono in corso di ratifica. Le convenzioni internazionali forniscono agli Stati che le hanno ratificate un quadro legale equilibrato per contrastare tali flagelli, per esempio attraverso la cooperazione internazionale reciproca in materia giudiziaria. Una volta avvenuta la ratifica si pone il problema dell'applicazione a livello nazionale, regionale e internazionale. Esistono numerose autorità regionali e internazionali specializzate, ciascuna delle quali agisce nel suo ambito di competenza in concertazione con altri soggetti per assistere gli Stati in uno o diversi campi di azione specifici. Il coordinamento di tutte queste azioni e competenze rappresenta la pietra angolare

del successo nella lotta contro queste minacce. Questo è uno dei ruoli fondamentali delle Nazioni Unite.

In uno Stato in difficoltà rafforzare solamente i servizi di polizia è inutile se le autorità giudiziarie non vengono ugualmente rafforzate e messe in condizione di lavorare adeguatamente, senza essere esposte al rischio della corruzione; se il sistema carcerario non funziona; se le imposte non vengono raccolte per poter pagare i funzionari; se il rispetto delle regole di diritto nelle stesse autorità investigative e giudiziarie non è tenuto in debito conto; se il rispetto dei diritti umani non rappresenta che un'opzione.

Le Nazioni Unite hanno un approccio fondato sulla dimensione qualitativa e globale dello sviluppo, basato per esempio sul rafforzamento della *governance* e dello stato di diritto, sul rispetto dei diritti umani e sul perseguimento di forme di sviluppo sostenibile; il tutto attraverso partenariati tra paesi donatori e beneficiari. Solo un approccio integrato, coerente e globale può risultare efficace. Questa è la risposta sviluppata dall'UNODC per assistere i suoi Stati membri attraverso programmi regionali e nazionali integrati, prendendo in considerazione l'insieme delle problematiche identificate. Questo approccio, che si realizza sulla base di un solido partenariato con il o i paesi beneficiari e le organizzazioni internazionali o regionali, prova a generare una risposta dinamica, globale e continua. In questo ambito, sebbene la perfezione non esista, alcuni approcci risultano comunque più efficaci di altri.

Lo sviluppo è uno strumento fondamentale nel contesto della globalizzazione. In effetti poche persone sono criminali sin dalla nascita; le motivazioni per cui si diventa criminali sono spesso economiche, sia che si tratti di sopravvivenza che di desiderio di arricchirsi. Un approccio focalizzato unicamente sullo sviluppo non sarebbe però completo. Infatti, anche se un tale approccio diminuirebbe sicuramente l'attività dei criminali più poveri, in alcuna maniera verrebbe intaccata l'azione di quei criminali più avidi di denaro e bramosi di ottenere incredibili guadagni. Lo sviluppo è comunque fondamentale: esso deve essere considerato uno strumento utilizzato in un contesto globale di rafforzamento della buona *governance* e dello stato di diritto.

La risposta degli Stati è troppo spesso centrata sulla repressione e poco sull'educazione, la prevenzione e la considerazione delle culture esistenti. Per dissuadere i minori esposti a situazioni di rischio delinquenziale è essenziale fissare dei valori, dei comportamenti e delle norme positive nelle quali essi possano riconoscersi e che gli permettano di forgiare un carattere sufficientemente forte per non cadere nelle reti criminali, estremamente attraenti. L'UNODC si impegna a promuovere la cultura della legalità, troppo spesso dimenticata o trascurata.

Nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, l'approccio della comunità internazionale è stato spesso orientato unicamente su una problematica, un paese o una regione, come un pompiere di fronte ad un incendio. Un tale approccio trascura la natura concomitante, o addirittura antesignana, della globalizzazione del crimine rispetto a quella dell'economia. La comunità internazionale spesso tende ad avere una visione incentrata su un solo problema, senza porre sufficiente attenzione al contesto e senza prevedere che il crimine si può muovere, le "cattive" pratiche possono essere copiate e/o adattate da gruppi criminali in un altro contesto, in un altro luogo, ma sempre per lo stesso scopo: l'arricchimento. Inoltre, non bisogna rimanere in questa visione troppo eterea, direi troppo teorica, ma di tenere presente che dietro i soldi guadagnati illegalmente ci sono esseri umani che soffrono e muoiono e quindi agire il più vicino possibile alla fonte del problema.

L'Unione Europea presenta dei valori comuni che sono internazionalmente riconosciuti. Essa li condivide con altri Stati, fondandosi sui principi di responsabilità condivisa, di un approccio equilibrato, di rispetto dell'altro. Le Nazioni Unite si fondano sugli stessi valori. L'Unione Europea è un pezzo importante dello scacchiere mondiale e, essendo perfettamente cosciente del suo ruolo, assiste già oggi, direttamente e indirettamente, numerosi paesi nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale. D'altra parte l'Unione Europea non è che uno dei pezzi su questa scacchiera. Essa è cosciente della necessità di prestare attenzione alle problematiche emergenti, anche se queste non la riguardano direttamente, e di partecipare alle strategie globali e proattive in accordo con i suoi partner, sia a livello multilaterale che bilaterale. L'Unione Europea è senza dubbio la regione più integrata negli ambiti di forze di polizia, investigative e giudiziarie e questa integrazione, in quanto elemento efficace di lotta contro la criminalità organizzata, deve essere estesa ad altre regioni. Per fronteggiare l'idra criminale è necessario infatti un approccio globale di lungo termine, secondo il quale saranno fondamentali accordi di partenariato, collaborazione, scambio di esperienze nonché la messa a sistema di competenze tecniche e mezzi finanziari. Il mandato delle Nazioni Unite è idoneo per agire in questa direzione.

Infine qualche ulteriore spunto di riflessione prima di concludere il mio intervento. Per fare nuovamente riferimento a Sun Tsu, mi sembra opportuno rafforzare la nostra analisi strategica delle minacce esistenti ed emergenti, al fine di individuare le contromisure più efficaci e adeguate. Reagire è necessario, ma è meglio prevenire. Allo stesso modo la lotta contro quest'idra criminale non è più un problema semplicemente delle forze dell'ordine e della magistratura. Dobbiamo sviluppare degli accordi forti e condividere

le nostre esperienze con la società civile e il settore privato, entrambi soggetti in prima linea che vivono quotidianamente gli attacchi della criminalità organizzata (basti pensare, ad esempio, alle ONG nel campo del contrasto alla pedofilia, ai traffici di esseri umani, alla contraffazione di medicine, al traffico di organi; ovvero al ruolo del settore privato nel contrasto al riciclaggio di denaro, al finanziamento del terrorismo, alla criminalità informatica). Utilizzando la loro conoscenza quotidiana di tali fenomeni criminali, potremo migliorare le nostre azioni di contrasto. Esistono a tal proposito già delle iniziative in corso, bisogna insistere e spingersi oltre.

Ritengo inoltre che il confine tra l'aiuto allo sviluppo e quello destinato al rafforzamento delle politiche integrate di sicurezza sia troppo labile, talvolta inesistente. A mio giudizio deve essere accordata la stessa attenzione allo sviluppo (economico, agricolo, sanitario, etc.) e al rafforzamento degli ordinamenti penali nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione nei paesi beneficiari.

3. La minaccia del crimine organizzato transnazionale: dall'esperienza alla proposta

L'importanza della confisca dei patrimoni criminali e il ruolo della società civile: il riutilizzo per scopi sociali dei beni confiscati

di Roberto Forte[1]

Negli ultimi anni le risposte al crimine organizzato si sono allargate, non si è solo più concentrati sulle misure che colpiscono personalmente i membri delle organizzazioni criminali, ma il colpire i loro patrimoni è diventato di primaria necessità.

Questo allargamento acquista importanza con la progressiva liberalizzazione nella circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, portata nel continente europeo dallo svilupparsi dell'Unione Europea e più in generale nel mondo dalla globalizzazione economica. Infatti oggi, sia grazie a questa evoluzione dell'economia mondiale sia a causa dello sviluppo di strumenti finanziari legati alle nuove tecnologie informatiche, è molto più facile per le organizzazioni criminali compiere investimenti e operazioni finanziarie in ambito transnazionale.

Le risposte della comunità internazionale al crimine organizzato devono obbligatoriamente tener conto di queste nuove realtà per poter assicurare la sicurezza degli individui, delle società e delle economie.

Istituzioni quali le Nazioni Unite ed il Consiglio d'Europa hanno riconosciuto l'importanza dello sviluppare e del mettere in atto nuovi strumenti di prevenzione, tra i quali anche la confisca dei beni delle organizzazioni criminali, per stare al passo con l'evoluzione delle imprese criminali.

L'Unione Europea stessa si è dimostrata consapevole della necessità

[1] Direttore di Flare Network.

dello sviluppo di nuovi e migliori mezzi di contrasto del crimine organizzato.

Tale consapevolezza ha trovato sua prima espressione nell'*Action Plan*[2] del 1997 per il contrasto della criminalità organizzata elaborato dal Consiglio Europeo, il quale afferma che «se l'Europa aspira a diventare un'area in cui libertà sicurezza e giustizia siano sviluppate al massimo livello possibile essa deve dotarsi di strumenti strategici e tattici per affrontare questa sfida».

La confisca in particolare è stata utilizzata dall'Unione Europea come strumento nella lotta al traffico di droga negli anni '80 e da lì il suo utilizzo si è allargato a crimini non correlati al narcotraffico.

L'*Action Plan* del 1997 e la *Millenium Strategy*[3] del 2000 identificano i "proventi del crimine" come la principale motivazione del crimine organizzato ed enfatizzano l'importanza di introdurre «una legislazione ampia e ben sviluppata nel campo della confisca» oltre a «strumenti legislativi atti a tracciare, sequestrare e confiscare i proventi del crimine».

Con il Programma di Stoccolma (l'agenda delle priorità dell'Unione Europea nei settori libertà, giustizia e sicurezza per il periodo 2010-2014) ancora una volta l'UE sottolinea la necessità di aumentare gli sforzi nel campo della confisca.

All'interno dell'Unione Europea la confisca è solitamente collegata ad un procedimento penale come sanzione conseguente ad una condanna (procedure *in personam*). Solo alcuni Stati membri hanno adottato la confisca all'interno di procedimenti civili rivolti direttamente ai patrimoni (procedure *in rem*). Il vantaggio maggiore che si riscontra negli Stati che adottano quest'ultimo tipo di procedure è che nei procedimenti civili il livello di prova richiesto è solitamente minore che nei procedimenti penali. Un secondo vantaggio è dato dal fatto che la confisca in questo modo è possibile anche senza che vi sia una condanna. Alcune correnti dottrinali particolarmente garantiste hanno sollevato dubbi sul fatto che questi due profili della confisca come sanzione civile possano ledere diritti umani quali il pieno e libero godimento della proprietà, la presunzione di innocenza ed il diritto ad un giusto processo.

Di seguito propongo una schematica panoramica sulla legislazione europea in materia di confisca.

L'Azione comune 98/428/GAI sull'istituzione di una Rete Giudiziaria Europea e la Decisione quadro 2001/500/GAI sul riciclaggio, l'identi-

[2] Piano d'azione dell'Unione europea contro la criminalità organizzata, approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam (1997).

[3] Piano d'azione del Consiglio Europeo dal titolo "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata – Strategia dell'Unione Europea per l'inizio del nuovo millennio" (2000).

ficazione, la tracciabilità, il sequestro e la confisca dei proventi del crimine introducono la confisca per equivalente e alcune facilitazioni nella trasmissione internazionale degli ordini di confisca, prima fra tutte l'obbligo per gli Stati membri di trattare con la stessa priorità ordini nazionali ed internazionali.

La Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio si concentra sul reciproco riconoscimento degli ordini di congelamento di beni o di sequestro probatorio tra gli Stati membri.

La Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio sulla confisca dei proventi, strumenti e proprietà connessi al compimento di un reato introduce la confisca "estesa" a quei beni, oltre a quelli provenienti direttamente dal reato, che paiono non giustificabili dalla situazione economica "legale" del condannato.

La Decisione quadro 2006/783/GAI sul mutuo riconoscimento degli ordini di confisca tra gli Stati Membri stabilisce la diretta esecuzione degli ordini di confisca emanati da un giudice di uno Stato membro in un altro Stato membro, senza la necessità di un ulteriore esame da parte di un'autorità giurisdizionale di quest'ultimo.

Infine la Decisione quadro 2007/845/GAI sulla cooperazione degli *Asset Recovery Offices* (ARO) degli Stati Membri obbliga gli Stati membri a dotarsi di un ARO e a stabilire procedure di cooperazione tra tali uffici centrali per l'individuazione e il recupero dei patrimoni criminali per favorire lo scambio di informazioni e di buone pratiche.

Lo strumento utilizzato dall'Unione Europea fino a questo momento è stato quello della Decisione quadro. La Decisione quadro pone a carico degli Stati membri un'obbligazione di risultato da raggiungere, lasciando alle autorità nazionali la scelta delle modalità e dei mezzi per raggiungere tale risultato, con la conseguenza negativa che tra le legislazioni degli Stati membri possono permanere differenze molto marcate.

Anche se il Piano d'azione congiunto del Consiglio e della Commissione Europea del 2005 per l'implementazione del Programma di L'Aia, poi sostituito nel 2010 dal Programma di Stoccolma, riteneva il riuso dei beni confiscati per scopi sociali o per la compensazione di una determinata vittima una priorità, l'attuale Commissaria Europea per gli Affari Interni Cecilia Malmström, presentando nel novembre 2010 la comunicazione della Commissione riguardante la Strategia di sicurezza interna[4], non ha fatto alcun riferimento al riuso sociale dei beni confiscati come priorità legislativa della Commissione. Detta comunicazione appare ambiziosa nel suo obietti-

[4] Comunicazione della Commissione Europea dal titolo "La strategia dell'Unione Europea di sicurezza in azione: cinque passi per creare un'Europa più sicura", COM(2010)0273.

vo di perseguire le organizzazioni criminali ma rimane vaga relativamente alla tutela e all'utilizzo dei beni confiscati. Essa prevede azioni legislative in molti campi, a partire dalla disciplina della confisca contro terze parti, fino allo sviluppo degli ARO in ciascuno Stato membro.

Purtroppo tale ambizione non si ravvisa per ciò che riguarda la protezione e il riutilizzo dei beni confiscati, considerando che solo per il 2013 la Commissione prevede di emanare delle linee guida per evitare che i beni confiscati tornino nella disponibilità delle organizzazioni criminali.

Fortunatamente a controbilanciare questi termini piuttosto lunghi previsti dalla Commissione vi è una raccomandazione del Parlamento Europeo datata maggio 2009 e rivolta al Consiglio, sullo sviluppo di uno spazio di giustizia penale dell'Unione Europea e sulla necessità di adottare «senza indugio» uno strumento legislativo «in materia di confisca dei beni finanziari e dei beni delle organizzazioni criminali internazionali e sul loro riutilizzo a fini sociali». Rimane al momento in fase di studio una direttiva europea che regolamenti tutto il pacchetto normativo legato alla confisca e alla gestione dei beni.

Come FLARE abbiamo contribuito alla stesura della valutazione di impatto necessaria in fase preliminare e i nostri contributi, in particolare quelli che fanno riferimento all'importanza dell'uso sociale dei beni confiscati, sono stati inclusi. Si prevede per la fine del 2011 la presentazione della proposta di direttiva da parte della Commissione Europea.

Esiste inoltre, in Europa e non solo, un movimento sempre crescente di associazioni, cittadini, istituzioni nazionali e locali che si pongono con sempre maggior insistenza il grande tema democratico che sottende ai fenomeni di criminalità organizzata. La sempre maggior capacità delle organizzazioni criminali di movimentare gestire e controllare capitali, infatti, sta creando un vuoto democratico sempre più preoccupante.

Al contempo l'esperienza italiana di lotta ad un fenomeno mafioso che da sempre si coordina e si relaziona con la politica e con l'economia, oggi appare come un modello a cui ispirarsi. FLARE si è fatta, e si fa, portatrice in Europa di questa esperienza. Assistiamo ogni giorno ad un crescente interesse, ad una montante necessità di restituire alla politica e dunque al sistema democratico la centralità delle decisioni.

In questo quadro il ruolo del Parlamento Europeo diventa di fondamentale importanza, noi tutti cittadini europei dobbiamo imparare a vivere questo strumento di democrazia fino in fondo, ad utilizzarlo attraverso i nostri rappresentanti, per guidarli, spronarli e controllarli.

Siamo oggi sempre più convinti che attraverso un uso sinergico degli strumenti democratici, degli apparati statali e delle istituzioni europee si possa sconfiggere un fenomeno che prima di tutto è di natura culturale e

non economica. Solo attraverso la consapevolezza e la cittadinanza attiva nel vero senso della parola le istituzioni saranno in grado di superare la loro dimensione per affrontare un problema che ci coinvolge tutti, nella nostra vita quotidiana.

Crediamo che oggi la società civile sia pronta per questa scommessa, che le istituzioni europee, in particolare Commissione e Parlamento siano ricettivi. Non ci resta che costruire un percorso con le autorità nazionali e con il Consiglio, per poter afferrare un cambiamento che oggi per la prima volta è seriamente alla nostra portata.

Globalizzazione, economie illegali e crimine organizzato

di Antonio Tricarico[5]

Affrontare l'ampia questione della globalizzazione e del ruolo giocato nel suo ambito dalle economie illegali e dal crimine organizzato impone l'utilizzo di un approccio focalizzato, volto a restringere il campo di attenzione.

Senza dubbio la finanza è un legame centrale tra globalizzazione, economie illegali e crimine organizzato e quindi mi concentrerò principalmente su questo aspetto. In particolare vorrei dimostrare brevemente la tesi secondo cui senza mettere a posto, regolamentare e ridimensionare la finanza globale, i problemi aumenteranno, così come il ruolo dei flussi finanziari illeciti mossi dal crimine organizzato.

La gravissima crisi finanziaria – poi economica e sociale – del 2007-2009 ha finalmente posto al centro del dibattito politico della comunità internazionale e di molti paesi il tema della mancanza di controllo, pressoché totale, sull'operato della finanza globale. Ciononostante ad oggi ben poco si è fatto per definire regole chiare e molto più stringenti per l'operato della finanza globale e, soprattutto, nel dibattito è emerso limitatamente la dimensione illecita di questa.

Negli ultimi quattro decenni sono avvenute profonde trasformazioni del sistema economico e finanziario, racchiuse in quel processo che è stato definito globalizzazione di stampo liberista, ossia centrato sulla supremazia del libero mercato. In breve quattro liberalizzazioni strutturali del sistema monetario e finanziario internazionale (liberalizzazione del sistema dei tassi di cambio tra le monete nel 1973, dei movimenti di capitali negli anni '80, dei servizi finanziari negli anni '90 e quindi del sistema bancario e dell'in-

[5] Coordinatore della Campagna per la Riforma della Banca Mondiale (CRBM).

gegneria finanziaria nell'ultima decade) hanno disintegrato il sistema economico finanziario emerso dopo la crisi del '29 e sancito a Bretton Woods nel '44 – ossia un sistema monetario internazionale statico e stabile con un ruolo centrale del controllo dei movimenti di capitale per mantenere la finanza principalmente a livello nazionale –, secondo la visione keynesiana della moderna macroeconomia. Questi due temi sono finalmente diventati tema di discussione, seppur in maniera più sfumata e focalizzata, in ambito G20, anche se al dibattito ad oggi non è seguita alcuna azione di rilievo.

Le quattro liberalizzazioni citate hanno permesso la creazione di quello che forse oggi è l'unico vero mercato globale: ossia quello dei capitali e dei servizi finanziari – il vero motore primo della globalizzazione liberista. Questo mercato globale unico ha solo poche eccezioni, in primis la Cina – che non tanto a sorpresa è tra le poche realtà meno colpite dalla crisi attuale e presa a modello della crescita da sostenere.

Ciò ha portato ad uno sviluppo enorme della finanza a livello globale. A fronte di un Pil mondiale di circa 58 trilioni – ossia migliaia di miliardi – di dollari nel 2009 ed un volume di 15 trilioni di dollari del commercio mondiale dei beni e servizi, la liquidità gestita dai fondi istituzionali ha superato il Pil mondiale con il valore nominale dei contratti finanziari derivati che ha superato i 1000 trilioni di dollari – ossia è come se la produzione reale fosse assicurata quasi venti volte, un non senso – ed il commercio giornaliero sui mercati monetari si aggira intorno ai 3,5 trilioni di dollari.

Siamo arrivati al punto che l'economia reale e produttiva è totalmente dipendente dai mercati finanziari, l'opposto della funzione originaria della finanza; a peggiorare la situazione il fatto che è ormai diventato quasi impossibile distinguere tra capitale produttivo e capitale speculativo. Si pensi che nel 2007 il 40% dei profitti di tutte le società americane erano generati da pure operazioni finanziarie non collegate ad alcuna produzione. Questa è la cosiddetta "finanziarizzazione" dell'economia, ossia il ruolo quasi esclusivo di mediazione che viene affidato ai mercati finanziari nel dare risposte ai bisogni dell'economia reale, con tutte le implicazioni che ciò comporta per la giustizia sociale e per l'economia.

In questo contesto una nuova regolamentazione dei mercati finanziari è quanto mai urgente, ma è giusto non illudersi che sia sufficiente per risolvere alla radice il problema. Il genio della finanza globale va rimesso dentro la lampada con decisione, è necessario ridimensionare il volume dei mercati finanziari e dei movimenti di capitale e restringerli principalmente all'ambito nazionale o regionale.

Tale trasformazione radicale dell'economia e della finanza globale è stata subito intuita dal crimine organizzato e da tutti gli attori economici con una propensione internazionale, quali le imprese multinazionali, che hanno

visto un'occasione unica di crescita e sviluppo da sfruttare al meglio. Ed è quello che è successo.

Nell'ambito dei crescenti flussi finanziari a livello internazionale, i flussi illeciti hanno beneficiato di una mancanza strutturale di controlli a livello globale e dell'assenza di un adeguato coordinamento internazionale tra le varie giurisdizioni e le istituzioni globali capaci di agire al riguardo. Anche a livello europeo, nonostante il livello di integrazione del mercato comune, tali controlli non esistono in maniera adeguata. In breve, negli ultimi decenni vi è stata una mancanza di volontà politica a tutti i livelli nell'accettare la sfida dell'azione extraterritoriale per controllare tali flussi, in assenza di un regime adeguato a livello internazionale.

I flussi illeciti internazionali sono principalmente di tre tipi: criminali (in senso stretto), commerciali e collegati alla corruzione ed al furto. Si calcola in via prudenziale che tali flussi rappresentino tra il 2 ed il 5% del Pil mondiale. Raymond Baker nel 2005, nel suo libro divenuto riferimento sul tema, "Il tallone di Achille del Capitalismo", ha dato una stima minimale dei flussi "sporchi" di soldi in termini assoluti di 1,000-1,600 miliardi di dollari l'anno – stima ufficialmente confermata dalla Banca mondiale – ossia circa il 2% del prodotto interno lordo mondiale. Interessante è anche la ripartizione di tali flussi: 550 miliardi di origine criminale (200 per il traffico di droga, 100 per l'estorsione, 100 per il contrabbando, 120 per la contraffazione, 30 per altri traffici); 50 miliardi connessi alla corruzione e ai furti – meno di quello che il senso comune forse porterebbe a pensare – e 1000 miliardi per l'attività commerciale (250 miliardi per il *mispricing*, 500 per abuso di prezzo di trasferimento, 250 miliardi per transazioni fasulle). Quindi, secondo questi dati, si può dire che i flussi illeciti criminali in senso stretto sono il 30-35% del totale.

Il riciclaggio è lo strumento per rendere legali i soldi di fonte illecita, "lavare" i soldi "sporchi". L'uso delle risorse finanziarie con il riciclaggio è uno dei tre modi principali con cui il crimine organizzato entra nell'economia (oltre alla violenza e minaccia ed alla corruzione e complicità dei pubblici ufficiali).

Il Fondo monetario internazionale stima che in 20 paesi OCSE il riciclaggio di denaro sporco ammontasse a 273 miliardi di dollari nel 1995 (ossia l'1,33% del Pil di allora). Nel 2006 il riciclaggio si stima ammontasse negli stessi paesi a 603 miliardi di dollari (ossia l'1,74% del Pil). Ovviamente tale denaro, una volta ripulito, potrebbe essersi nuovamente spostato in altri paesi. Se si guarda alle principali destinazioni del riciclaggio, l'Italia figura al quarto posto con 55-105 miliardi di dollari, dopo gli USA, le isole Cayman e la Russia.

Complessivamente a livello mondiale si stima che nel 2006 ben 600 mi-

liardi di dollari derivanti dal business della droga siano stati ripuliti. Parimenti il Fondo Monetario Internazionale stima che il riciclaggio ammonti come minimo a 1,5 trilioni di dollari; altre stime più realistiche parlano di quasi 3 trilioni di dollari. Tali risorse finanziarie sono investite principalmente in imprese, in varie attività commerciali (nel settore minerario, estrattivo e del petrolio) ed in classiche attività criminali.

Nell'ambito di questi flussi internazionali illeciti, i paradisi fiscali sono il cuore finanziario del riciclaggio. Sarebbe meglio chiamarli giurisdizioni segrete in quanto, oltre ai vantaggi dovuti alla competizione fiscale con gli altri paesi – ossia l'assenza o quasi di tassazione –, tali paesi offrono una copertura della segretezza dei depositi e delle transazioni senza precedenti, che ovviamente è ideale per il business illegale del riciclaggio.

Oggi si stima che circa 11 trilioni di dollari di ricchezza solamente di individui – quindi senza considerare le imprese – è depositata nei paradisi fiscali, evadendo ogni tassazione. Il 72% di tale ricchezza è gestito da solamente 50 banche a livello internazionale.

Il 60% del commercio mondiale di beni e servizi transita fiscalmente tramite i paradisi fiscali, e la metà di questo avviene all'interno della stessa azienda multinazionale, da cui si capisce la facilità con cui si generano flussi illeciti commerciali – basati sulla pratica dell'abuso di prezzo di trasferimento. Ciò genera una fuga di capitali impressionante dai paesi in via di sviluppo e dalle economie in transizione verso i paradisi fiscali e poi i paesi avanzati: si stima che siano fino a 1000 miliardi di dollari, ben 10 volte di più dell'aiuto allo sviluppo internazionale. Nella sua storia dall'indipendenza in poi, si stima che la sola India abbia perso in questo modo circa 500 miliardi di dollari.

È utile ricordare che i paradisi fiscali hanno avuto un ruolo centrale nella creazione del cosiddetto "sistema bancario ombra", che risulta alla base della crisi finanziaria iniziata nel 2007. La gran parte dei veicoli finanziari creati per cartolarizzare i debiti delle banche hanno sede nei paradisi fiscali, così come più dell'80% dei fondi di *private equity* e di *hedge funds*, altamente speculativi, così come la gran parte dei bonus dei banchieri e dei *trader* finanziari finiscono lì.

Ad oggi pochi risultati sono stati raggiunti nella lotta ai paradisi fiscali, dichiarata in maniera altisonante dal G20 a Londra nell'aprile 2009. La lista nera dell'Ocse è tornata di nuovo vuota, come se il problema fosse stato risolto, e nella lista grigia sotto osservazione ci sono solamente quattro paesi. Una vergogna insomma.

I flussi illeciti, e criminali in particolare, non sembra siano stati intaccati dalla crisi finanziaria ed economica. Anzi. Si calcola che un ulteriore trilione di dollari di ricchezza privata si sia spostato nei paradisi fiscali in segui-

to alla crisi finanziaria ed economica, dopo un breve e transitorio ritorno della ricchezza *on-shore* per qualche mese, a seguito al collasso della Lehman Brothers.

Inoltre, secondo l'agenzia ONU di Vienna per la lotta al crimine, nell'apice della crisi finanziaria che ha completamente bloccato il mercato del credito, le banche sono riuscite a rimanere liquide grazie ad un ingente quantità di fondi provenienti da attività dubbie ed illecite. Insomma sembra che il crimine abbia aiutato ad evitare il collasso del sistema bancario e finanziario, tanto quanto le banche centrali!

Allo stesso tempo il sorprendente intervento pubblico in economia tramite interventi di stimolo ed immissione di liquidità nei mercati finanziari, nella fretta dell'esborso rischia sistematicamente di sostenere operazioni dubbie se non illecite. Si guardi solamente alla Banca europea per gli Investimenti, la banca pubblica dell'Unione Europea, che nel 2009 ha gestito 70 miliardi di euro. La banca è tra i principali investitori oggi nella grandi infrastrutture a Panama – ben noto paradiso fiscale, dove soprattutto il settore edilizio è strutturalmente collegato al riciclaggio di denaro. Spostandoci in Africa, recentemente sono emersi diversi scandali riguardanti alcune banche nigeriane che hanno ripetutamente beneficiato del sostegno di questa Banca. In particolare quattro istituzioni, poi andate in bancarotta e salvate dalla Banca centrale nigeriana, erano lo strumento centrale per l'ex governatore dello stato del River delta per gestire fondi corrotti e riciclare denaro. Paradossale che gli appelli pubblici sin dal 2007 delle autorità nigeriane a fare attenzione ad investire in queste banche siano rimasti inascoltati in Europa.

Si aggiunga che le misure urgenti messe in campo di fronte alla crisi hanno addirittura legittimato pratiche illeciti, in attesa che nuove regole per la finanza arrivino. Questo è il caso del vergognoso scudo fiscale per il rientro dei capitali dall'estero che hanno evaso il fisco italiano, promosso dal ministro Tremonti. Alla fine soltanto il 35% dei 90 miliardi condonati sono effettivamente rientrati in Italia, ed in ogni caso sono stati tassati al 5%, invece che una media del 40% dovuta originariamente. In più per legge è stato garantito l'anonimato dell'evasore. Un regalo non da poco al crimine, che ha potuto riciclare alla grande in Italia capitali sporchi. Infatti, di tutte le migliaia di richieste di condono, soltanto due sono state segnalate dalle banche come possibilmente collegate a fini di riciclaggio. Un po' poco, se si pensa alla dimensione del problema esposta in precedenza.

La criminalità quindi riesce a navigare bene nelle acque agitate della crisi, se non addirittura a beneficiarne, come gli speculatori più avidi e scaltri, poiché segue proprio il modello ed utilizza a suo favore i punti di forza della "finanziarizzazione" esasperata dell'economia – intesa come il ruolo

centrale e quasi esclusivo di mediazione affidato ai mercati finanziari nel dare risposta a bisogni economici e sociali reali.

La "finanziarizzazione" è un toccasana per il riciclaggio, poiché si basa sul generare soldi da soldi, a prescindere dalle implicazioni per l'economia reale. La "finanziarizzazione" è strumentale alla creazione e all'apertura di nuovi mercati che poi saranno dominati da pochi attori. Ed infine la "finanziarizzazione" allunga la catena di causa-effetto tra decisioni ed azioni, e diluisce molto la responsabilità dei singoli attori finanziari, in un sistema opaco in cui le catene di responsabilità sono troppo lunghe e complesse da risalire. Così generando impunità.

Allo stesso tempo, viceversa, si potrebbe anche dire che la finanza globale ha mutuato alcune logiche e principi di funzionamento dell'economia illegale. Si pensi, un caso per tutti, alla mega banca d'affari americana, Goldman Sachs. La finanza globale costruisce una rete di consenso sociale in tutte le sfere più importanti della società (media, politica, cultura) che legittima il suo operato. Quindi gode di una mancanza strutturale di trasparenza rispetto al suo operato. Ed infine identifica referenti chiave nella politica che garantiscono una protezione in qualsiasi contesto.

Emblematico in tal senso l'appello "*finance watch*" firmato nel 2010 da parlamentari di tutti i gruppi politici del Parlamento Europeo, che denuncia l'invasività delle lobby finanziarie nelle stanze di Bruxelles, che stanno sistematicamente annacquando ogni proposta di rigorosa regolamentazione dei mercati finanziari.

Da tutto ciò emerge, quindi, l'esistenza di un'ampia zona grigia intorno all'operato finanziario illecito del crimine internazionale, che include ampiamente gran parte dei principali attori dei mercati finanziari globali e gran parte delle imprese economiche transnazionali. Soltanto ponendo mano a questa zona grigia e portando luce e regole, si potrà togliere il terreno sotto i piedi all'illegalità ed al crimine organizzato. Per fare ciò è ineludibile oramai che bisogna rimettere in discussione l'attuale modello di sviluppo ed aprire una discussione su quale modello di produzione è oggi necessario abbracciare anche nelle nostre economie avanzate.

La narrativa liberista è sempre egemone, ma la gestione della crisi degli ultimi anni dimostra che si possono attuare politiche diverse. Così come il crimine organizzato, mutuando le parole di altri, la finanza globale è umana e la si può domare e vincere.

È indubbio che servono nuove regole più stringenti, ma ogni regolamentazione che avverrà senza modificare l'impostazione del funzionamento della finanza globale servirà a ben poco; gli abusi della finanza globale ed i flussi illeciti continueranno indisturbati.

Un piano di lavoro su cinque punti dovrebbe essere portato avanti, inve-

ce, dai governi e dalla comunità internazionale per affrontare alla radice i problemi:

1. tornare a controllare i movimenti dei capitali come primo passo verso la creazione di un nuovo sistema monetario internazionale (anche se ci vorrà tempo): il controllo dei capitali diventa uno strumento centrale per prevenire che i beni confiscati alle mafie non possano essere destinati ad uso sociale a causa del fatto che il loro controllo finanziario è già in mani altrui in altri paesi;
2. ridurre la pervasività dei mercati finanziari e la loro mediazione in ogni sfera dell'economia: ciò richiede una finanza pubblica e politiche di interesse pubblico; di fatto la tassazione delle rendite finanziarie è oggi la via maestra, così come l'imposizione di una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali;
3. aumentare significativamente la trasparenza sull'utilizzo dei fondi pubblici, a partire dal sostegno pubblico allo sviluppo del settore privato; come affermato nel 2009 al Parlamento Europeo da Nicolas Sarkozy come presidente di turno dell'Unione europea, alla concessione di soldi pubblici devono essere collegate richieste aggiuntive rispetto all'operato del capitale privato, in termini di trasparenza e divieto di utilizzo dei paradisi fiscali;
4. muovere una offensiva seria ed efficace contro i paradisi fiscali, imponendo il *reporting* finanziario paese per paese a tutti gli attori economici multinazionali e promuovendo un accordo multilaterale sullo scambio delle informazioni in materia fiscale, contestualmente rivedendo la definizione di paradiso fiscale e la lista di queste giurisdizioni segrete;
5. confiscare beni di proprietà del crimine e destinarli ad un uso sociale e comune sulla scorta dell'esempio italiano, come primo passo verso il recupero delle enorme ricchezze finanziarie oggi depositate nei paradisi fiscali, frutto di attività illecite o evasione fiscale; una tale azione avrebbe anche un effetto preventivo per ridurre il riciclaggio di denaro "sporco" nei paradisi fiscali e un valore simbolico ed effettivo, in quanto il riutilizzo dei beni per uso sociale ha una funzione chiave per esercitare la riappropriazione della ricchezza sottratta da parte della collettività, sviluppando così nuove e migliori politiche di interesse pubblico.

Perché la Banca Europea per Investimenti fallisce nella sua lotta contro la corruzione

di Counter Balance

Introduzione

Dedicare un contributo alla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) in una pubblicazione su criminalità organizzata e corruzione potrebbe sembrare inopportuno a molti. La BEI, infatti, è lontana dall'essere una organizzazione criminale o corrotta ma, come istituzione finanziaria internazionale, si confronta spesso con il rischio potenziale di corruzione e di distrazione dei suoi fondi. Considerando l'impatto nocivo della corruzione, la BEI, come le altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI), ha la responsabilità di ridurre il rischio al minimo assoluto, per assicurare che i suoi prestiti non abbiano un effetto negativo sulle comunità, i paesi o le regioni nelle quali opera. Questo *paper* valuta in che maniera la BEI si assume le proprie responsabilità in tale ambito. Infatti, pur se la BEI ha adottato una politica contro le frodi per sostenere il suo approccio di tolleranza zero alla corruzione, tale politica contiene ancora un numero significativo di limiti e problemi che dovrebbero essere affrontati. È preoccupante che le attività della BEI siano in aumento in settori e paesi seriamente esposti al rischio di frode e che vi sia una mancanza di *due diligence*, in particolare per le operazioni al di fuori dell'UE, mettendo a repentaglio le precedenti misure positive prese nella lotta contro la corruzione.

Tolleranza zero verso la corruzione?

> Nei paesi poveri la corruzione può uccidere. Il denaro destinato ai farmaci per un bambino malato o per costruire un ospedale può essere dirottato in conti correnti all'estero o utilizzato per costruire una casa di lusso.
>
> (Hilary Benn, ex Segretario di Stato del Regno Unito per lo Sviluppo Internazionale)

La corruzione – intesa in senso lato come "l'abuso di ufficio pubblico o privato per un guadagno personale" – assume plurime forme, dall'insignificante estorsione all'accumulo di ricchezza personale attraverso appropriazione indebita o altri mezzi disonesti. Il suo impatto corrosivo sullo sviluppo e sulla responsabilità democratica è stato ampiamente documentato.

Sarebbe del tutto inesatto, tuttavia, caratterizzare la corruzione come un problema solo del Sud del mondo. Nessun paese ne è immune. La corruzione, infatti, fiorisce ovunque i potenti siano in grado di minare lo stato di diritto per guadagno personale. Gran parte della corruzione che si verifica in paesi in via di sviluppo è possibile solo con la complicità, attiva o passiva, delle istituzioni finanziarie dei paesi cosiddetti sviluppati, che permettono il riciclo di tangenti e di altre forme di ricchezza illecita attraverso "legittimi" investimenti, a tutto vantaggio di attori delle economie dei paesi più ricchi. Dopo numerosi scandali pubblici riguardo il ruolo svolto dalle aziende e dalle istituzioni finanziarie dei paesi sviluppati nel facilitare la corruzione – anche nel contesto del finanziamento dello sviluppo –, la BEI negli ultimi anni ha fatto dichiarazioni forti contro la corruzione. Nel presentare la revisione della politica antifrode della BEI nel 2008, il Presidente della BEI Philippe Maystadt ha dichiarato che «è nostra responsabilità garantire che i proventi dei prestiti della BEI non vengano distratti o malversati e questa politica rispecchia quindi la nostra volontà di essere sempre vigili nel cercare di combattere la frode e la corruzione nelle attività finanziate dalla BEI».

La politica per la lotta antifrode afferma l'impegno della BEI ad assumere un atteggiamento di «tolleranza zero di corruzione, frode, collusione, coercizione [e] riciclaggio di denaro». Inoltre «la BEI si impegna a garantire che i suoi prestiti vengano utilizzati per gli scopi previsti e che le sue operazioni siano esenti da pratiche vietate» e «la Banca lavorerà per prevenire e scoraggiare pratiche vietate [e] il riciclaggio di denaro».[6]

La Divisione investigativa antifrode è responsabile per l'attuazione degli impegni formulati nella politica antifrode della BEI. Essa è una struttura indipendente all'interno della BEI, composta da investigatori, magistrati e commercialisti esperti in indagini penali e amministrative presso le istituzioni internazionali.

Gli impegni presi della BEI con la sua politica antifrode sono lodevoli e indispensabili per un'istituzione finanziaria internazionale operante in tutto il mondo che gestisce un portafoglio di grandi dimensioni – solo nel 2010 la BEI ha prestato 72 miliardi di euro –. Purtroppo tale politica contiene ancora una serie di lacune, come ad esempio i limitati meccanismi di intervento, la mancanza di procedure di interdizione o i problemi di trasparenza circa gli agenti implicati in operazioni finanziate dalla BEI. Insomma, c'è ancora un notevole margine di miglioramento. Più problematico è il fatto che la BEI metta a repentaglio i propri stessi sforzi, operando in diversi set-

[6] Banca Europea per gli Investimenti, La politica antifrode, 2008 (http://www.eib.org/about/publications/anti-fraud-policy.htm).

tori e paesi altamente esposti al rischio di frode, comprese le operazioni in giurisdizioni segrete, i prestiti attraverso istituzioni intermediarie e le attività in paesi con regimi non democratici. Tipicamente in queste regioni la corruzione prospera molto più facilmente a causa della segretezza, della mancanza di controllo democratico, della concentrazione di potere e di altri fattori. Come vedremo, in queste circostanze la politica contro la frode e la divisione investigativa della BEI non sono attrezzate adeguatamente per prevenire potenziali pratiche illegali.

Un terzo problema riguarda la mancanza di *due diligence* e la presenza locale. La banca ha infatti un limitato contatto con le realtà dei paesi stranieri in cui opera; nella maggior parte di tali paesi non vi è un ufficio o quanto meno personale locale; in molti paesi non vi è alcuno disponibile a fornire informazioni, anche per trattare le eventuali preoccupazioni o denunce da parte dei cittadini e della società civile. Una politica coraggiosa contro la corruzione implica la conoscenza approfondita della situazione locale e del clima politico: la BEI oggi manca di tale fondamentale conoscenza.

Limiti della politica della Banca Europea per gli Investimenti

Per sostenere il suo approccio di tolleranza zero alla corruzione, la BEI ha adottato una nuova politica contro la frode nel 2008. Pur essendo stata riconosciuta da diverse parti interessate come un importante passo avanti nella lotta contro la corruzione, non possono essere trascurate una serie di "scappatoie" che potrebbero compromettere l'efficacia di tale politica.

Innanzitutto la Banca non dispone di forti meccanismi sanzionatori per intervenire efficacemente in caso di presunta corruzione: la BEI può continuare a eseguire i contratti esistenti o continuare il processo di valutazione anche in presenza di presunta corruzione. Se la Banca volesse impostare un sistema finalizzato con coerenza a scoraggiare atti di corruzione, la politica antifrode dovrebbe menzionare la possibilità di sospendere un contratto o una decisione in merito all'aggiudicazione dell'appalto nei casi di presunta corruzione. Per evitare che accuse infondate possano paralizzare il percorso dei progetti, questo metodo dovrebbe essere applicato quando le accuse di corruzione sono valutate da parte della BEI e/o dell'OLAF come fondate, portando all'apertura di un caso e all'avvio di un'indagine.

Inoltre non esistono procedure di interdizione per le società, al contrario di altre istituzioni finanziarie internazionali come il gruppo della Banca mondiale e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo. La BEI sta ancora lavorando per migliorare il suo database interno di società condan-

nate per pratiche di corruzione e non ha provveduto a collegare il proprio database a quelli di altre istituzioni dell'Unione europea, in particolare la Commissione europea.

Migliorare il coordinamento in questo campo è necessario per svolgere efficacemente ed *ex ante* le procedure di *due diligence*, filtrando preventivamente le possibili minacce di corruzione. Allo stesso tempo, e come minimo, nel contesto delle operazioni finanziate dalla BEI si dovrebbe richiedere che nei documenti per l'assegnazione degli appalti siano dichiarate eventuali precedenti sanzioni dei singoli offerenti e delle società affiliate.

Un'altra lacuna che è già stata sfruttata in passato riguarda gli accordi di rappresentanza. Tali accordi permettono ad una terza persona di operare per conto e in nome di un imprenditore. La questione di tali rappresentanti non è affrontata nella politica antifrode della BEI, consentendo loro di operare in una zona grigia. La BEI dovrebbe prestare maggiore attenzione a questi accordi di rappresentanza e pretendere le stessa precondizioni di trasparenza che si applicano agli altri contraenti; analogamente alle imprese offerenti, infatti, gli agenti dovrebbero anch'essi dimostrare di non avere subito condanne per questioni connesse alla frode e alla corruzione.

Infine, lo status giuridico dell'accordo di integrità – sottoscritto dal beneficiario di fondi BEI ed allegato ai contratti finanziari – è molto limitato e vago. Essendo gli appalti regolati dalle leggi nazionali, la BEI, in casi di corruzione, potrebbe intraprendere un'azione che vada ben oltre il semplice richiamo del prestito, ivi compresi eventuali meccanismi legali da attivare in caso di corruzione o procedure sanzionatorie amministrative come deterrente del compimento di atti illegali da parte da parte dei promotori o dei mutuatari.

Dato che i contratti sono di solito depositati in paesi diversi da quello ospitante e sono eseguiti ai sensi del diritto specifico scelto *ad hoc* nei diversi paesi – in linea di massima i principali centri finanziari –, la BEI potrebbe introdurre linee guida e criteri per indicare il sistema giuridico e le clausole specifiche da lei considerate come appropriate per essere inserite nei contratti.

Regioni esposte al rischio di corruzione

I paradisi fiscali

Oltre a offrire regime fiscali favorevoli, il cuore degli affari delle giurisdizioni segrete è sicuramente di garantire segretezza, attraendo magneti-

camente i soldi delle attività criminali e di riciclaggio e compromettendo i sistemi fiscali e giuridici degli altri paesi.

I paradisi fiscali sono giunti al centro dell'agenda politica internazionale dopo la crisi finanziaria che ha evidenziato il loro impatto destabilizzante sul sistema economico globale. Hanno catturato l'attenzione dei governi e dei cittadini che soffrono di pesanti tagli di bilancio e che si chiedono dove siano finiti i loro soldi. I paesi in via di sviluppo sono stati i più colpiti da questo fenomeno poiché le *élite* e le multinazionali occidentali sono riuscite a intercettare il flusso finanziario destinato a tali paesi e a farlo sparire grazie a questi centri *offshore*.

La questione centrale è se la BEI considera adeguatamente questo problema e se interviene con le dovute contromisure. Nonostante sia giusto dire che la BEI è una delle poche istituzioni finanziarie internazionali che hanno adottato una politica pubblica globale sui centri finanziari *offshore*, in realtà questa si è rivelata inefficace, come dimostra l'ammontare annuo di prestiti della BEI che finisce nelle mani di società che evadono le tasse o di *élite* corrotte con un conto *offshore*[7]. La cosiddetta "politica verso le giurisdizioni debolmente regolamentata, non trasparenti e non cooperative", che è stata revisionata nel dicembre 2010, è piena di lacune[8] che la rendono un documento ridondante. Il Parlamento Europeo e alcuni principali governi degli Stati membri hanno chiesto alla BEI di fare di più, ben oltre gli attuali impegni.[9]

Il più grande limite è l'utilizzo della lista nera dell'OCSE per la definizione di paradiso fiscale. Questa lista è vuota, il che significa che attualmente la politica della BEI non è attuata in alcuna legislazione. Questo approccio può essere considerato come una negazione del problema. Inoltre tale politica lascia aperta la possibilità di prestare denaro agli intermediari finanziari situati nei paradisi fiscali a condizioni vaghe e troppo giustificazioni vengono fornite alle società registrate nei paradisi fiscali. Le eccezioni includono "gli oneri fiscali che potrebbero rendere la struttura antieco-

[7] Counter Balance, Flying in the face of development, Luglio 2009 (http://www.counterbalance-eib.org/?p=359).

[8] Counter Balance, Counter Balance critique on the new version of the "EIB policy towards weakly regulated, non-transparent and uncooperative jurisdictions", Gennaio 2011 (http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/02/Reaction_to_new_EIB_tax_havens_policy_Jan20112.pdf).

[9] Position of the European Parliament adopted at first reading on 17 February 2011 with a view to the adoption of Decision No .../2011/EU of the European Parliament and of the Council granting an EU guarantee to the European Investment Bank against losses under loans and guarantees for projects outside the European Union (EP-PE_TC1-COD(2010)0101)PE (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TC+P7-TC1-COD-2010-0101+0+DOC+PDF+V0//EN).

nomica" o il caso in cui la giurisdizione segreta offra "un quadro giuridico non altrettanto disponibile nella giurisdizione in cui il progetto si trova fisicamente".[10]

Questi limiti sono evidenti visto che Panama, uno dei più piccoli Stati del mondo sviluppato, è il terzo beneficiario della BEI per la regione asiatica e latino-americana, subito dopo Brasile e Cina e precedendo paesi come l'Indonesia, l'India e l'Argentina. Panama è una delle poche giurisdizioni ancora nella lista grigia dell'OCSE e sulla lista del Global Forum su tasse e sviluppo; la giurisdizione segreta la rende attraente per corruzione, riciclaggio di denaro e evasione fiscale. L'aggregato dei prestiti della BEI a Panama ammontare a 709 milioni di euro. Tutti i progetti panamensi in cui la BEI è stata recentemente coinvolta – e cioè l'ampliamento del Canale di Panama e lo sviluppo dei progetti idroelettrici di Barro Blanco e Dos Mares – hanno evidenziato seri problemi in termini di violazione dei diritti dei lavoratori e degli standard ambientali, mentre le popolazioni locali sono state lasciate completamente al di fuori del processo decisionale.[11]

Ai primi di novembre del 2011 la diga dell'impianto idroelettrico di Dos Mares è crollata, dopo che le ONG internazionali avevano già sollevato preoccupazioni circa le dubbie pratiche di costruzione dei promotori del progetto.[12] La BEI non ha ancora chiarito se e come indagherà su questo grande fallimento. Inoltre, Wikileaks ha rivelato che «l'amministratore del Canale di Panama, Aleman, avrebbe modificato l'offerta del consorzio che comprendeva CUSA, società gestita da suo cugino Rogerio Aleman». L'offerta del consorzio è stata un miliardo di dollari inferiore alla concorrente. Il ministro degli Esteri Juan Carlos Varela ha ammesso in un incontro con l'ambasciatore degli Stati Uniti che «il consorzio era molto debole e che aveva seri dubbi sulla sua capacità di compiere i lavori».

Intermediari finanziari

Per struttura e dimensioni la BEI non è in grado di impegnarsi direttamente con le imprese piccole e medie imprese (PMI) – il motore della maggior parte delle economie. Per superare questo ostacolo la BEI utilizza

[10] Banca Europea per gli Investimenti, 2010, EIB Policy towards weakly regulated, non-transparent and uncooperative jurisdictions (http://www.eib.org/about/publications/eib-policy-towards-weakly-regulated-non-transparent-and-uncooperative-jurisdictions.htm).

[11] Counter Balance, Panama in dire straits, Maggio 2011 (http://www.counterbalance-eib.org/?p=1281).

[12] Counter Balance, Comunicato stampa del 2 novembre 2011 (http://www.counterbalance-eib.org/?p=1398).

gli intermediari finanziari, come banche commerciali o fondi di *private equity*, che concedono prestiti o investono fondi più ridotti in diverse piccole e medie imprese. Questo tipo di prestito è comunque più esposto al rischio di corruzione perché i prestiti intermediati sono dotati di ridotta trasparenza e di limitate procedure di *due diligence* e molto spesso gli intermediari operano attraverso i paradisi fiscali. Dieci su undici fondi di *private equity* posti sotto inchiesta da Counter Balance con riferimento ai prestiti della BEI in Africa subsahariana operavano in paradisi fiscali[13].

Le istituzioni finanziarie pubbliche hanno l'obbligo di essere il più trasparenti possibile; questo è infatti l'unico modo per garantire che operino nel pubblico interesse. I prestiti intermediati sono particolarmente preoccupanti in tal senso, perché tali prestiti sono rintracciabili solo fino agli intermediari, lasciando segreto cosa accade successivamente. Sia gli intermediari che la BEI si nascondono dietro la clausola contrattuale del cosiddetto "segreto commerciale". I flussi di denaro sono sempre più "opachi" e, come è evidente, la mancanza di trasparenza e la corruzione sono due facce della stessa medaglia: se nessuno sa chi ottiene i soldi nessuno può controllare come vengono spesi.

La *due diligence* è un altro presupposto fondamentale affinché la BEI sia in grado di valutare oggettivamente i prestiti che concede e di garantirne la qualità. Inoltre essere a stretto contatto con le persone con le quali si fanno affari è necessario per ridurre il rischio di corruzione e di uso improprio dei finanziamenti. D'altra parte, esternalizzando parte dei propri compiti, la BEI esternalizza anche parte delle proprie responsabilità. Pertanto l'assegnazione a terzi dello svolgimento della *due diligence* sulle singole operazioni e sui beneficiari, come accade nei prestiti intermediati, è una tendenza pericolosa che può seriamente compromettere la qualità e l'esito positivo del credito nonché l'approccio "tolleranza zero" della BEI verso la corruzione. Il caso di corruzione relativo a James Ibori in Nigeria mostra chiaramente come la perdita di controllo sui prestiti da parte della BEI può portare a gravi abusi.

I regimi autoritari

È inutile spiegare che i regimi non democratici hanno gravi problemi di rendicontazione e che spesso sono caratterizzati da arricchimento personale

[13] Counter Balance, Hit and run development, Novembre 2010 (http://www.counterbalance-eib.org/wp-content/uploads/2011/01/Hit-run-development_WEB.pdf).

e da forme di nepotismo. Operare in tali paesi può portare a situazioni imbarazzanti, come è successo recentemente in occasione della "Primavera araba", con i dittatori che erano elogiati e sostenuti dalle istituzioni finanziarie internazionali mentre venivano rovesciati dall'indignazione popolare. Diverse istituzioni finanziarie internazionali, compresa la BEI, hanno dovuto affrontare un enorme deficit di legittimità. L'Egitto, ad esempio, ha rifiutato nuovi prestiti da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale in quanto tali istituzioni erano diventate tremendamente impopolari perché percepite come strettamente legate alle riforme neoliberali e ai regimi passati.[14]

L'opacità intrinseca a questi regimi è così impenetrabile che è impossibile per le istituzioni come la BEI garantire che i suoi fondi rimarranno estranei alla corruzione. Ma ciò che è ancora più preoccupante è che, operando in giurisdizioni segrete o in regimi non democratici, la BEI legittima attivamente e rafforza queste strutture e questi poteri politici. Così, anche quando i finanziamenti della BEI non vengono direttamente coinvolti in forme di corruzione, i suoi prestiti risultano potenzialmente dannosi. Questo porta alla conclusione che solo il non operare in questi paesi farebbe della BEI una paladina credibile nella lotta contro la corruzione.

Nel mese di novembre – solo dopo mesi di continue violenze del regime siriano alla popolazione – l'UE ha intrapreso iniziative per vietare alla Siria di accedere ai fondi della BEI. Nel caso di Tunisia ed Egitto, la BEI è rimasto attiva per tutta l'intera rivoluzione. Dopo la caduta dei regimi, il mandato e il bilancio della BEI per questa regione si sono immediatamente ampliati, senza alcuna valutazione delle operazioni precedenti o senza nemmeno sapere con chi si stava facendo affari. Di conseguenza la BEI si trova in Egitto di nuovo mano nella mano con un regime militare violento e oppressivo. Mentre la repressione ricomincia a Piazza Tahir, nel centro del Cairo, la credibilità della BEI, che è stato incaricata di finanziare la democrazia e la trasparenza, subisce un altro duro colpo.

Due diligence: il "caso Ibori" in Nigeria

La società civile ha regolarmente fatto pressione sulla BEI circa la necessità di effettuare un accurato "*screening* aziendale" dei beneficiari di prestiti. Ciò significherebbe effettuare uno *screening* ex-ante dei precedenti

[14] Saleh, "Egypt decides against international loans", Financial Times, 24 giugno 2010 (http://www.ft.com/intl/cms/s/0/283fbe50-9e68-11e0-8e61-00144feabdc0.html#axzz1WbMYD8iW).

in termini non solo di danni ambientali, problemi sociali, violazioni dei diritti umani, ma anche di corruzione, reati fiscali e di altra accuse di criminalità economica riguardanti le società che dovrebbero beneficiare del sostegno della BEI.

La BEI sostiene che la maggior parte di questi problemi sono già coperti da analisi effettuate all'interno della più ampia analisi dei rischi effettuata dalla Banca, in particolare quando sono interessate la *corporate governance* e i problemi di integrità aziendale. Tuttavia, come il Presidente della BEI Philippe Maystadt ha ammesso nel giugno 2010 durante un incontro pubblico a Londra, la necessità di eseguire uno *screening* completo, ivi compreso il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese, è attualmente in discussione nell'ambito della BEI. Ciò lascia intendere che la BEI possa e debba fare ancora molto, anche per quanto riguarda gli intermediari finanziari.

Come accennato in precedenza, nel caso di prestiti intermediati viene delegata agli intermediari finanziari la responsabilità per lo svolgimento della *due diligence* sugli effetti associati ai progetti. In che modo essa venga compiuta e i risultati ottenuti restano sconosciuti al grande pubblico. A giustificazione di questa sua politica la BEI ritiene sufficiente affermare che lavora con partner "fidati ed esperti". In realtà, però, sembra che alcuni di questi partner non sono molto affidabili.

Due casi specifici su cui la società civile ha indagato lasciano emergere preoccupazioni riguardo la *due diligence* condotta dalla BEI nei suoi rapporti con un società di *private equity* con sede in Delaware, la Emerging Capital Partners (ECP), che la BEI ha sostenuto finanziariamente nel 2006, e successivamente con un banca commerciale privata nigeriana, l'Intercontinental, che dopo essere stato finanziata dalla stessa ECP ha ricevuto un finanziamento aggiuntivo direttamente dalla BEI alla fine del 2007. ECP ha investito in società nigeriane che vengono segnalate come supporto per il presunto riciclaggio di somme denaro che si dice riguardino la corruzione di James Ibori, ex governatore della ricca regione petrolifera nigeriana del Delta, Mr. Ibori è attualmente sotto inchiesta da parte della Commissione Economica e Finanziaria della Nigeria Crimes (EFCC) e di Scotland Yard per presunta corruzione.

Nel mese di ottobre 2007 l'Economic and Financial Crimes Commission (EFCC), la più importante agenzia anticorruzione nigeriana, ha citato tre società – Notore, Oando e Celtel – in una dichiarazione giurata, indicandole come i canali attraverso le quali si presume i fondi siano stati spostati in maniera corruttiva in nome di James Ibori, l'ex governatore di Stato del Delta della Nigeria. Emerging Capital Partners (ECP) aveva investito in queste società. La perizia indicava anche una quarto società di copertura

dell'ECP, l'Intercontinental Bank, come parte di un presunto pagamento illegale.

Ibori ha precedenti penali nel Regno Unito ed è attualmente sotto inchiesta con l'accusa di riciclaggio di denaro da parte della London Metropolitan Police. Nel 2007 un tribunale britannico ha congelato beni presumibilmente di sua appartenenza per un valore di 35 milioni di dollari. Egli è scappato dalla Nigeria nell'aprile 2010 a seguito delle accuse mosse contro di lui dall'EFCC di aver svenduto illegalmente, mentre era governatore, beni dello Stato del Delta per pagare un suo prestito privato dall'Intercontinental Bank. È accusato di aver rubato 290 milioni di dollari dalle casse dello Stato del Delta. I suoi rapporti con l'Intercontinental Bank (nel cui consiglio di amministrazione sedeva l'ECP) sono centrali per le accuse. Il 13 maggio 2010 Ibori è stato arrestato a Dubai, su richiesta della London Metropolitan Police. Il 15 Aprile 2011 è stato estradato in Gran Bretagna dove attualmente sta affrontando il processo. Due direttori di società di copertura dell'ECP – Henry Imasekha e Michael Orugbo – sono stati anche indagati dall'EFCC nell'ambito delle indagini del 2007 su Ibori per presunta «corruzione, distrazione e appropriazione indebita di fondi pubblici, furto e riciclaggio di denaro sporco». Nella relazione dell'EFCC dell'ottobre 2007, Imasekha è stato descritto come «il personaggio che movimentava i fondi in Celtel, Oando e Notore Chemical Industries». Imasekha è stata accusato di essere co-cospiratore nel riciclaggio di denaro che riguarda Ibori e molti dei suoi collaboratori, i quali sono stati condannati al carcere in Gran Bretagna nell'autunno del 2010. Nel maggio 2010 è stato segnalata la fuga di Imasekha in Ghana a seguito delle nuove accuse di corruzione contro Ibori.

L'Intercontinental Bank, in cui l'ECP ha investito, è fallita nel 2009 ed è stata salvata dalla Banca centrale della Nigeria (CBN) – o meglio dai cittadini nigeriani a scapito dello sviluppo del paese. La CBN ha licenziato gli amministratori esecutivi della banca e ha ordinato un'indagine su una parte del portafoglio crediti, tra cui i prestiti non garantiti agli associati di Ibori. Com'è noto, Thomas Gibian, attuale presidente esecutivo dell'ECP, è stato membro del consiglio di Intercontinental Bank sin dal 2007.

I legami che l'agenzia nigeriana EFCC e le altre forze dell'ordine hanno evidenziato tra le società di copertura dell'ECP e i collaboratori di James Ibori pongono tanti interrogativi circa la *due diligence* effettuata dall'ECP e dalla BEI. James Ibori ed i suoi soci nominati nella relazione diffusa dall'EFCC possono essere considerati come persone pubblicamente esposte (PEP) e quindi si può logicamente presumere che la loro identità fosse nota anche alla BEI e all'ECP. Tuttavia nessuna di loro si preoccupò di indagare sul caso, continuando invece a erogare denaro a tali società. In particolare

la BEI non ha erogato il secondo prestito concordato per l'Intercontinental Bank, ma è ancora coinvolta in ECP. Questa situazione non è cambiata anche quando Dotun Oloko, un attivista nigeriano anticorruzione, ha ripetutamente cercato di entrare in contatto con la BEI nel 2009 e 2010 al fine di sensibilizzarla riguardo le società che ricevono fondi BEI in Nigeria. Le denunce di Oloko oggi sono finalmente diventate la base per una indagine da parte dell'OLAF, che sta indagando anche su eventuali responsabilità della BEI in questo scandalo.

Conclusioni

Nonostante l'impegno della BEI per contrastare la corruzione possa apparire positivo, nella realtà la Banca non riesce chiaramente a metterlo in pratica, compromettendo il suo impegno con l'espansione frettolosa delle sue operazioni in aree esposte alla corruzione. I numerosi limiti delle politiche della Banca non sono in grado di compensare i maggiori rischi che essa stessa assume.

Una parte delle ragioni di tale pratica più rischiosa sta nella pressione dell'UE e dei suoi Stati membri (gli azionisti della Banca) che chiedono maggiori e più rapidi prestiti in tempi di vincoli di bilancio. La BEI è una valida alternativa che non costa nulla agli Stati membri fino a quando tutto è ripagato in modo corretto.

Tuttavia un aumento del volume di prestiti comporta maggiori rischi, tra cui il rischio di corruzione. E come spesso è accaduto durante le crisi, quando le cose vanno male il rischio ricade sui contribuenti europei, in quanto i prestiti della BEI sono garantiti dai 27 Stati membri.

Questa tendenza di far prevalere la quantità a scapito della qualità sta assumendo maggior peso nel futuro quadro finanziario dell'azione esterna dell'Unione Europea, che è attualmente in fase di sviluppo e che prevede un ruolo sempre più importante del prestito BEI e del settore privato e, in particolare per i prestiti intermediati attraverso le banche private, i fondi di *private equity* e altri intermediari.

Come giustamente richiesto dal Parlamento europeo per la BEI e le altre istituzioni europee, dovrebbero essere sviluppate misure aggiuntive nella lotta contro la corruzione nell'ambito della politica di vicinato, nella zona di pre-adesione e nell'utilizzo dei fondi di aiuto allo sviluppo, in particolare da parte della Banca europea per gli investimenti e degli organi nuovi in fase di realizzazione sotto l'egida del Servizio europeo di azione esterna.

Allo stesso tempo, la BEI e tutte le *European Development Financial Institutions* degli Stati membri dovrebbero migliorare le loro politiche sui

centri finanziari offshore e sulle giurisdizioni non cooperative, in particolare adottando una lista di giurisdizioni da monitorare in maniera più stringente rispetto alla lista nera e grigia dell'OCSE ed effettuando una *due diligence* specifica per ciascun paese ove necessario. Inoltre bisognerebbe vietare qualsiasi forma di sostegno per gli intermediari finanziari nei paesi che sono considerati ad alto rischio e a richiedere il trasferimento di società registrate in giurisdizioni non cooperative e in centri finanziari *offshore* come un prerequisito essenziale per il sostegno finanziario a specifiche attività.

Tutte queste misure sarebbero un passo giusto nella direzione di rendere più efficace l'approccio "tolleranza zero", in linea con lotta europea contro la corruzione, il riciclaggio di denaro e la criminalità organizzata.

Una minaccia per i cittadini europei: il traffico di stupefacenti nell'Unione Europea

di Robert Hauschild[15]

Per me è molto difficile fornire un quadro realistico in così breve tempo dell'attuale situazione della droga in Europa ed in generale del traffico internazionale di stupefacenti. Ad ogni modo ci proverò e vorrei ringraziare l'On. Alfano per avermi dato l'occasione di parlare ad una platea così esperta.

La domanda di partenza è una: quali sono i nostri sforzi rispetto alle 10.000 persone che muoiono ogni anno nell'Unione Europea per consumo di droghe illegali?

L'Unione Europea non solo ha sviluppato e sta sviluppando il più grande mercato mondiale di consumo della droga, ma sta diventando anche la più grande zona di produzione di droghe a livello globale. In passato ricevevamo la cannabis dal Marocco e tutti continuano a pensare a questo paese africano come al punto di ingresso principale per la cannabis verso l'Europa. Il che è stato vero, ma al giorno d'oggi l'Afghanistan è diventato il più grande esportatore di cannabis naturale negli Stati membri e la stessa UE è diventata il maggior produttore di cannabis coltivata in casa, esportando droga di buona qualità in tutto il mondo.

Per quanto riguarda l'eroina posso dire che in alcuni paesi registriamo un calo dei consumi; d'altra parte tale percentuale è compensata dall'aumento in altri paesi dell'Unione Europea ed è per questo che il mercato

[15] Capo Unità "Reti di criminalità organizzata", Europol.

dell'eroina è ancora molto stabile e rappresenta il riferimento per i gruppi della criminalità organizzata.

I gruppi criminali stanno mutando di conseguenza: ogni innovazione legislativa o operativa comporta infatti una reazione della criminalità organizzata, che si adatta molto rapidamente, molto più velocemente di quanto facciano le misure di contrasto.

Le cifre del 2009 che ci sono state fornite dalle Nazioni Unite parlano di una leggera diminuzione per quanto concerne la produzione di droghe sintetiche, il che potrebbe essere un segnale positivo. Purtroppo devo deludervi perché tali cifre sono solo dovute al fatto che la criminalità organizzata si è ancora una volta adattata alle misure di contrasto e che la produzione si sta spostando verso i 27 Paesi europei.

La produzione di droghe sintetiche si sta avvicinando infatti ai mercati di sbocco, in linea con le regole dell'economia legale. La produzione è più orientata al consumatore. Per questo quelle cifre non rappresentano un trend positivo. Posso dirvi che nel 2010 e nel 2011 abbiamo visto enormi laboratori in alcuni Stati membri che non avevano precedentemente alcuna produzione di droghe sintetiche e Europol ha inviato gli esperti sul campo per smantellare queste produzioni illegali estremamente pericolose.

Un altro elemento importante è il coinvolgimento di gruppi criminali internazionali, per esempio quelli asiatici, con riferimento alle droghe sintetiche; i precursori chimici che sono necessari e che non possono essere utilizzati nell'UE sono importati dai paesi asiatici.

Dunque quello che possiamo vedere sulla base dell'esperienza è che noi stiamo migliorando la legislazione, abbiamo raggiunto delle metodologie efficaci in tal senso, ma sembra che il crimine organizzato sia preveggente. Ogni volta che introduciamo una novità legislativa riescono a trovare una nuova sostanza che non ricade nella legislazione; così diventa difficile e frustrante per le autorità di contrasto dover rilasciare un criminale con un milione di pillole che si ritiene siano ecstasy ma che, a seguito dei test, si scopre contengono sostanze legali. Questa persona farà un sacco di soldi perché commercializzerà una droga simile all'ecstasy, senza che le autorità investigativo-giudiziarie possano muovere un dito contro di lui.

La droga più in voga è la cocaina. Ripeto, l'Unione Europea si sta sviluppando come la più grande area mondiale di produzione di droga. Si potrebbe credere infatti che la maggior parte della cocaina sia prodotta nell'America centro-meridionale. Questo è vero, ma risultano tendenze chiare riguardo l'adattamento della criminalità organizzata alle nostre contromisure, in modo che la cocaina venga prodotta nelle giungle dell'America Latina e poi esportata in Europa in forma liquida – simile all'acqua o a qualsiasi prodotto chimico –, molto più difficile da rilevare per i funzionari doga-

nali. E nel frattempo noi individuiamo sempre più laboratori di conversione di cocaina, con i gruppi criminali qui in Europa che si limitano a comprare la cocaina liquida da cartelli colombiani e messicani per concludere il ciclo produttivo qui all'interno dell'Unione Europea.

Come ho già detto il rischio è molto più basso e il profitto è molto più elevato. L'Africa occidentale è ancora un luogo importante di transito ma non il più importante perché i criminali scelgono sempre il modo più semplice, come quello di utilizzare il canale diretto, nascondendo la cocaina a tonnellate dentro container che raggiungono l'Unione Europea. E posso dirvi che è quasi impossibile, senza un'attività investigativa accurata, scovare un container pieno di droga.

Molti di questi gruppi criminali risiedono ai Caraibi, con numerosi yacht che non aspettano altro che l'inizio della stagione per portare tonnellate di cocaina verso l'Unione Europea; ed è molto difficile per i nostri colleghi della dogana smantellarli. Pur essendovi ancora gruppi criminali – come i colombiani o i cartelli messicani – con centinaia, migliaia di persone coinvolte nell'organizzazione, oggi siamo di fronte a gruppi molto più piccoli, più difficili da individuare e con molto più potere, perché con pochi casi di successo di traffico internazionale di droga realizzano svariati milioni di euro. Questi soldi vengono reinvestiti e non solo all'interno dell'economia legale in Europa. Per dare un'idea della dimensione degli affari, abbiamo casi in cui una manciata di persone parlavano di acquistare un Boeing 727 per trasportare diverse tonnellate, 10, 20, 30, 40 tonnellate – che è la quantità che questi aerei possono trasportare – direttamente in Europa dal Sud America. Questi gruppi criminali stanno attaccando l'Europa.

Recentemente ho parlato con il mio omologo negli Stati Uniti della *Drug Enforcement Administration* ed era chiaro per lui che i rapporti percentuali del mercato della droga sono cambiati. Prima una percentuale dell'80% era in USA e il 20% nell'Europa, mentre oggi dobbiamo presumere che la situazione sia 50% per ciascuno, con una chiara tendenza verso l'Europa. Le ragioni di questo sono rappresentate dalla forza dell'euro e da una applicazione più "permissiva" della legge all'interno dell'UE. I criminali non vogliono essere ricercati dai militari e estradati verso gli Stati Uniti; possono stare sicuri che se sono in Africa e vengono estradati in Europa, almeno le condizioni nelle prigioni qui sono molto più favorevoli.

Perdonate per il quadro desolante ma volevo solo dare un'idea della realtà e ancora una volta ricordare che stiamo perdendo ogni anno 10.000 dei nostri cittadini europei a causa del consumo di droghe. La cosa triste è che la criminalità organizzata sta facendo un sacco di profitti con i nostri cittadini, rendendoli dipendenti dalle droghe e uccidendoli. Dovremmo riflettere, perché questo fenomeno della droga non è una novità, è qualcosa che

abbiamo da 40 anni e, nonostante il notevole impegno, è ancora in aumento. Dunque non credo che stiamo facendo abbastanza.

Il contrasto al traffico internazionale di stupefacenti: alla ricerca di una strategia efficace

di Ignacio de Lucas[16]

Sono trascorsi ormai più di cento anni da quando nel 1909, alla Conferenza di Shanghai, venne predisposta la strategia, oggi tanto familiare, di proibire il traffico di stupefacenti. Questa strategia, elaborata in risposta al traffico di oppio, si è rivelata determinante e ha costituito la base per il contrasto dei traffici di stupefacenti. È interessante riflettere su come tale strategia centenaria abbia resistito sino a oggi; questo dovrebbe indurci a considerare che cosa è stato fatto dal 1909 a oggi per adattare tale approccio non solo al traffico di stupefacenti ma anche al crimine organizzato.

Le Convenzioni ONU del 1988 e del 2000[17] hanno previsto meccanismi per consentire agli Stati di adottare misure legislative nazionali funzionali al contrasto al traffico di stupefacenti e al crimine organizzato: agenti sotto copertura, consegne controllate, lo spontaneo scambio di informazioni, sono solo alcuni dei meccanismi che mettono in grado la polizia e i magistrati di perseguire tali reati, utilizzando tecniche investigative diverse da quelle adoperate contro la criminalità tradizionale. Ad ogni modo la mia esperienza di procuratore suggerisce che, nonostante gli strumenti legali oggi a nostra disposizione, la nostra è più una reazione che un'azione di contrasto a testa alta. Abbiamo un elevato numero di sequestri di droga e di arresti per traffico di stupefacenti e reati connessi e, in misura minore, sequestri di denaro contante prodotto da tale attività illegale. Ciononostante – e con il rischio di apparire ipercritico rispetto al mio stesso lavoro – non c'è alcun sentore di una diminuzione delle attività di questi criminali. Considerando tutte le risorse umane e finanziarie che impegniamo nel contrasto, possiamo affermare che le nostre azioni sono efficaci? Per "efficaci" intendo il blocco dei flussi finanziari di questi criminali e la riduzione dell'impatto negativo del crimine organizzato sulla società.

[16] Coordinatore della Rete dei Procuratori specializzati nel contrasto al crimine organizzato e al traffico di stupefacenti nell'America Centrale (REFCO/UNODC).

[17] Rispettivamente la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope e la Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale (Convenzione di Palermo).

Esistono diverse iniziative per contrastare il traffico di stupefacenti. Istituzioni internazionali – come l'Ufficio delle Nazioni Unite contro gli stupefacenti e il crimine (UNODC) – ed europee sono impegnate nell'elaborazione di politiche legislative e di programmi per ridurre la criminalità organizzata e il suo impatto sulla sicurezza pubblica. Abbiamo fatto tesoro dell'esperienza di contrasto a questo fenomeno criminale, come testimoniato dal fatto che ci siamo progressivamente spostati da iniziative meramente nazionali a un approccio internazionale nella lotta al traffico di stupefacenti. La globalizzazione del crimine organizzato impone un'intensa cooperazione internazionale giudiziaria, così come in altri settori quali ad esempio quello bancario e finanziario. Diversi strumenti internazionali invitano alla cooperazione internazionale e a operazioni congiunte e coordinate tra investigatori, forze di polizia, giudici e procuratori, al fine che possano essere utilizzati i meccanismi esistenti nella lotta al traffico di stupefacenti. Da un punto di vista meramente legislativo sono stati fatti alcuni tentativi di ridurre al minimo le differenze tra gli ordinamenti attraverso l'armonizzazione o l'approssimazione, permettendo ai soggetti coinvolti di lavorare con gli stessi strumenti e di "parlare la stessa lingua". Ad ogni modo un simile approccio spesso conduce a tempistiche lunghe e a risultati talvolta "annacquati". Sono del parere che le iniziative legislative da sole non siano abbastanza ma che richiedano azioni complementari al fine di risultare efficaci. In altre parole, non è sufficiente dotare le forze di polizia, i giudici e i procuratori degli strumenti procedurali per le indagini e per i processi per raggiungere quel livello di efficacia che noi tutti auspichiamo in questo ambito. Esistono numerose iniziative legislative per contrastare il crimine organizzato e il traffico di stupefacenti, mentre le iniziative tese a migliorare da un punto di vista strettamente pratico le attività di indagine e di perseguimento di questi reati sono poche e non frequenti. Com'è possibile che esista una tale differenza sia a livello europeo che internazionale tra sforzi legislativi e sforzi operativi? Probabilmente c'è bisogno di esaminare meglio e di valutare con attenzione la metodologia utilizzata, specialmente a livello istituzionale. È come se stessimo parlando di una malattia inequivocabilmente diagnosticata, che è stata oggetto di numerosi studi e i cui sintomi si sono manifestati chiaramente per anni. Tuttavia le autorità sanitarie prescrivono una nuova medicina ogni volta che si verifica un'epidemia, mentre medici, chirurghi e anestesisti non possono fare nulla di più di somministrare la terapia prescritta, senza che nessuno domandi loro il modo in cui lavorano o ciò di cui avrebbero bisogno.

Pur focalizzandoci sul contesto europeo, la situazione è anche più seria quando si tratta di fornire una risposta internazionale al traffico di stupefacenti e al crimine organizzato. Mentre in Europa il problema è quasi esclu-

sivamente connesso alla sicurezza dei cittadini, alla salute pubblica e, in qualche modo, all'economia (corruzione delle istituzioni, riciclaggio di denaro e contaminazione dei mercati finanziari attraverso i proventi criminali), nell'America Latina esso riguarda la stessa governabilità dei paesi, la loro salute democratica e la stessa coesistenza pacifica dei cittadini.

Si tende a canalizzare tutte le energie sul fronte legislativo mentre, quando raramente si riflette sulle difficoltà cui devono far fronte magistrati, forze di polizia e giudici nell'applicare la legge, viene fornita una semplicistica risposta che è limitata quasi esclusivamente alla questione della formazione. Redigiamo programmi di formazione su larga scala e, in alcuni casi, si cerca di incoraggiare i contatti tra i soggetti coinvolti, in maniera tale che quantomeno conoscano i loro interlocutori negli altri paesi.

Ad ogni modo non ritengo conclusa la riflessione sull'efficacia dell'attuale struttura degli uffici investigativi antidroga come unità speciali. Molti paesi hanno strutture speciali di questo tipo ma questo non garantisce il coordinamento e lo scambio delle informazioni con altre unità speciali impegnate nel contrasto al crimine organizzato (ad es. unità speciali antiriciclaggio e antitratta). Dopo tutto i criminali non si limitano ad una sola attività; al contrario hanno un approccio basato sul mercato – o meglio sul profitto – e possono impegnarsi in diverse attività criminali contemporaneamente. Perché non mettiamo in discussione l'attuale strutturazione? La specializzazione è senza dubbio uno strumento molto utile nella lotta al crimine organizzato dal punto di vista delle forze investigative e di polizia, così come di quello giudiziario. Tutti i paesi dell'America Latina hanno uffici di magistrati antidroga e forze di polizia specializzate. D'altra parte, alla luce dell'attuale dimensione del traffico di stupefacenti condotto da organizzazioni criminali operanti ciascuna in una serie di diverse aree criminali, l'azione solitaria di unità investigative e giudiziarie antidroga non può smantellare questi gruppi criminali organizzati.

Oltre ai problemi nazionali relativi alla strutturazione delle unità speciali e del loro coordinamento, un ulteriore argomento che merita di essere discusso è il carattere internazionale della lotta alle organizzazioni criminali. Se siamo tutti d'accordo che le strategie nazionali sono ormai superate dagli eventi e dall'esperienza sul campo, non possiamo aspettarci che unità investigative e giudiziarie specializzate con un profilo nazionale possano risultare vincitrici in questa lotta. Data la fondamentale importanza del neutralizzare le azioni di questi gruppi criminali transnazionali, per quale ragione non abbiamo intrapreso un percorso per istituire solide strutture transnazionali per l'indagine e il perseguimento del traffico di stupefacenti e del crimine organizzato?

La comunità internazionale dovrebbe cercare di attuare iniziative che si

focalizzino sia sul rafforzamento delle strutture nazionali che sulla cooperazione regionale e internazionale.

Dal mio punto di vista qualsiasi proposta si voglia intraprendere, essa deve avere una componente nazionale e una transnazionale; se ci focalizzeremo esclusivamente su una di esse le nostre azioni non saranno efficaci. Consapevoli di ciò, ecco tre proposte per un contrasto efficace al crimine organizzato e al traffico di stupefacenti.

Utilizzo di meccanismi informali/flessibili per superare le differenze legislative e facilitare il contatto diretto tra gli esperti

Da un punto di vista legislativo e tenendo presente il contesto globale del problema, abbiamo già a nostra disposizione un quadro comune, ad esempio le Convenzioni ONU, che forniscono efficaci strumenti per il perseguimento dei reati di traffico di stupefacenti e di crimine organizzato. Inoltre la previsione di meccanismi flessibili internazionali per la ricerca e la successive consegna di criminali che superino gli ostacoli legati alle pratiche di estradizione, potrebbe essere un utile strumento complementare per i paesi non-UE, nei quali i ritardi relativi ai canali di cooperazione formale giocano a favore dei criminali stessi. Inoltre in regioni nelle quali non vi è alcuna politica di approssimazione delle legislazioni, l'utilizzo di guide di "buone pratiche", di formulari standard e il contatto diretto tra le autorità interessate, genera un clima di fiducia reciproca, incoraggiando e promuovendo lo scambio di informazioni e il lavoro di gruppo.

Rafforzare le strutture investigativo-giudiziarie specializzate nella lotta al traffico di stupefacenti e al crimine organizzato: è possibile cooperare a livello internazionale solo attraverso forti strutture nazionali

Fino ad adesso i nostri sforzi si sono limitati a creare strutture investigative e giudiziarie per far fronte a questo fenomeno che rappresenta una minaccia per la società. Questo non è abbastanza. Dato che tale fenomeni sono causati da organizzazioni criminali che hanno un campo di attività che va ben oltre il traffico di stupefacenti, c'è la necessità di procure specializzate nel contrasto al crimine organizzato (e al traffico di stupefacenti), strutturate per operare sulla base dei principi di coordinamento, analisi e scambio di informazioni. Talvolta dimentichiamo, specie quando la risposta deve essere globale (e non solo europea), che se non abbiamo strutture investigative e giudiziarie nazionali in grado di condurre indagini coordinate e di utilizzare efficacemente le tecniche investigative speciali previste a livello internazionale, non ottimizzeremo l'utilizzo di queste risorse. Di con-

seguenza tali unità dovrebbero essere rafforzate, intendendo con ciò che le procure antidroga dovrebbe essere ristrutturate e dovrebbero lavorare in maniera coordinata con altre unità speciali in presenza di indagini internazionali. Queste unità speciali dovrebbero essere guidate da una procura che si occupa di criminalità organizzata, se esistente.

Mettere in rete gli esperti nella lotta al crimine organizzato e al traffico di stupefacenti

Avendo motivato la necessità di rafforzare le strutture nazionali per combattere tali gravi tipologie di reati, è parimenti necessario rafforzare il lavoro coordinato transnazionale degli specialisti, promuovendo l'esistenza e la capacità operativa di reti che, attraverso la condivisione di obiettivi (contrastare il crimine organizzato e il traffico di stupefacenti), integrino le azioni di ogni nodo della rete nelle differenti aree geografiche nelle quali si opera. La Rete Giudiziaria Europea sulle questioni penali è un buon esempio di come la cooperazione internazionale possa essere rafforzata per mezzo di esperti / punti di contatto sparsi nell'Unione Europea. D'altra parte, dove sono le reti europee di esperti in crimine organizzato e traffico di stupefacenti? Alcuni sforzi dovrebbero essere compiuti attraverso Eurojust per incoraggiare tale genere di strutture e trarre vantaggio dall'esperienza di diverse unità speciali che già esistono a livello nazionale.

In America Latina abbiamo l'esperienza della Rete Centro-Americana di magistrati contro il crimine organizzato e il traffico di stupefacenti (REFCO)[18] che punta a rafforzare, attraverso il coordinamento, le strutture investigativo-giudiziarie nazionali dell'America Centrale e fornisce assistenza tecnica per aumentarne l'efficienza. Una volta che le reti di esperti sono state stabilite nelle differenti regioni, il passo successivo dovrebbe essere di interconnettere queste reti (ad es. la REFCO con una futura rete europea di contrasto al crimine organizzato e al traffico di stupefacenti o con una futura rete nell'Africa Occidentale)[19].

Non si tratta di reinventare la ruota o di promuovere iniziative distanti

[18] REFCO è una iniziativa dell'UNODC finanziata dal governo canadese che attualmente comprende i servizi investigativo-giudiziari sulla criminalità organizzata di Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama. Colombia e Mexico si uniranno presto in quanto sono coinvolti nella questione del crimine organizzato e del traffico di stupefacenti nell'America Centrale.

[19] L'UNODC ha avviato l'implementazione-pilota delle unità di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale in quattro paesi dell'Africa occidentale, basandosi sull'esperienza di Europol/Eurojust. Sta inoltre sviluppando una specie di rete delle autorità centrali dell'Africa occidentale e ha avviato una rete delle autorità centrali di contrasto al terrorismo nei paesi del Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritania e Niger).

dalle strategie finora utilizzate. Ciò che serve è una decisa ed efficace risposta alla minaccia globale e reale del traffico di stupefacenti, dotando in questa maniera i differenti attori coinvolti degli strumenti di cui hanno bisogno per combattere il crimine organizzato.

Il punto di vista espresso in questo articolo è quello esclusivo dell'autore e non necessariamente rappresenta le politiche o il punto di vista dell'UNODC.

I Balcani: quale sfida per la sicurezza interna dell'Unione Europea?

di Jonathan Ratel[20]

Sono molto felice di trattare il tema del Kosovo. Sono un magistrato canadese distaccato in Kosovo, regione nella quale vi è il più ampio dispiegamento di esperti di tipo civile provenienti dall'Unione Europea. È senza dubbio il più significativo sforzo europeo in quella che io descriverei come una regione post-bellica. Voglio brevemente creare le premesse per quello che ritengo sarà un dibattito illuminante.

Il Kosovo è un territorio che è stato coinvolto nel difficile ed estenuante sgretolamento dell'ex Jugoslavia. Esso è stato una delle repubbliche separatiste della più grande Serbia, che ha portato i conflitti in tutta la regione e ha comportato anche il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, il capitolo 7 della Carta delle Nazioni Unite, con la messa in stato di accusa di Milosevic per la deportazione di kosovari di lingua albanese, nonché la questione molto complessa e difficile dell'insurrezione e dell'UCK, l'esercito di liberazione del Kosovo.

Tutta questa situazione ha indotto il Consiglio di Sicurezza dell'ONU a intervenire con una Risoluzione, la 1244, che ha prodotto un impegno della forza militare internazionale KFOR (*Kosovo Force*, guidata dalla NATO) e l'amministrazione provvisoria della regione da parte dell'ONU. Ciò ha inoltre prodotto la cosiddetta missione EULEX nel Kosovo, il più vasto dispiegamento di forze civili nell'ambito della Politica Comune di Sicurezza e di Difesa (PCSD). Questo è il modello utilizzato dall'Unione Europea nelle regioni in situazioni post-belliche ed è, per mancanza di una parola migliore, la Cadillac, il meglio che l'Unione Europea è in grado di fare. La base legale per questo intervento è l'Azione Comune del Consiglio

[20] Magistrato, Procura speciale per il Kosovo.

dell'Unione Europea del 4 febbraio 2008 – sostenuta dai 27 Stati membri –, che si muove nel più generale ambito della Risoluzione ONU 1244. Il capo della missione è Xavier de Marnhac.

La nostra missione è divisa in tre aree: Polizia, Giustizia e Dogana. EULEX ha il compito di monitorare, formare e consigliare le autorità locali del Kosovo, mantenendo contestualmente alcuni poteri esecutivi. Questa è la vera chiave del tutto. Lasciatemelo ripetere: la missione è in larga parte di formazione, pur mantenendo un'autorità di tipo esecutivo su alcuni fronti. Le motivazioni di ciò risiedono nel contesto ambientale. è facile capire che noi ci confrontiamo con una situazione politica nella quale è molto difficile lavorare, poiché bisogna tenere in considerazione tutte le differenti tipologie di politiche e di personaggi politici.

Questo è il più grande impegno di EULEX e si può immaginare quanto sia complesso una regione molto piccola con così tanti soggetti: la polizia kosovara, i quartier generali della polizia regionale, la polizia di frontiera, la procura speciale – di cui io faccio parte –, la Suprema Corte e tanti altri. Siamo la sola missione civile PCSD con funzioni esecutive. Questo significa che nel mio ruolo di magistrato in Kosovo posso indagare, chiedere il rinvio a giudizio e la condanna all'interno del sistema giudiziario locale.

Le statistiche parlano chiaro: la magistratura EULEX ha condotto1.300 indagini, in corso o completate, ottenuto 160 verdetti, 15 condanne per corruzione pubblica e 6 contro il crimine organizzato. Penso che chiunque in questa sala sia esperto di processi e indagini sappia quanto sia complicato giungere a tali risultati. A livello di criminalità organizzata la polizia guidata da EULEX ha indagato su 396 casi, ha emesso 34 mandati di perquisizione ed effettuato 18 arresti.

In cosa siamo impegnati? Contrabbando di droga, traffico di stupefacenti a livello estremamente elevato, traffico di armi pesanti; sono evidenti le difficoltà che possiamo incontrare. Il traffico di esseri umani è un argomento attuale. Il traffico di organi è stato recentemente al centro dell'attenzione e poi ci confrontiamo continuamente con la questione etnica del crimine organizzato, con la diaspora, con i clan e con la corruzione. Queste sono senza ombra di dubbio delle priorità per EULEX e decreteranno il successo o meno della missione.

Noi non abbiamo bisogno dell'assistenza da parte delle autorità locali ma necessitiamo del pieno sostegno dell'Unione Europea. Il Kosovo è essenziale, per quanto sia difficile, è assolutamente essenziale. Ci si potrà chiedere perché, a 10 anni di distanza dal conflitto, dovremmo interessarci di questa regione. La spiegazione è che il Kosovo è letteralmente il gradino della porta di ingresso dell'Unione Europea e che ha un impatto diretto an-

che nell'America settentrionale. Gli Stati Uniti hanno un forte interesse in Kosovo, tanto quanto l'Unione Europea.

È estremamente difficile ottenere condanne per criminalità organizzata in quel contesto. Le persone hanno una forte esitazione nel farsi avanti, abbiamo grosse difficoltà a ottenere testimonianze. Avete visto le statistiche: 1300 indagini, 6 condanne!

Ci sono molte difficoltà ma una delle principali è la seguente. Abbiamo uno spiegamento di forze incredibile, esperti di altissimo livello, l'Italia è uno dei maggiori contribuenti in termini di esperienza a livello investigativo e giudiziario. D'altra parte una cosa che ci manca – e che è invece presente in altre giurisdizioni, ad esempio in Bosnia – è la presenza di una Corte speciale. Abbiamo una procura speciale, giudici internazionali disponibili ad esaminare i vari casi, che però vengono sottoposti al giudizio dei tribunali e delle corti locali. Questo è il problema: come procuratore sono soggetto alle regole e all'amministrazione dell'autorità giudiziaria locale. Questa non è necessariamente una cosa negativa ma quando vuoi contrastare il crimine organizzato, che è caratterizzato da un'endemica infiltrazione nella vita pubblica e privata e con una strutturale corruzione, è necessaria, a mio parere, un tribunale speciale. È necessaria qualcosa per cui la popolazione e le autorità locali possano affermare: «La comunità internazionale è qui e non è intenzionata ad andarsene».

Senza una Corte speciale è estremamente difficile dare seguito a casi sul traffico di organi come quello Medicus, di cui probabilmente avrete sentito parlare. Abbiamo atteso per cinque mesi la conferma del rinvio a giudizio. Cinque mesi! Questa è la difficoltà e abbiamo bisogno di un deciso passo avanti in tal senso. La soluzione, e a tal proposito sottopongo la mia proposta come punto di discussione, è l'impegno da parte della comunità internazionale a destinare fondi e risorse a una corte che possa decidere su casi di questo tipo in maniera tale che possano essere sottoposti ad un veloce processo, nel pieno diritto di chi si difende. Non voglio aggiungere altro ma sono certo che ci saranno diverse domande sia dal pubblico che dall'On. Alfano ed è per questo che concludo per il momento il mio intervento.

Domande di approfondimento

U. Lunacek (eurodeputato): Grazie On. Alfano per aver portato al Parlamento Europeo un *panel* di relatori così prestigioso. All'inizio EULEX era considerata una nuova esperienza e vi era un'effettiva e diffusa speranza sul fatto che tale missione sarebbe stata in grado di adempiere al suo mandato, che riguarda la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Questa impressione sta purtroppo un po' svanendo, soprattutto a causa della lentezza dei processi. Dai colloqui intercorsi un anno fa sembrava si stes-

se giungendo ai livelli più alti dei fenomeni di corruzione, ai "pezzi grossi", e invece ancora non si è giunti a nulla. Effettivamente le persone hanno paura a testimoniare, c'è una cultura dell'impunità. È stato detto che serve un tribunale speciale. Dobbiamo però ricordare che alla missione EULEX manca ancora personale (giudici, magistrati, investigatori), noi stiamo facendo pressione sui nostri Stati membri affinché lo forniscano. Il procuratore Ratel potrebbe approfondire questo argomento? Infine, a suo modo di vedere, cosa è ancora necessario ad EULEX per essere efficace e cosa deve fare il governo kosovaro per assecondare i vostri sforzi?

J. Ratel: Grazie mille, sarò felice di rispondere alle sue domande. La preoccupazione è reale, ognuno di noi in questa sala è consapevole di come la criminalità organizzata e la corruzione si muovano e si infiltrino in ogni spazio vuoto. Quando c'è una guerra, la criminalità organizzata si muove verso i criminali di guerra e anche stavolta questo è ciò che è accaduto. A mio modesto modo di vedere è necessario il sostegno della comunità internazionale ed in particolare dell'Unione Europea. L'impiego di forze e di risorse è importante, non c'è alcun dubbio. Ma si da il caso che noi abbiamo bisogno di un atteggiamento proattivo da parte dei tribunali. Non importa in che modo, abbiamo bisogno che i casi vadano avanti, questa è la chiave. Le indagini sono state condotta molto bene da investigatori estremamente preparati ed esperti provenienti da diversi paesi, ma necessitiamo di una sede appropriata nella quale giudici e procuratori possano compiere il loro dovere. Cercare di adattarsi ai tribunali e all'amministrazione locale funziona fino ad un certo punto poiché si viene ostacolati e talvolta bloccati dalle regole e dalle tempistiche dei nostri casi e dei loro casi. A Sarajevo, in Bosnia, hanno creato tribunali speciali, uno per i crimini di guerra, l'altro per la criminalità organizzata. Questi tribunali seguono i casi reindirizzati dal Tribunale Internazionale di L'Aia per i crimini di guerra, mentre il dipartimento che si occupa di criminalità organizzata aveva istituito una corte speciale per giudicare tali casi. Questa era stato creato dalla comunità internazionale, dall'Alto Rappresentante e funzionava abbastanza bene. E noi abbiamo bisogno di una struttura del genere per superare la difficoltà di passare dalle indagini alla conferma del rinvio a giudizio e alle testimonianze.

U. Lunacek (eurodeputato): Lei ha citato il caso Medicus per la tratta di organi, nel rapporto di Dick Marty del Consiglio d'Europa si parla di una correlazione tra quello che è accaduto 10-11 anni fa e questo caso. Può dire qualcosa a tal proposito?

J. Ratel: Penso che ogni procuratore stia pensando quello che penso io in questo momento: è estremamente difficile per me commentare il caso perché è ancora in corso, la conferma del rinvio a giudizio è ancora penden-

te e dunque non ne posso parlare. Abbiamo sicuramente bisogno che i casi proseguano, la popolazione locale ci sta guardando e sta aspettando, sperando che si possano raggiungere gli obiettivi che ci siamo posti. Se loro avranno speranza e fiducia, potremo fare passi avanti.

N. Gratteri (magistrato): Qualche anno fa sono stato a Sarajevo per una rogatoria. Con un agente sottocopertura avevamo acquistato del plastico a Reggio Calabria e poi avevamo scoperto che tale esplosivo proveniva da una fabbrica a 60 chilometri da Sarajevo. Durante la mia visita di due giorni la situazione mi è sembrata ancora stagnante; la polizia ha ancora in testa la città divisa in due e ogni famiglia ha 5/6 chili di plastico, 2/3 kalashnikov, bazooka perché ancora teme la guerra. Vorrei sapere se la situazione è cambiata, proprio alla luce del fatto che questi Stati si apprestano ad entrare nell'Unione Europea.

J. Ratel: Lei ha perfettamente ragione, alcune di queste tradizioni e atteggiamenti della regione hanno un impatto diretto anche su quello che accade nei tribunali. Non c'è una tradizione di testimonianze dirette, hanno piuttosto una tradizione di relazioni della polizia e di indagini basate sulle stesse relazioni. Questo è vero e sta cambiando: la polizia, senza ombra di dubbio, necessita una riforma. Per esempio il SIPA, l'Agenzia nazionale di indagine e protezione, in Bosnia come in Kosovo, sono orientate alla protezione dello Stato, come se questa fosse opposta a quella della popolazione. Questa impostazione deve cambiare, anche se è molto difficile con secoli di tradizione di polizia. Ma sta cambiando e la presenza dell'Unione Europea ha in tal senso un effetto significativo e positivo. Non posso dirle con quale difficoltà otteniamo testimonianze e rompiamo la tradizione etnica o basata sull'appartenenza al clan secondo la quale non si può fare delazione contro il proprio fratello. Questo è molto difficile ma non impossibile. E quando gli individui vedono la capacità dell'Unione Europea di andare avanti e di fare qualcosa, sono incentivati. Molti giovani a Pristina, nel Kosovo, stanno aspettando e sperando in un cambiamento, molti vogliono entrare nell'Unione Europea, avere un mercato comune. Vogliono andare oltre, sono stanchi della corruzione, sono stanchi dei funzionari pubblici che promettono e non mantengono; vogliono vedere passi avanti e forse l'Unione Europea è l'unica soluzione.

S. Alfano (eurodeputato): Procuratore io volevo chiederle se esiste una cooperazione giudiziaria con l'Unione Europea e se lei ravvede la possibilità di un accordo con Eurojust.

J. Ratel: Eurojust è stato molto attivo, la Procura speciale della Repubblica del Kosovo è stata visitata più volte. Loro sono molto interessati a quello che sta accadendo in Kosovo e io penso che facciano bene. Non c'è dubbio che Eurojust stia guardando avanti e si sia resa conto che il Kosovo

è nel cortile dell'Unione Europea. Una serie di reati che vediamo nell'Unione Europea hanno la loro origine nella regione balcanica, che rappresenta un importante punto di transito; gli stupefacenti provenienti dall'Afghanistan sono una preoccupazione molto grande e transitano attraverso i Balcani. Penso che la gente si renda conto, in particolare chi lavora presso Eurojust, quanto siano necessari protocolli d'intesa e accordi con il Kosovo per arginare questi flussi. Si tratta di un'area chiave per molti traffici e per molti reati e non possiamo ignorare questo dato di fatto.

La criminalità organizzata transnazionale e le minacce provenienti dall'est dell'Europa

di Walter Kego e Alexandru Molcean[21]

Nelle relazioni di Europol degli ultimi anni relative alla minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, le organizzazioni criminali di lingua russa (OCLR) sono citate con sempre maggior frequenza come un problema che riguarda tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, con tali gruppi criminali impegnati teoricamente in ogni tipo di attività illegale.

Nonostante il fatto che molti gruppi criminali siano stati individuati e messi fuori gioco durante gli ultimi anni da diversi Stati dell'Unione Europea (Spagna, Germania, Paesi Bassi, Francia), le OCLR mantengono ad oggi la loro posizione dominante. Inoltre, nei paesi baltici questi gruppi detengono quasi un monopolio dell'area, avendo l'intero nodo criminale nord-orientale sotto il loro controllo. I confini tra la Federazione Russa, gli altri paesi del *Commonwealth of Indipendent States* (CIS, comprendente Federazione Russa, Ucraina e Bielorussia) e l'Unione Europea rappresentano un fattore importante, creando alcune dinamiche essenziali per il funzionamento di tali organizzazioni criminali. Un altro fattore è l'interesse delle OCLR nell'utilizzo di banche situate nei paesi nordici e baltici per il riciclaggio di denaro proveniente dai reati commessi nei paesi del CIS e, probabilmente, per un ingresso meno sospetto e di basso profilo nel sistema finanziario dell'Unione Europea[22].

Le OCLR si sono diffuse esponenzialmente nell'Unione Europea, generando un impatto significativo sia sulla vita economica che su quella sociale

[21] Ricercatori, Institute for Security and Development Policy (ISDP).

[22] Consiglio dell'Unione Europea, "First main assessment and description report for internal debate" (M.A.D.R.I.D. Report), JAI 473, COSI 35, 10203/10, Brussels, 26 Maggio, 2010, http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10203.en10.pdf.

degli Stati membri. Spesso tale successo è legato a specifiche caratteristiche di queste entità criminali, che le rendono efficienti e immuni alle contromisure adottate a livello nazionale o europeo.

Passando attraverso diverse fasi di trasformazione, oggi le OCLR hanno un enorme impatto sull'Unione Europea, nei cui Stati membri sono presenti e sono coinvolte in tutte le tipologie di attività criminale, mostrando una particolare abilità nello sfruttare le nuove opportunità nei settori economici e finanziari.

Una nota importante che dovrebbe essere menzionata a proposito delle OCLR è la loro tendenza a utilizzare imprese legali, peculiarità che rende estremamente complicato il lavoro delle autorità di contrasto. Tali imprese sono di inestimabile importanza per questi gruppi criminali proprio perché permettono di non attirare l'attenzione delle autorità e vengono utilizzare come copertura per agevolare le attività criminali, il riciclaggio di denaro e il reinvestimento dello stesso.[23]

Le OCLR sono note per il diffuso utilizzo della violenza fisica e dell'intimidazione per il sostegno alle loro attività, per proteggere i loro affari da altre organizzazioni criminali e come minaccia per i concorrenti. La violenza e l'intimidazione sono inoltre utilizzate quando le negoziazioni falliscono e si vuole comunque raggiungere l'obiettivo prefissato. Da rilevare che tali organizzazioni criminali utilizzano ugualmente le seguenti tipologie di violenza: (i) violenza interna, utilizzata in primo luogo per mantenere la disciplina e il rispetto delle regole da parte di tutti gli affiliati; (ii) violenza tra diversi gruppi, che emerge a causa di dispute tra gli stessi; (iii) violenza esterna contro la comunità non criminale, generalmente utilizzata in caso di estorsione e sfruttamento.

Le OCLR sono inoltre conosciute per individuare e corrompere soggetti chiave all'interno delle organizzazioni (ad esempio, le banche)[24]. Un'altra caratteristica chiave delle OCLR è il basso livello di interazione con la gente del luogo. Questo atteggiamento è legato principalmente alle specifiche attività portate avanti da tali criminali, così come dalle barriere linguistiche e culturali. In tal senso è possibile fare un paragone tra le OCLR e le organizzazioni criminali colombiane attive in Spagna. I colombiani sono più che altro impegnati nel traffico e contrabbando di droga, attività che comportano un elevato grado di interazione con la popolazione locale spagnola. Se ci riferiamo invece alle OCLR, possiamo notare che le loro attività riguardano l'evasione e la frode fiscale e il riciclaggio di denaro su vasta sca-

[23] Intervista degli autori ad un alto funzionario della Polizia Nazionale Svedese (28 gennaio 2011).

[24] Europol, 2004 European Union Organised Crime Report, www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/euorganisedcrimesitrep2004.pdf.

la. Queste attività non necessitano frequenti contatti con la gente del luogo né una buona conoscenza della lingua[25]. Questa caratteristica presenta aspetti positivi e aspetti negativi per tali gruppi di lingua russa. Le grandi differenze rispetto alla popolazione locale e l'interazione limitata generano problemi per le autorità investigative, che cercano di infiltrarsi in questi gruppi con agenti sotto copertura o di beneficiare di qualsiasi informazione proveniente dai membri delle organizzazioni stesse. D'altra parte questa condizione rappresenta contemporaneamente un ostacolo allo sviluppo delle attività criminali, specie quando si cerca di non attirare troppo l'attenzione. Dopo gli eventi del marzo 2010, quando 24 persone di origine russa e georgiana sono state arrestate in Spagna perché risultate coinvolte in diverse attività criminali, le popolazioni locali sono diventate estremamente sospettose quando qualcuno proveniente dall'est dell'Europa li vuole avvicinare con una proposta di affari.

La tendenza di inserirsi nel sistema finanziario e bancario europeo è un'altra specificità di questi gruppi[26]. Già agli inizi degli anni '90, referenti del mondo criminale russo compresero i vantaggi di avere il controllo di un istituto bancario; in quel periodo era abbastanza facile, senza uno sforzo notevole e con poche risorse, aprire una banca nelle repubbliche dell'ex Unione Sovietica. Tentativi analoghi, alcuni anche con successo, sono stati segnalati nell'Unione Europea, ad esempio nei paesi baltici dove il settore bancario è ancora largamente infiltrato da elementi criminali.[27]

Le OCLR sono sempre più spesso considerate i gruppi criminali più pericolosi, non solo in Europa ma anche a livello globale. Allo stesso tempo bisogna tenere presente che l'elevata pericolosità di queste organizzazioni non è costituita dal numero di reati commessi quanto piuttosto dalla natura delle attività criminali e dalle maniere nelle quali queste sono commesse.

Come esempio si può prendere la situazione del 2006 in Germania, dove la maggior parte dei reati erano commessi da persone di nazionalità turca (111.000 casi all'anno), seguiti dai serbi (40.000), dai polacchi (36.000), dagli italiani (26.000) e, solo in quinta posizione, da criminali di lingua russa (17.000). La cosa importante è che i reati commessi da questi ultimi era-

[25] Carlos Resa Nestares, "Transnational Organised Crime in Spain: Structural Facts that Explain Its Penetration" Universidad Autónoma de Madrid, Report (February 27, 2001), http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/text9.html.

[26] Consiglio dell'Unione Europea, "First main assessment and description report for internal debate" (M.A.D.R.I.D. Report).

[27] P. Raudseps, "Latvia Bank Failure Dashes Hopes" Bloomberg Businessweek, 5/12/2008, www.businessweek.com/globalbiz/content/dec2008/gb2008125_793417.htm.

no in larga parte portati avanti in gruppo e a sangue freddo, con una buona pianificazione e spesso rimanevano segreti.[28]

Nel corso del loro processo di sviluppo le OCLR sono riuscite a diversificarsi, mostrando la capacità di infiltrare diversi ambiti di attività. Allo stesso tempo è stato notato che questi gruppi non sono omogenei e possono essere classificati in categorie, basandosi su diversi criteri.

Una delle principali tipologie riguarda i gruppi che fanno riferimento ad un *vory*. I membri appartenenti a tali gruppi presentano un incondizionato rispetto alla *Poniatya*, l'antico codice criminale di condotta. Pertanto essi sono guidati, nella maggior parte dei casi, da "ladri nella legge" (i *vory*) che sono considerati i "generali" del mondo criminale. Secondo quanto riferito, oggi il modello del *vory* si è diffuso a Madrid, Berlino e New York con coinvolgimenti in attività che vanno dai piccoli furti al riciclaggio di denaro sporco per miliardi di dollari, agendo contestualmente in qualità di arbitro non ufficiale nei conflitti tra le fazioni criminale russe.[29]

Un'altra tipologia di gruppo criminale di lingua russa è quella alla quale appartengono i "banditi". La principale distinzione tra questo gruppo e quello descritto precedentemente è che i "banditi" non sono legati ad alcun codice di condotta, avendo il solo scopo di arricchirsi. In molti casi i membri di questi gruppi criminali non riconoscono l'autorità del "ladro nella legge" e con facilità utilizzano la violenza per raggiungere i loro obiettivi. Inoltre, al contrario dei gruppi criminali precedentemente identificati, i "banditi" non hanno un fondo comune (il cosiddetto *obsheak*). I "banditi" sono ritenuti molto più violenti e meno organizzati rispetto ai "ladri", essendo coinvolti in affari illegali di minore entità, basati sul "terrore criminale" e sull'intimidazione (estorsioni, rapine, sfruttamento della prostituzione, etc.).[30]

Va sottolineato che la rivalità tra queste due tipologie di gruppi conduce a scontri aperti tra gli appartenenti agli stessi. Queste faide si svolgono nell'ex Unione Sovietica, ma non in Europa.

Una terza categoria di OCLR in Europa è quella che individua i gruppi focalizzati in massima parte su una singola attività criminale. I membri di questi gruppi non hanno generalmente precedenti penali e sono relativamente giovani. Un'altra caratteristica specifica è l'assenza di forme di violenza. Questi gruppi sono principalmente coinvolti in attività illegali ri-

[28] Руслан Горевой, "Братва ушла за кордон," Версия, 1 marzo 2010, http://versia.ru/articles/2010/mar/01/russkaja_mafija.

[29] "History of the Vory: Thieves In Law," Mafia Wars, 31 gennaio 2010, http://www.vory.info/History-Mafia-Wars-Vory-v-Zankone.html.

[30] Лариса Кислинская, "Уходящие 'в натуре'," Совершенно секретно (2003), http://criminalnaya.ru/publ/73-1-0-769.

guardanti le carte di credito, la distrazione di fondi, la falsificazione di documenti, la contraffazione e la distribuzione di prodotti con violazione dei diritti di proprietà intellettuale.

Recentemente si assiste alla nascita di numerosi gruppi misti che non hanno regole o caratteristiche distintive e che presentano il solo scopo comune di ottenere profitti.

Se analizziamo le prime due tipologie di gruppi, che hanno la loro origine nell'ex Unione Sovietica, risulta chiaro che, una volta raggiunta l'Europa, i loro membri si adattano alle nuove condizioni. I "ladri nella legge" hanno compreso che operare semplicemente seguendo le vecchie regole e i vecchi metodi rende tutto estremamente difficile in Europa e che la maggior parte delle abitudini seguite nell'ex Unione Sovietica risultano inadatte in Europa. Allo stesso modo, i "banditi" sono stati costretti ad adeguarsi al fatto che in Europa era più facile evitare di attirarsi le attenzioni delle forze di polizia piuttosto che sfidarne apertamente l'autorità.

Questi gruppi possono inoltre essere categorizzati sulla base delle loro strutture. La prima categoria è quella dei gruppi gerarchici, di cui una caratteristica chiave è la gestione multilivello, da chi comanda fino a colui che si occupa delle quotidiane attività criminali.

La seconda tipologia è quella ad "affiliazioni deboli", che è costituita da una catena di gruppi più o meno uguali di persone che cercano di accumulare denaro e influenza. Questi gruppi evitano la violenza e hanno dimostrato di essere molto efficaci a livello internazionale. Un esempio di questo tipo è la rete *Solntsevskaia* che è riuscita a trasformarsi da un gruppo gerarchico (nella prima parte degli anni '90) ad un conglomerato di vari gruppi guidati da boss indipendenti e situati in regioni diverse.[31]

Nella relazione sulla minaccia delle organizzazioni criminali nell'Unione Europea del 2008 (OCTA), Europol ha fatto una classificazione di tutti i gruppi criminali che sono attivi nell'UE, sulla base della loro provenienza. Sono state individuate tre categorie: (i) organizzazioni criminali locali o gruppi con base nell'Unione Europea; (ii) organizzazioni criminali straniere o gruppi la cui base non si trova nell'Unione Europea; (iii) situazioni intermedie che comprendono sia la seconda generazione di gruppi criminali sia la combinazione di gruppi europei e stranieri.[32] Questa classificazione è estremamente importante poiché serve a definire le modalità di contrasto al crimine organizzato, così come le misure da adottare in via preventiva.

[31] Intervista degli autori ad un alto funzionario della Polizia Nazionale Svedese (28 gennaio 2011).

[32] Europol, "EU Organised Crime Threat Assessment 2008," p. 13. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa2008.pdf (accessed October 12, 2011)

La classificazione appare semplice e chiara anche se, cercando di inserire le OCLR in una di queste categorie, si capisce quanto sia complicato e che le contromisure necessarie devono essere sofisticate, pianificate e attuate con attenzione.

Naturalmente questi gruppi si suppone debbano rientrare nella seconda categoria come organizzazioni criminali straniere. Allo stesso tempo, pur essendo non locali, molti di questi gruppi hanno la loro base nell'Unione Europea, svolgendo la loro intera attività esclusivamente nell'UE attraverso persone che hanno una residenza fissa negli Stati membri. Osservando il tutto dalla prospettiva dei paesi baltici, vale la pena di dire che alcune delle OCLR che si sono stabilite e sono attive in questa regione, dovrebbero essere considerate indigene. Lo stesso schema potrebbe essere applicato ad alcuni gruppi in Germania, che hanno tra i loro membri gli immigrati di seconda generazione provenienti dai paesi dell'ex Unione Sovietica.

La classificazione dell'OCTA può essere adoperata in caso di specifici gruppi criminali. Sotto questo aspetto possiamo dividerli in gruppi con base in Russia (Ucraina, Georgia, Bielorussia, Azerbaijan, etc.), OCLR in posizione intermedia e OCLR con base nell'Unione Europea. La prima tipologia di gruppi presenta un forte profilo di "fornitori", riciclatori e truffatori ad elevato livello tecnologico. La caratteristica specifica dei gruppi "intermedi" è che i loro vertici e i loro patrimoni possono essere facilmente spostati da una regione all'altra (o viceversa) in caso di pericolo. I gruppi con base nell'Unione Europea sono meno numerosi e presentano i più forti legami con l'UE. Di solito i membri di questi gruppi si sono stabiliti negli Stati membri dell'UE e sono in possesso della cittadinanza o del permesso di soggiorno permanente.

Le OCLR svolgono una varietà di attività molto più vasta rispetto a quella delle altre organizzazioni criminali nell'Unione Europea. I membri dei gruppi criminali provenienti dall'ex Unione Sovietica hanno dimostrato la loro abilità in tutti i settori criminali, senza prediligerne qualcuno in particolare. Inoltre questa categoria di organizzazioni è spesso coinvolta contemporaneamente in diverse attività illegali, senza alcun collegamento diretto tra loro.

Tuttavia, una discussione in via generale sui mercati criminali deve tener conto che esistono alcune aree in cui le OCLR sono maggiormente coinvolte. Il primo blocco di attività criminali più o meno caratteristico di questi gruppi è costituito dai crimini contro la proprietà, il racket e l'estorsione. In queste aree le OCLR sono abbastanza efficaci, anche grazie alla facilità con cui i membri delle stesse sono pronti a usare la violenza.

Un'altra categoria è rappresentata dalla frodi legate al commercio, di solito commesse utilizzando strutture commerciali legali come le società di

trasporto o di logistica. Il successo in questo tipo di frodi dipende in larga parte dall'abilità di questi gruppi di sfruttare le debolezze del sistema IVA dell'Unione Europea, le differenti legislazioni commerciali degli Stati membri e la mancanza di cooperazione nella regione europea. Anche le frodi ad elevato livello tecnologico sono spesso commesse dalle OCLR. Tali crimini sono perpetrati esclusivamente con l'aiuto di esperti delle IT, facilmente reclutati nelle repubbliche dell'ex Unione Sovietica. Dato che i sistemi e i processi dell'Unione Europea diventano sempre più dipendenti da tecnologie avanzate, tale componente delle attività criminali è destinata ad aumentare. Le frodi con tecnologia avanzata, peraltro, sono spesso commesse a distanza e questo rende ancor più difficile individuare e arrestare i responsabili.

Le OCLR sono inoltre profondamente coinvolte nel facilitare l'immigrazione clandestina, in particolare quella connessa alla tratta di donne a scopi sessuali. Questo tipo di attività illegale fornisce alle organizzazioni criminali proventi consistenti.

La posizione delle OCLR nello spaccio di droga è abbastanza dominante, soprattutto per quanto riguarda la loro influenza nel nodo criminale nord-orientale dell'Europea. Il loro coinvolgimento nella circolazione di eroina in Europa è relativamente costante e prevedibile, al contrario di quanto accade per le droghe sintetiche e la cocaina. Ci sono segnali che lasciano pensare che alcuni gruppi siano riusciti a stabilire contatti con i cartelli della droga dell'America Latina, in modo da fornire cocaina direttamente al mercato europeo.[33]

Secondo "Global Trends 2025: A World Transformed", un rapporto pubblicato dall'*US National Intelligence Council*, una delle più gravi minacce interne può essere posta da "organizzazioni criminali eurasiatiche transnazionali". In questa maniera dunque parlano a Washington delle OCLR. Entro il 2025 queste organizzazioni potrebbero arricchirsi talmente grazie al «coinvolgimento negli affari energetici e minerari», che potrebbero finire per dominare "uno o più" governi in Europa centrale e orientale.[34] Questo parere è stato recentemente confermato da *cables* delle ambasciate pubblicati da Wikileaks. Uno di questi descrive la discussione che ha avuto luogo tra l'ambasciatore americano a Kiev e Dmitry Firtash, un uomo d'affari miliardario ucraino che possiede quasi la metà della società RosUkrEnergo. Secondo il memorandum segreto, Firtash ammise che, dietro i

[33] Intervista degli autori ad un alto funzionario della Polizia Nazionale Svedese (28 gennaio 2011).

[34] US National Intelligence Council, "Global Trends 2025: A Transformed World," p. 33 (nov. 2008), http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf.

propri multimiliardari interessi nel settore del gas e dell'energia[35], vi era Semyon Mogilevich (descritto dall'FBI come "il mafioso più pericoloso del mondo"[36]). Questo caso ci permette di comprendere la reale portata del problema e del rischio cui è sottoposta l'Unione europea.

È già chiaro che, per quanto le singole OCLR siano interessate, non si dovrebbe limitare la comprensione del fenomeno a gruppi che lavorano insieme o isolati in diversi paesi dell'UE. Bisognerebbe piuttosto percepirle come un conglomerato criminale estremamente influente, che ha a sua disposizione non solo i metodi criminali tradizionali ma anche l'intera burocrazia di alcuni paesi della regione. Le OCLR sono inoltre spesso utilizzate come esempio per i ben sviluppati collegamenti a livello internazionale.

È quindi ragionevole concludere che la lotta contro le OCLR è un processo più complicato e difficile del contrastare tutte le altre forme di criminalità organizzata in Europa. Non ci sono misure che potrebbero ottenere nel breve periodo successi evidenti nella lotta contro questa tipologia di criminalità organizzata. L'influenza delle OCLR può essere ridotta solo a seguito di azioni combinate intraprese a livello nazionale, regionale e anche interregionale.

Pertanto, da un lato, notevoli sforzi devono essere diretti verso l'identificazione e la cattura dei leader dei gruppi criminali attivi nella Unione Europea e, dall'altro, maggiore attenzione dovrebbe essere prestata alle misure di controllo finanziario e sociale, al fine di evitare afflussi di risorse finanziarie al circuito illegale. Inoltre queste attività dovrebbero essere accompagnate da misure istituzionali e legislative. Per misure istituzionali si intende lo sviluppo di capacità specifiche da parte delle autorità di contrasto alla criminalità organizzata. Un buon esempio è l'iniziativa di avviare una valutazione della minaccia della criminalità organizzata russa (ROCTA), lanciata a livello europeo il 18 aprile 2008 al Consiglio "Giustizia e affari interni". Un altro esempio rilevante di un atteggiamento corretto nei confronti di questo fenomeno è il "Progetto del Millennio", portato avanti da Interpol e che si concentra proprio sulle organizzazioni criminali eurasiatiche.

Come già accennato, la lotta contro le OCLR deve essere accompagnata da azioni di natura legislativa, dotando così le forze investigativo-giudiziarie di strumenti adeguati per rendere responsabili i membri dei gruppi

[35] Luke Harding, "WikiLeaks cables link Russian mafia boss to EU gas supplies," *The Guardian,* 1 dicembre 2010, http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/01/wikileaks-cables-russian-mafia-gas.

[36] Adam Lee-Potter, "The world's 15 most wanted criminals: meet the men the FBI are hunting", Mirror, 5 maggio 2011, http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2011/05/15/the-world-s-15-most-wanted-criminals-meet-the-men-the-fbi-are-hunting-115875-23132431/.

criminali delle attività svolte. Deve essere sottolineato che, secondo diversi esperti, questi gruppi hanno un esercito di avvocati e consulenti[37] che sono preparati per sfruttare le eventuali lacune nella legislazione o errori procedurali commessi dalle autorità investigative e giudiziarie.

Per concludere va sottolineato che eventuali azioni intraprese all'interno dell'Unione Europea al fine di contrastare le OCLR sarebbero molto probabilmente inefficaci, senza tenere in debito conto quanto accade nella Federazione russa e nelle altre ex repubbliche sovietiche. Per questo uno dei presupposti principali per una lotta efficace contro queste organizzazioni criminali è l'esistenza di una effettiva cooperazione basata sulla fiducia reciproca tra l'Unione Europea e i paesi a est dell'Europa.

La presenza delle mafie nord-africane in Italia e in altri Stati membri dell'Unione Europea

di Giovanni Conzo[38]

La massa di cittadini africani presente in varie città italiane è costituita, per la massima parte, da clandestini provenienti da paesi nord africani ed è caratterizzata da un forte stato di povertà.

Inizialmente molti dei clandestini sostituirono, soprattutto nelle regioni del meridione d'Italia, la manovalanza locale con una retribuzione di gran lunga inferiore rispetto a quella percepita da quest'ultima. La maggiore parte dei clandestini è purtroppo dedita alla vendita di capi di abbigliamento contraffatti prodotti da organizzazioni camorristiche, a furti, rapine e spaccio di sostanze stupefacenti al minuto. Questo pone i clandestini in stretto contatto con affiliati ad organizzazioni di tipo mafioso.

È però lo sfruttamento della prostituzione a danno di connazionali e il traffico di stupefacenti il fenomeno più allarmante. Vi sono interi paesi che registrano massicce presenze di donne di colore, prevalentemente nigeriane, le quali, arrivate in Italia con la promessa di un lavoro, non riuscendo a pagare il prezzo per l'ingresso clandestino anticipato da vere e proprie organizzazioni di tipo mafioso operanti nei paesi di origine, sono costrette con minaccia o, più spesso con la violenza, a prostituirsi.

La maggior parte delle ragazze "trafficate" proviene dalle aree del Sud della Nigeria. Sono tutte donne giovani (età media tra i 17 ed i 30 anni),

[37] Алексей Мухин,"Всемирность и народность 'Руской Мафии'," Преступность, No. 2 (2003), p. 14.

[38] Sostituto procuratore della Direzione distrettuale antimafia di Napoli.

diverse sono sposate con figli e spesso sono state abbandonate dai mariti. Molte di loro avevano un lavoro o erano studentesse e avevano passato un periodo di inurbamento (di solito alla periferia di Benin City o Lagos).

I gruppi criminali nigeriani operanti in Italia sono caratterizzati da frammentazioni etnico-tribali, filiazioni di una vasta struttura criminale, costituita da poche famiglie, che hanno il centro decisionale in Nigeria.

Il fenomeno del crimine organizzato nigeriano risulta in costante aumento nell'intera Italia. Vi sono insediamenti stabili nelle città e province di Napoli, Caserta, Roma, Torino, Padova, Brescia, Milano, Rimini, Palermo, Cagliari. In tali città sono stati aperti da cittadini nigeriani centri di ristorazione, società di import-export, market, disco-club, beauty-center.

Come si è detto, il fenomeno dello sfruttamento della prostituzione è il dato più allarmante registrato con riferimento all'immigrazione clandestina nigeriana. Ciò soprattutto nelle regioni meridionali ed in particolare nella provincia di Caserta, dove esistono nutrite colonie di prostitute che operano quotidianamente e per l'intero arco della giornata. Queste – e i loro sfruttatori – sono state fino a poco tempo fa tollerate dalla criminalità organizzata casertana, nonostante quest'ultima non abbia mai avuto, notoriamente, interessi nella gestione della prostituzione.

Tale tolleranza è dovuta a un duplice ordine di motivi: le prostitute ed i loro protettori costituiscono, molto spesso, delle vere e proprie "vedette della camorra"; inoltre gli stessi protettori pagano una sorta di "canone di fitto" del territorio di pertinenza dei singoli gruppi criminali organizzati locali.

Questo stato di tolleranza è terminato con l'avvento e il sopravvento dell'area stragista del clan dei casalesi, operante nella provincia di Caserta ma con cellule in tutta Italia che, anche a costo di porre in essere gravissimi fatti delittuosi e colpire soggetti inermi[39], ha cercato di imporre, senza riuscirci, il pagamento del pizzo alle associazioni nigeriane che gestiscono il racket della prostituzione ed il mercato degli stupefacenti.

Quanto alle ragazze nigeriane sfruttate, la loro riduzione in schiavitù è resa possibile anche dalle credenze religiose esistenti nei paesi di origine. Infatti, la cosiddetta mafia nigeriana "affida" le predette ragazze a donne anch'esse nigeriane chiamate "madame" che sottopongono le stesse, per costringerle a vendersi, a terrificanti riti magici *woodoo*.

Altrettanto allarmante è il fenomeno del traffico di sostanze stupefacenti. Va sottolineato che, negli ultimi venti anni, la Nigeria si è affermata co-

[39] Si pensi alla strage di Castelvolturno, avvenuta la sera del 18 settembre 2008, che ha portato alla morte di un pregiudicato affiliato ai casalesi, titolare di una sala giochi,di sei immigrati africani, nessuno dei quali affiliato o vicino ad organizzazioni criminali.

me nazione con le più grosse organizzazioni di narcotrafficanti; nonostante non sia produttore di droga, il paese si distingue per l'ampiezza del traffico, orientato alla riesportazione piuttosto che al mercato locale, ponendosi quale principale crocevia della droga in Africa e come luogo di stoccaggio ideale di grossi quantitativi di sostanze stupefacenti.

I "signori" della droga nigeriani sfruttano due condizioni ambientali particolarmente favorevoli:

- una manovalanza giovanile molto numerosa, la cui diffusa devianza testimonia lo smarrimento e lo sfaldamento sociale causato da molti anni di governo inefficiente e di diffusissima povertà che ha consolidato la convinzione che le leggi e le regole costituiscano un ostacolo al successo individuale; la società nigeriana pertanto approva ed ammira i ricchi, indipendentemente dal modo in cui è stato ottenuto il patrimonio (anche a danno di un estraneo), a condizione che la ricchezza venga ridistribuita a parenti e bisognosi;
- il lassismo e la corruzione del sistema politico e sociale, che non appaiono in grado di predisporre efficaci strumenti di contrasto – esemplare in tal senso è la non chiara posizione assunta nel corso degli anni dalle autorità nella lotta agli stupefacenti, ondivaga tra la volontà di penalizzazione su modello occidentale ed una tolleranza aperta al lucroso traffico (basta citare l'esempio dell'attentato in Nigeria avvenuto pochi anni fa ai danni di un ufficiale di collegamento della Dcsia che ha determinato la chiusura dell'ufficio dell'esperto antidroga italiano che era stato allocato in quella nazione).

In questo contesto il transito di stupefacenti provenienti dal Brasile, dalla Colombia, dal Pakistan o dalla Thailandia, con destinazione Europa e Stati Uniti, è aumentato in maniera sempre crescente.

In Italia i soggetti originari di quell'area geografica sembrano destinati ad assumere una crescente importanza. Si tratta di soggetti provenienti dalle zone più depresse della Nigeria che, venendo in Italia, si trovano a dover affrontare l'inserimento nel settore più precario e meno garantito del mercato del lavoro, sovente in situazioni forzatamente irregolari e perciò di estrema ricattabilità, e il difficile adattamento alle condizioni radicalmente differenti della società urbano-industriale di accoglimento. Queste situazioni di precarietà contribuiscono talvolta a emarginare i nigeriani, favorendo ancor di più la loro tendenza a strutturarsi e ad articolarsi in comunità autonome che spesso presentano anche al loro interno grandi conflitti tribali.

I trafficanti nigeriani hanno grande abilità nell'individuare i mercati più proficui e nello sfruttarne le potenzialità; tale capacità deriva da una ben organizzata struttura criminale, in grado di ricevere in tempo utile ogni informazione sulla fluttuazione dei mercati della droga.

Gli incontri frequenti – talvolta sfruttando le occasioni propizie fornite dai meeting internazionali, svolti ufficialmente dalle numerose associazioni nigeriane culturali o di mutuo soccorso – per lo scambio di informazioni, svolgono un ruolo determinante all'interno dei gruppi, i cui componenti sono spesso collegati fra loro da legami di clan o di parentela che rendono molto difficile un'eventuale attività di infiltrazione.

I suindicati gruppi criminali hanno una struttura verticistica, nella quale emerge la figura di uno o due capi rigorosamente nigeriani, i quali possono addirittura non avere contatti con la base, costituita dai corrieri, ma che gestiscono a livello internazionale i rapporti tra i vari gruppi. La base, generalmente, non ha invece una precisa connotazione etnica, preferendo i nigeriani avvalersi di soggetti non strettamente legati all'organizzazione per la fase più rischiosa costituita dal trasporto.

Tali gruppi criminali sono in grado, poiché non necessariamente legati al territorio, se minacciati dalle forze di polizia, di spostarsi con estrema facilità in altre zone e, generalmente, riescono a convivere con le altre realtà criminali, siano esse autoctone che extracomunitarie, evitando violenze inutili e riuscendo sempre ad assumere quell'apparente basso profilo che li mette in condizione di condurre efficacemente in porto affari miliardari.

Secondo le risultanze delle indagini svolte dalle Forze di Polizia ed indagini condotte dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli, i nigeriani trafficano tutti i principali tipi di droga, dalla cocaina all'eroina, dalla cannabis alle droghe di sintesi, anche se le prime tre citate sono le preferite sia per gli enormi ritorni finanziari che per la facilità di approvvigionamento.

L'eroina viene acquistata direttamente sui mercati asiatici in enormi quantità e, dopo uno stoccaggio in Nigeria o in Togo viene trasportata verso i paesi consumatori via aerea o via mare, utilizzando le rotte verso l'Italia, la Turchia la Grecia o la Spagna. L'acquisto viene gestito da cittadini nigeriani residenti in questi ultimi Stati, di norma stabilmente, che costituiscono i terminali dell'organizzazione, la cui "testa" è sempre nella nazione di origine.

La cocaina viene importata, sempre mediante contatti diretti con i produttori del Sud America, in USA ed in Europa con le stesse modalità già descritte. I collegamenti sono garantiti dai soggetti rappresentanti di una nutrita comunità nigeriana regolarmente e stabilmente residente in Sud America (in particolare in Colombia, dove i nigeriani hanno realizzato una vera e propria *joint-venture* con i trafficanti colombiani che esporta carichi di cocaina persino in Australia ed in Cina, come si è potuto acclarare dall'esito di una rogatoria espletata di recente dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli alla *Fiscalia* antidroga colombiana).

I corrieri sono tutti in regola con i permessi di soggiorno, di solito senza precedenti penali. Dopo un numero limitato di viaggi, vengono "bruciati",

cioè non più utilizzati. In questo modo essi hanno solo rapporti con colui che direttamente dispone il viaggio e con il soggetto che lo attende nel luogo di destinazione, ma non sanno nulla dell'organizzazione.

Con questo tipo di compartimentazione, l'organizzazione tende a garantire la propria sopravvivenza alle indagini eventualmente svolte nei confronti dei suoi appartenenti. Ai corrieri non viene data disponibilità di scelta sulla rotta da seguire, che viene disegnata da un membro dell'organizzazione, la quale decide i continui spostamenti da far effettuare, i cambi improvvisi del programma dei viaggi anche "in itinere", gli scali aeroportuali da utilizzare. Il tutto per far perdere le tracce e depistare: per far ciò l'organizzazione prenota e paga posti su aerei sui quali i corrieri non saliranno mai, in quanto spesso dirottati su tratte ferroviarie. Ogni viaggio frutta 3.000 euro circa al corriere, il quale può effettuare numerosi viaggi anche nel breve periodo, preferendo le organizzazioni criminali frequenti e piccoli rifornimenti (fino al chilogrammo o poco più per corriere) a grosse acquisizioni periodiche.

La constatazione della facilità di individuazione dei corrieri di nazionalità africana da parte delle forze di polizia agli scali aeroportuali europei e statunitensi, ha indotto le organizzazioni criminali nigeriane ad utilizzare sempre più spesso corrieri di altre nazionalità; vengono assoldate preferibilmente persone di sesso femminile, originarie dell'Europa orientale o del Sud America, in particolare del Brasile. Accade, talvolta, che assieme ai corrieri di altre nazionalità viaggino nigeriani che con il loro comportamento artatamente nervoso, finiscono con l'indirizzare verso se stessi le attenzioni delle forze di polizia, subendo i controlli del caso e consentendo così al vero corriere di passare liberamente. Tali soggetti, in realtà, fungono da "controllori" del buon andamento dell'operazione, comunicando agli altri sodali qualsiasi intralcio possa verificarsi in sede di trasporto delle sostanze stupefacenti, allertandoli immediatamente in caso di arresto o fermo del corriere da parte della polizia.

Il pagamento verso l'estero della droga avviene o mediante rimesse disposte presso varie agenzie di *money transfer* direttamente dal trafficante o, più spesso, utilizzando diverse persone che si recano nelle agenzie per disporre il pagamento verso il fornitore immediato, residente in altro Stato ovvero in altra città della nostra penisola.

L'utilizzo del *money transfer* è lo strumento principale per il reimpiego del denaro ricavato dalle attività illecite svolte. Altra metodica, meno utilizzata, è costituita dal pagamento estero su estero, direttamente al vertice dell'organizzazione in Nigeria.

È ancora molto utilizzato il trasporto di valuta direttamente tramite corriere.

I proventi della attività delittuosa non vengono reinvestiti nei paesi della comunità europea ma direttamente in Africa ed è pertanto pressoché impossibile procedere ad azioni ablatorie degli ingenti patrimoni acquisiti dalle organizzazioni criminose.

Nessuna concreta attività di cooperazione giudiziaria esiste con le autorità nigeriane e soltanto in tempi recenti sono state esperite iniziative in tal senso. La Direzione nazionale antimafia ha sottoscritto nel 2003 un memorandum d'intesa con la Procura Generale di Nigeria, finalizzato al rapido scambio di notizie informazioni e dati attinenti la criminalità organizzata.

Per comprendere la dimensione transnazionale che caratterizza l'attività di queste organizzazioni criminali basta descrivere l'indagine denominata "Koolvis", avviata dalla polizia di Amsterdam nel 2006, a seguito di oltre 90 indebiti allontanamenti di minori di etnia nigeriana da centri di accoglienza.

La legislazione olandese, permette ai minori che si dichiarano vittime di tratta di ricevere la documentazione provvisoria per il soggiorno, nonché di essere ospitati in case di accoglienza. La polizia olandese aveva constatato che nei mesi precedenti, alcune organizzazioni nigeriane attive in quel territorio avevano iniziato ad impiegare tale *escamotage* per trasferire giovani, per lo più di sesso femminile e destinate allo sfruttamento sessuale, facendole inizialmente transitare in Olanda. Una volta giunte all'aeroporto di Schipol tramite vettori aerei KLM, provenienti da Lagos, i minori si dichiaravano vittime di tratta, venendo quindi ospitati in strutture predisposte dalle quali, dopo aver ricevuto la documentazione provvisoria di soggiorno, si allontanavano. Successivamente, sotto la minaccia di riti *woodoo*, raggiungevano i referenti della struttura criminale, i quali provvedevano all'ulteriore loro trasferimento per il relativo sfruttamento sessuale.

La polizia olandese, sottoponendo ad intercettazione alcune utenze cellulari in uso alle minori, riusciva a comprendere che molte di esse erano giunte o erano in procinto di raggiungere l'Italia. Le stesse attività tecniche, inoltre, permettevano di individuare il responsabile della cellula olandese. Tale sforzo investigativo condotto nei suoi confronti dava modo di documentare una serie di rapporti con soggetti nigeriani stanziali nella penisola, finalizzati a trasferimenti di minori, oltre ad alcuni suoi contatti con soggetti attivi nel traffico internazionale di cocaina.

Tutte queste notizie venivano fornite in veste ufficiale dalla Autorità giudiziaria olandese, investita formalmente con rogatoria formulata dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli.

Alla luce dell'esperienza maturata nel corso delle indagini che ho coordinato, ritengo che solo attraverso opportune iniziative, peraltro già positivamente intraprese dalla Direzione Nazionale Antimafia e da Eurojust, pro-

tese a favorire la cooperazione attraverso lo scambio di informazioni ed il compimento di attività di indagine congiunta tra gli organi giudiziari e di polizia dei paesi interessati dalla presenza della criminalità nordafricana, in particolare i Paesi Bassi, ma soprattutto attraverso la creazione di collegamenti investigativi con la Nigeria sarà possibile limitare "i danni" procurati dalle organizzazioni criminali in esame e infliggere duri colpi arrestando i livelli più prossimi ai vertici delle predette associazioni.

Il crimine organizzato asiatico nell'Unione Europea: l'esperienza del Belgio

di Bruno Frans[40]

Il presente *paper* mira a offrire un quadro generale e non esaustivo del fenomeno dei gruppi criminali asiatici in Belgio, la maggior parte dei quali cinesi e vietnamiti. Si prende spunto dai dati raccolti nel registro nazionale di polizia, tenendo presente che i dati quantitativi si basano sul periodo 2006-2009 mentre i dati qualitativi possono essere anche più recenti.

In particolare si analizzeranno sinteticamente le seguenti attività illegali e la maniera nelle quali, sulla base delle nostre osservazioni, esse vengono condotte dai sopracitati gruppi criminali: immigrazione illegale, tratta di esseri umani, traffico di permessi di soggiorno illegali, riciclaggio di denaro, frodi, contraffazione, traffico di stupefacenti, *computer crime*, gioco d'azzardo.

Il favoreggiamento dell'immigrazione illegale è sicuramente l'attività più importante riguardante i gruppi criminali sud-asiatici e cinesi. La maggior parte degli immigrati illegali provengono dalle province cinesi del Fujian e dello Zhejiang, entrambe aree costiere. Il costo per il viaggio si aggirava nel 2008 intorno ai 18.000 euro. I cinesi talvolta prendono il treno a Parigi, passando per Bruxelles e Gent, dove vengono caricati su un camion per essere trasportati in Regno Unito. Un altro percorso è la cosiddetta "scappatoia di Lille", un metodo grazie al quale giungono a Londra prendendo l'Eurostar, acquistando due diversi biglietti (Bruxelles-Lille e Bruxelles-Londra) per evitare i controlli Schengen.

I gruppi criminali – i cosiddetti *snakeheads* – sono principalmente costituiti da cinesi, pur se cooperano in maniera crescente con le altre organizzazioni criminali. In Belgio, ad esempio, tali gruppi hanno unito le loro forze con quelle dei criminali albanesi per trasportare i migranti alla costa.

[40] Direttore del Dipartimento di lotta al crimine organizzato, Polizia Federale Belga.

Anche altre nazionalità sono però coinvolte: vietnamiti, rumeni, inglesi di origine pachistana, turchi, curdi.

Molti migranti fanno una parte del loro viaggio in aereo, utilizzando documenti falsi e passaporti di paesi per i quali non è necessario un visto. Le rotte più frequenti al momento sono quelle che prevedono il transito dall'Africa, passando per Bruxelles per poi raggiungere destinazioni finali come la Francia e il Portogallo.

Vengono inoltre utilizzati metodi di immigrazione "pseudo-illegale" come ad esempio i matrimoni di convenienza, le adozioni dubbie, il cattivo utilizzo dei visti per ragioni di affari o di studio. Il numero di "pseudo-studenti" che arrivano a Bruxelles è diminuito da quando la procedura per ottenere il visto è divenuta più complessa. D'altra parte molti di quelli che erano già nel territorio hanno trovato il modo di restare attraverso il mercato dei documenti falsi (certificati di accesso al registro nazionale degli stranieri, certificati di frequenza scolastici, ecc.). Quando venne lanciata la procedura di regolarizzazione nel 2009, i giornali cinesi pubblicarono annunci riguardo l'organizzazione a pagamento di incontri per ricevere aiuto nel completamento della procedura per ottenere il permesso. In quel periodo era possibile trovare moltissime persone nei ristoranti cinesi che dicevano di aver ricevuto il permesso di soggiorno dagli organizzatori di tali incontri. In realtà si trattava solo dell'attestazione che la procedura era stata avviata: anche questa è una forma di frode.

Anche i vietnamiti sono molto impegnati su tale fronte e il Belgio viene visto più come un paese di transito per raggiungere il Regno Unito, dove si sta espandendo il ruolo dei cosiddetti "giardinieri" della cannabis provenienti da quelle regioni asiatiche. Alcune tratte partono dalla Repubblica Ceca e dalla Germania e giungono in Regno Unito passando da Bruxelles o da Parigi.

Il traffico di esseri umani rappresenta la terza attività delle organizzazioni criminali asiatiche; lo sfruttamento sessuale – pur se in crescita negli ultimi anni – è meno frequente di quello economico e lavorativo. In tal senso spesso le vittime della tratta vengono impiegate nei ristoranti cinesi e giapponesi, oltre che in imprese edili e di restauro (che lavorano esclusivamente per la comunità cinese). Sono state trovate a Bruxelles molte cosiddette "case raviolo", appartamenti dove vengono preparati i pasti per i ristoranti.

A livello di sfruttamento sessuale si segnala il lavoro nei saloni di massaggio o la prostituzione sotto la forma delle "ragazze ad abbonamento", un fenomeno interno alla comunità cinese per cui un cliente di fatto paga per avere una ragazza a titolo personale.

Il traffico di documenti falsi (specialmente di identità) è la seconda più

importante attività di tali organizzazioni criminali. I prezzi vanno dai 4.000 ai 15.000 euro, a seconda che si tratti di permessi di soggiorno, di visti o di carte d'identità.

Sul riciclaggio di denaro, ferma restando la necessità di informazioni aggiuntive su questo fenomeno, si registra un aumento delle operazioni sospette tra il 2006 e il 2009, con investimenti sospetti in ristoranti, società immobiliari ma anche con denaro proveniente da scommesse, dal trattamento dei rifiuti e dal traffico e dallo sfruttamento degli esseri umani.

Anche il numero di frodi gravi (frode fiscale, bancarotta fraudolenta, frode IVA, etc.) è aumentato. Basti pensare, nel settore logistico, all'importazione di container attraverso diversi Stati membri per evitare di pagare l'IVA o alla dichiarazione di un valore inferiore delle merci trasportate rispetto a quello effettivo. Casi di frode riguardano anche il traffico di rifiuti verso la Cina e più in generale l'Asia.

La Cina è senza dubbio uno dei principali paesi di origine di merci contraffatte, sebbene il traffico di tali merci in Belgio non sia dominato dai cinesi (come invece accade in Italia e in Francia). Alcuni casi sono stati rilevati con riferimento al contrabbando di sigarette importate direttamente dalla Cina al porto di Anversa.

Fino a qualche anno fa le organizzazioni criminali cinesi erano più impegnate nel traffico di droghe sintetiche e, talvolta, nei laboratori per la produzione di ecstasy. Tale sostanza veniva trasportata dal Belgio in Asia tramite container che tornavano in Belgio carichi di precursori (principalmente dalla provincia del Guangdong, nel sud della Cina). Ci sono ancora indicazioni che le organizzazioni asiatiche siano attive in tale ambito.

Al momento la più grande minaccia sul fronte degli stupefacenti è rappresentata dalle "fattorie della cannabis". Ad oggi, in Gran Bretagna, più di 500 fattorie vietnamite vengono scoperte ogni mese e il fenomeno si è esteso alla Svezia, all'est dell'Europa e anche al Belgio. In genere le organizzazioni vietnamite lavorano solo con persone della loro stessa nazionalità.

Vi sono numerose indicazioni che grandi quantità di cocaina sono trasportate tramite container dalla Cina ad Anversa. L'argomento al momento più pressante è quello della cannabis sintetica proveniente dalla Cina. A causa di un vuoto legale in Belgio, i componenti chimici di tale droga sintetica sono al momento importati dalla Cina al Belgio. D'altra parte i soggetti coinvolti in queste attività in Belgio non sono cinesi.

Gruppi malesiani (e talvolta cinesi) sono impegnati nella clonazione di carte di credito.

I giochi d'azzardo e i casino sono estremamente popolari nella comunità cinese. Le persone nei ristoranti spesso praticano giochi come il Mahjong o il Pai Kau che comportano l'utilizzo di grosse somme di denaro. Alcuni

traggono vantaggio dalla situazione precaria di molti giocatori d'azzardo per concedere loro prestiti a tassi di interesse che possono raggiungere il 10% a settimana.

I casi di corruzione riguardo le partite di calcio truccate che sono saltati agli onori della cronaca nel 2005 rappresentano un buon esempio di come i gruppi cinesi siano coinvolti nell'ambito delle scommesse.

Si registrano inoltre casi di violenza, limitati alla stessa comunità di appartenenza. Il racket estorsivo è un fenomeno comune nelle comunità asiatiche e, principalmente a causa della chiusura delle stesse rispetto all'esterno, quasi mai viene denunciato.

In generale la minaccia delle organizzazioni criminali asiatiche non ha ricevuto le dovute attenzioni da parte degli Stati membri e della comunità internazionale. La criminalità asiatica non è molto visibile in Europa per ragioni culturali e linguistiche che pongono un diaframma rispetto alla stessa conoscenza dei fenomeni criminali. Per questo sono necessarie maggiori e più approfondite analisi strategiche, oltre ad una maggiore cooperazione con le autorità dei paesi asiatici.

I legami tra la corruzione e il crimine organizzato nell'Europa sud-orientale

di Ruslan Stefanov[41]

Grazie mille On. Alfano per avermi invitato. Sono onorato dalla presenza in platea di così tanti esperti sulle tematiche del crimine organizzato e della corruzione. Ciò che mi accingo a presentare è una sintesi dello studio svolto dal Center for the Study of Democracy (CSD) sul crimine organizzato e la corruzione nell'Europa sud-orientale (e principalmente in Bulgaria) durante gli ultimi 15 anni. Come *think-tank* il CSD svolge tre tipi di attività: realizza ricerche sulle politiche, incrementa la conoscenza e la consapevolezza dell'opinione pubblica e compie un'azione di pressione politica.

Ascoltando il dibattito odierno, apparentemente, la regione sud-orientale dell'Europa è vista come una delle più problematiche per la sicurezza europea. Secondo il rapporto OCTA di Europol presentato ieri, essa rappresenta uno dei punti di ingresso nodali del crimine organizzato in Europa.

Vorrei presentare pertanto la ricerca del CSD che spiega le motivazioni per cui tale regione si trova in questa situazione e su quali misure possono

[41] Direttore del Center for the Study of Democracy.

essere prese per fare fronte a questa situazione. Questa ricerca è stata realizzata da un gruppo di ricerca con più di 20 avvocati, criminologi e magistrati coi quali il CSD ha lavorato nel corso degli anni. In particolare si fa riferimento a due studi: il primo riguarda la simbiosi tra il crimine organizzato e le forze di sicurezza nell'Europa sud-orientale, il secondo è relativo ai legami tra crimine organizzato e corruzione. Quest'ultimo, commissionato dalla Commissione Europea, è stato già presentato pubblicamente e ha suscitato estremo interesse tra gli eurodeputati.

Il collegamento tra la corruzione e il crimine organizzato assume caratteristiche diverse da paese a paese e il CSD ha cercato di identificare i tratti per ogni Stato membro. Una delle caratteristiche più note delle organizzazioni criminali è la violenza, la cui immagine speculare è rappresentata dalla corruzione, con la differenza che, se la violenza tende ad attirare molte attenzioni dell'opinione pubblica, la corruzione molto spesso passa inosservata.

I ricercatori del CSD sono stati in grado di creare un database di più di 133 indicatori attraverso l'analisi di tutti i diversi fattori, cercando di individuare i legami tra corruzione e criminalità organizzata. Basandosi su questi indicatori, il CSD ha lavorato per raggruppare i differenti paesi dell'Unione Europea che presentano caratteristiche comuni nei legami tra crimine organizzato e corruzione.

Qual è la peculiarità dell'Europa sud-orientale che spesso le autorità di contrasto e i politici non riescono a comprendere?

Innanzitutto vi è la corruzione giudiziaria. Questo fenomeno non è solito verificarsi nell'Europa occidentale ma è abbastanza frequente nell'Europa orientale e in particolare in quella sud-orientale. Questa situazione preclude un'analisi precisa del fenomeno criminale organizzato. I casi giudiziari rappresentano spesso le testimonianze più evidenti ed esplicite di ciò che guida l'azione della criminalità organizzata nei vari Stati membri. L'esistenza di una magistratura corrotta non solo mette a rischio il processo di ricerca della verità, consentendo al crimine organizzato di infiltrare le istituzioni, ma preclude anche gli studi empirici, venendo meno i casi da osservare.

Ci sono numerosi aspetti caratterizzanti il crimine organizzato nell'Europa sud-orientale e in quella centro-orientale ma vorrei segnalarne un paio che ritengo maggiormente rilevanti.

In primo luogo, per ciò che riguarda l'Europa sud-orientale, uno dei fattori più importanti che ha rafforzato il crimine organizzato è stato l'embargo della Yugoslavia. I suoi effetti, sebbene non profondi, sono paragonabili alla messa al bando degli alcolici negli anni '30 da parte degli Stati Uniti. È in quel momento che la spina dorsale del crimine organizzato nel-

l'Europa sud-orientale è stata creata, quando milioni di persone si sono arricchite improvvisamente e hanno potuto utilizzare il denaro per influenzare i giudici, i pubblici ministeri, i politici. Ciò ha causato ingenti flussi di denaro illegittimi.

La seconda caratteristica della genesi della criminalità organizzata nella regione è l'aver ereditato l'imponente struttura di sicurezza, di polizia segreta e paramilitare dal passato comunista e dal periodo della guerra nei Balcani occidentali. Questi settori necessitano una riforma. Quali sono le opzioni per affrontare tale eredità? Una possibilità è quella di tenere tutti a bordo. Ma in tal caso, coloro che hanno compiuto mostruosità in passato non riceverebbero la punizione per i loro misfatti. L'altra opzione è quella di realizzare una riforma radicale, cacciando tutti e nominando il nuovo personale. In quest'ultimo caso il rischio sarebbe che tutte le persone licenziate e dotate di specifiche abilità, finirebbero per lavorare con la criminalità organizzata, utilizzando le loro relazioni con il settore della sicurezza. Pertanto la grande riforma del settore della sicurezza deve ancora realizzarsi in alcuni paesi, per esempio in Serbia.

Il terzo fattore della criminalità organizzata nell'Europea sud-orientale è il lento passaggio da un'economia centralizzata a una di mercato, che ha comportato cambiamenti frequenti e profondi nei sistemi normativi. Inoltre, la privatizzazione compiuta in questi paesi è stata su livelli mai prima sperimentati a livello internazionale.

Un altro fattore di facilitazione per la criminalità organizzata è l'esistenza nei paesi dell'Europa sud-orientale di una grande economia sommersa, usata come un rifugio sicuro e come luogo di reclutamento delle nuove leve. Con l'adesione della Bulgaria e della Romania all'Unione Europea, le accise su tabacco e sull'alcol sono cresciute così rapidamente che hanno creato uno stimolo importante per il contrabbando, generando un'occasione di reddito per la criminalità organizzata. In molti di questi Paesi c'è un livello molto elevato di disoccupazione e coloro che sono impegnati in attività illecite le vedono per certi versi come una legittima fonte di reddito che non può essere garantita dallo Stato. Se andate al confine dei paesi dell'Europa sud-orientale, vedrete un sacco di persone impegnate nel traffico di esseri umani, nella coltivazione di marijuana. La gente già negli anni '60-'70 coltivava la marijuana nel cortile e considerano tale attività come fonte di sussistenza, non come qualcosa di criminale.

Infine è importante ricordare che una delle differenze più importanti tra Stati Uniti e Europa occidentale e Europa orientale è il legame tra criminalità dei colletti bianchi e settori tradizionali della criminalità organizzata, caratterizzati da forme di violenza. A causa delle numerose finte privatizzazioni in Europa orientale, la differenza tra colletti bianchi e la criminalità

violenta è meno chiara, come testimonia la presenza di oligarchi, gente che controlla o lavora con le reti criminali violente ma che utilizza ugualmente la corruzione per ottenere il controllo del settore pubblico e privato.

Che cosa si può fare? Una risposta ovvia è il rafforzamento delle forze dell'ordine. Questo si è rivelato un obiettivo non facilmente raggiungibile che richiede probabilmente un enorme sforzo a lungo termine. A fine secolo, tutti speravano che lo si sarebbe potuto raggiungere nel giro di dieci anni con l'adesione all'UE, ma è probabile che ci voglia molto più tempo per costruire istituzioni che siano effettivamente in grado di sopportare la corruzione e di condurre la lotta alla criminalità organizzata.

Criminalità organizzata e corruzione: due facce della stessa medaglia[42]

di Janina Berg[43]

La criminalità organizzata e la corruzione spesso vanno mano nella mano. Entrambi i fenomeni rappresentano una comune e crescente minaccia per la sicurezza dei cittadini europei, compromettendo il funzionamento delle istituzioni democratiche, del settore privato e, dunque, dell'economia europea.

L'Unione Europea, in quanto entità sovranazionale, aderisce sia alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale (UNTOC) che alla Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC). Pur avendo stabilito propri strumenti in materia di contrasto alla corruzione[44], l'Unione Europea non ha ancora sottoscritto la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione[45].

A livello politico, la lotta al crimine organizzato è stata classificata come una delle priorità europee fino al 2014[46], mentre più recentemente la Commissione Europea ha adottato diverse comunicazioni che potrebbero potenzialmente sviluppare le forme di contrasto alla corruzione connessa

[42] Questo paper si basa su materiale pubblicato da Transparency International UK (Programma Difesa e Sicurezza).

[43] Transparency International, Ufficio "Unione Europea".

[44] Basti pensare alla Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari (1995) e alla Convenzione sulla corruzione dei pubblici ufficiali (1997), entrambe facenti riferimento in maniera non approfondita ai legami tra corruzione e criminalità organizzata. Si veda: http://ec.europa.eu/homeaffairs/doc_centre/crime/crime_corruption_en.htm.

[45] http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=173&CL=ENG.

[46] COM(2010) 673 final (Strategia di Sicurezza Interna dell'Unione Europea).

alle organizzazioni criminali[47]. Una proposta della Commissione Europea per rivedere il quadro normativo in tema di confisca e recupero dei proventi criminali è attualmente in fase di elaborazione[48].

Il collegamento tra criminalità organizzata e corruzione nell'Unione Europea è essenzialmente uno: la corruzione, in termini generali, è vantaggiosa per le reti criminali che operano a livello transnazionale poiché risulta utile come catalizzatore e mezzo per compiere attività criminali. Contemporaneamente tali attività minano la sicurezza e i diritti fondamentali dei cittadini, la capacità e l'efficacia dell'economia e delle istituzioni democratiche nell'Unione Europea.

Mentre la collusione tra i politici e le reti criminali può essere opportunistica o finalizzata a specifici obiettivi (per esempio l'appropriazione indebita di fondi pubblici), le organizzazioni criminali utilizzano la corruzione anche per infiltrare il sistema politico direttamente e in maniera sistematica. Tali rischi di infiltrazione, naturalmente, non sempre si traducono in pratiche di corruzione, ma vuoti o lacune nei sistemi che garantiscono l'integrità della politica possono permettere che ciò accada.

Per esempio, l'assenza di una ben strutturata e forte regolamentazione relativa al finanziamento delle campagne elettorali fa crescere vertiginosamente la probabilità che i politici vengano intercettati dalle organizzazioni criminali. I partiti politici dipendono in larga parte dalle fonti di finanziamento esterno e questo introduce i rischi di corruzione nel sistema[49]. Pertanto nella campagna di finanziamento possono risultare coinvolte le organizzazioni criminali, le quali si aspettano di essere "ripagate" attraverso l'aggiudicazione di gare di appalto o la modifica o l'approvazione di una legislazione vantaggiosa.

Le organizzazioni criminali possono assicurare ai politici i voti di una parte della popolazione, scambiandoli con favori politici o protezione. Questa dinamica venne osservata direttamente in Sicilia durante gli anni '90. È stato stimato che tra il 40 e il 75 % dei deputati democristiani tra il 1950 e il 1992 furono apertamente sostenuti da Cosa Nostra, la mafia siciliana[50]. Più recen-

[47] Si veda, per esempio, COM(2011) 293 final (sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea attraverso il diritto penale e le indagini amministrative; COM(2011) 573 final ("Verso una politica penale a livello europeo); COM(2011) 308 final ("Contrastare la corruzione nell'Unione Europea").

[48] La proposta consentirà con più facilità la confisca a terzi e la confisca allargata e farà in modo che si possano efficacemente emettere ordini di confisca nell'Unione Europea, confiscando i patrimoni direttamente o indirettamente riconducibili ai criminali.

[49] Per ulteriori informazioni sul finanziamento ai partiti politici si veda: http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/political_finance.

[50] Center for the Study of Democracy, Philip Gounev and Tihomir Bezlov, *Examining the links between organised crime and corruption* (2010), p. 39.

temente, nel 2007, sono state avviate indagini riguardanti 18 dei 50 consiglieri regionali in Calabria, con accuse di voto di scambio e di associazione mafiosa. Altri 9 consiglieri erano sotto indagine per altri reati[51]. Forse ancor più sorprendente è il fatto che l'ex primo ministro italiano Giulio Andreotti avrebbe trasformato il suo governo in una "agenzia permanente che fornisce servizi a Cosa Nostra" in cambio di un consistente sostegno elettorale[52].

La corruzione e le organizzazioni criminali si incrociano anche all'interno del settore privato e ciò che sembra essere un'attività economica, di solito serve a produrre, procurare, trafficare o distribuire illegalmente beni e servizi. Per esempio i dirigenti delle società farmaceutiche, di tabacco o di abiti possono essere corrotti al fine di orchestrare la cosiddetta "produzione di secondo livello" di beni destinati al mercato illegale.

Allo stesso modo la sorveglianza e la sicurezza nei porti e negli aeroporti, di solito assegnata a società private, può essere persuasa a facilitare il trasporto di beni illegali, mentre la corruzione di gestori di pompe di benzina può facilitare la distribuzione di carburante di contrabbando.

Di conseguenza il settore edile, quello dei trasporti e quello della sicurezza privata sono estremamente comuni come ponti tra la corruzione e le organizzazioni criminali.

Le operazioni di riciclaggio rappresentano un ulteriore collegamento di tale tipo. Quando le società o le banche sono utilizzate a tale scopo, la corruzione spesso evita che gli impiegati denuncino queste attività illegali.

In linea con l'OCTA 2009 di Europol, le organizzazioni criminali utilizzano metodi corruttivi per ostacolare l'attività investigativa e processuale. Non importa se esercitando un'influenza sui livelli medio-bassi delle autorità di polizia e investigative o se corrompendo i procuratori e i giudici, l'obiettivo rimane lo stesso: prevenire l'individuazione, le indagini e, in ultima battuta, l'azione penale contro le organizzazioni criminali transnazionali.

Questa era, per esempio, la situazione italiana negli anni '80 e '90, quando alcuni magistrati coprirono dei politici coinvolti in attività corruttive con le mafie[53]. In Germania e in Spagna ci sono state forti accuse ad alcuni giudici, per presunte connessioni con reti impegnate nella tratta di essere umani o con altre organizzazioni criminali, con lo scopo di prevenire o bloccare le indagini[54].

[51] Transparency InternationaI-UK, *Organised rime, corruption, and the vulnerability of defence and security forces* (2011), p. 7.

[52] J.L. Briquet, *Organised crime, politics and the judiciary on post-war Europe*, in: F. Allum/R. Siebert (eds.), *Organised crime and the challenge to democracy* (2003).

[53] Transparency InternationaI-UK (2011), p. 7.

[54] Per approfondimenti e ulteriore documentazione si consulti il seguente link:

In Europa centrale e orientale, di contro, le organizzazioni criminali esercitano una influenza più diretta sulla magistratura attraverso la corruzione. In linea con quanto emerso da sondaggi pubblici, l'autorità giudiziaria è l'istituzione più corrotta in Bulgaria e in Croazia[55]. In Lituania, dove tra il 1999 e il 2001 solo il 4% dei casi di contrabbando sono andati a processo, è stato rivelato nel 2003 che 3 giudici di alto livello furono coinvolti in una rete criminale dedita al contrabbando di sigarette, guidata da un funzionario della polizia in pensione. È stato scoperto anche il coinvolgimento di sei altri giudici e 13 casi penali sono attualmente in corso[56].

Questa è una forte dimostrazione della natura e della gravità dei legami tra le organizzazioni criminali e la corruzione.

Il contrabbando di sigarette rappresenta uno dei più ampi mercati illegali dell'Unione Europea. Le dogane e i punti di controllo sono soggette a pratiche corruttive al fine di aggirare i controlli sulle importazioni e sulle accise. La corruzione garantisce la cooperazione degli impiegati delle imprese di trasporto (trasportatori e autorità portuali) per facilitare il traffico e la distribuzione. Corrompere i politici può anche essere un modo per schermare e facilitare tali attività corruttive.

La corruzione della pubblica amministrazione è anche utilizzare per facilitare il traffico di esseri umani e la prostituzione[57]. Soprattutto nei paesi in cui la prostituzione è legalizzata e regolamentata, i funzionari pubblici sono spesso corrotti per permettere il funzionamento dei bordelli in zone vietate, per rilasciare permessi di lavoro e visti alle vittime della tratta per sfruttamento sessuale, e a nascondere la vera destinazione d'uso di alcuni immobili come bordello. Questo avviene spesso nei Paesi Bassi, dove la prostituzione è legale.

Inoltre, i risultati delle ricerche mostrano che nelle reti di prostituzione nell'Unione Europea, la corruzione delle forze di polizia gioca un ruolo chiave nel facilitarne l'attività. L'interazione tra le organizzazioni criminali e la corruzione della polizia si verifica di solito ai livelli più bassi delle gerarchie, più direttamente esposti al giro di prostituzione. Ci sono stati casi di coinvolgimento diretto nella prostituzione da parte della polizia nell'Europa occidentale, con funzionari direttamente coinvolti nella creazione e

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/breaking_the_chain_corruption_and_human_trafficking (incluso il documento di lavoro di TI, *Corruption and Human Trafficking* 03/2011).

[55] Transparency International, *Global Corruption Barometer* (2010): http://www.transparency.org/content/download/57399/918005.

[56] Center for the Study of Democracy, (2010), p. 38.

[57] Center for the Study of Democracy, (2010), p. 134.

nell'attività di bordelli con prostitute provenienti dall'Europa orientale. In Grecia alcuni funzionari di polizia sono stati arrestati per coinvolgimento in reti di traffico di esseri umani.

Anche le vie di traffico dell'eroina attraverso i Balcani verso il resto dell'Europa dipendono dalla corruzione. Dove le transazioni illegali e le spedizioni possono essere legalizzate con lavoro di ufficio, la corruzione rappresenta il mezzo utilizzato. Questo spiega perché il traffico di armi si basi su larga scala sulla corruzione.

Pertanto la criminalità organizzata e la corruzione sono due facce della stessa medaglia, si alimentano e si rendono possibili a vicenda. Il riciclaggio di denaro sporco e i traffici transnazionali si basano sul contrabbando e sulla prevenzione delle indagini, ed è la corruzione che facilita direttamente entrambe le cose.

Poiché la corruzione può aiutare i criminali a prevenire le indagini e a evitare i processo, Transparency International (TI) ha condotto una ricerca negli Stati membri dell'Unione Europea sui livelli di protezione degli informatori e sui termini di prescrizione. Nonostante la fondamentale importanza degli informatori nell'individuazione dei casi di corruzione (e di criminalità organizzata) nei settori pubblico e privato, uno dei risultati della ricerca di TI nei 10 Stati membri è stato che le legislazioni su tale tema sono generalmente frammentate e non adeguate[58]. Allo stesso modo la prescrizione per i reati di corruzione varia in maniera significativa nei diversi Stati membri dell'Unione Europea, introducendo il rischio che i casi più complessi quali quelli transnazionali, che il più delle volte coinvolgono le organizzazioni criminali, non possano essere perseguiti in tempo. La ricerca di TI mostra che in molti Stati membri i procedimenti hanno una lunga durata, a volte combinata con elevati livelli di burocrazia ed eccessivi requisiti di prova, costituendo pertanto gravi ostacoli al successo dell'azione pubblica nel far rispettare le norme anticorruzione[59].

Le dinamiche transnazionali e transfrontaliere sopra descritte indicano

[58] Con la sola eccezione della Romania, per la quale la normativa è limitata al settore pubblico, non esiste una sola legislazione nazionale completa sull'argomento. Solo di Ungheria e Lituania la legislazione era in fase di elaborazione al momento della ricerca. Maggiori informazioni possono essere trovate nel sito di TI: http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/towards_greater_protection_of_whistleblowers/enhancing_whistleblower_protection_in_the_european_union.

[59] Transparency International, *Timed Out: Statutes of limitations and prosecuting corruption in EU countries* (Nov. 2010). Oltre a tale documento, sul sito di TI sono pubblicati i rapporti relative ai dieci Stati membri dell'UE oggetto della ricerca: http://www.transparency.org/regional_pages/europe_central_asia/projects_and_activities/statutes_limitations.

che è necessario un approccio strategico e globale al problema a livello regionale, con l'impegno e il coinvolgimento di tutte le istituzioni e le agenzie europee. Per l'Unione Europea è imperativo affrontare il crimine organizzato e la corruzione congiuntamente.

Una forte risposta a tali fenomeni potrebbe essere data attraverso l'adozione di specifiche misure ai sensi dell'articolo 83(1) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) che inserisce la corruzione tra i cosiddetti "reati europei". I nuovi poteri ai sensi dell'articolo 83(2) TFEU consentono inoltre all'Unione Europea di fissare norme minime con riferimento alla definizione dei reati di corruzione e alle connesse sanzioni per approssimare le legislazioni sparse degli Stati membri.

Inoltre, l'assegnazione di un forte mandato per il Procuratore Europeo, che include anche le forme gravi di criminalità e la corruzione (come previsto dal Trattato di Lisbona all'articolo 86 e dal Programma di Stoccolma), sarebbe utile nel superare i sopracitati ostacoli nell'individuazione, l'indagine e il perseguimento in casi complessi di corruzione e criminalità organizzata transnazionale.

Le agenzie europee specializzate come Europol potrebbero, per esempio, dedicare un capitolo a parte del prossimo OCTA alla corruzione, mentre i *policy-makers* e gli analisti dovrebbero prendere in considerazione i dati delle ricerche su corruzione e criminalità organizzata per elaborare le politiche europee. Peraltro, le ricerche più approfondite realizzate da fonti indipendenti sul nesso intrinseco tra criminalità organizzata e corruzione sembrano necessarie per confermare i dati gli esistenti.

Infine, l'UE può rafforzare lo scambio di informazioni, favorendo la collaborazione tra le autorità degli Stati membri, comprese le forze di contrasto alla criminalità organizzata e gli organismi anticorruzione.

A causa della natura transnazionale del crimine organizzato, le autorità di frontiera, i ministeri degli interni e della giustizia, così come altre autorità (ad es. il fisco) a livello di Stato membro, devono essere coinvolte in uno sforzo dell'Unione europea per ridurre l'attuale minaccia della criminalità organizzata di oggi.

TI richiede anche una nuova forma di coalizione per contrastare efficacemente questa minaccia, quella tra le forze di contrasto alla criminalità organizzata, gli organismi anticorruzione e la società civile.

Ecomafia: un crimine globale

di Antonio Pergolizzi[60]

Ecomafia è un termine coniato da Legambiente a metà degli anni '90 per indicare le attività di aggressione al patrimonio ambientale operate dalla criminalità organizzata di tipo mafioso. Nel 1999 il termine compare anche nel vocabolario della lingua italiana. Sin da subito, però, le inchieste rivelano la vera faccia dell'ecomafia, ossia quella di essere uno dei tratti più tipici dell'economia "canaglia", con il coinvolgimento di imprenditori, professionisti, colletti bianchi, politici, funzionari pubblici. Da decenni si assiste a un sistematico mescolamento fra affiliati e incensurati, fra clan e uomini d'affari, fra economia e crimine. Ragione per la quale è più corretto parlare in generale di criminalità ambientale (lemma sicuramente più onnicomprensivo), un termine più volte definito dagli organismi internazionali, compreso l'Interpol.

I principali settori d'interesse della criminalità ambientale sono:

- il ciclo del cemento illegale;
- il ciclo dei rifiuti;
- il commercio e lo sfruttamento illegale di specie animali e vegetali;
- l'archeomafia, cioè furto e traffico di reperti archeologici;
- l'agromafia, ovvero la mafia delle campagne, i furti di bestiame, d'acqua, gli incendi.

Una volta messo a fuoco il profilo del fenomeno, Legambiente ha costituito l'Osservatorio sui reati ambientali, un'esperienza unica nel suo genere che vede collaborare un'associazione ambientalista con magistrati, forze dell'ordine e operatori del diritto. Un lavoro di sintesi – tutt'altro che scontato – che ancora oggi mostra i suoi frutti.

Uno di questi è l'annuale Rapporto Ecomafia (il primo porta la data del 1994) a cura dell'Osservatorio Ambiente e Legalità di Legambiente, cioè la fotografia oggettiva dell'illegalità ambientale in Italia – con uno sguardo sempre più approfondito oltre confine –, utilizzando i dati forniti dalle forze dell'ordine e le storie provenienti dalle inchieste della magistratura, cui si aggiungono i contributi prodotti da organi investigativi, istituti di ricerca, esperti. Insomma, nel corso degli anni il Rapporto Ecomafia è diventato un punto di riferimento per coloro che, a vario titolo, lavorano nel settore.

Come ogni anno, l'ultima presentazione del rapporto sulle ecomafie, quella dello scorso 5 giugno 2010 presso il cinema Aquila, un bene confiscato alla criminalità organizzata, ha visto la partecipazione di numerosi

[60] Coordinatore Ufficio "Ambiente e legalità", Legambiente.

esponenti di spicco delle istituzioni, tra i quali il procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, che da anni firma l'introduzione del volume. Si tratta dell'ennesima riprova del "lavoro di squadra" che anima la redazione del dossier. La premessa è stata curata da Roberto Saviano, conquistando anche la prima pagina del quotidiano "La Repubblica".

Per quanto riguarda le cifre e i dati contenuti nel rapporto di quest'anno bisogna rilevare in primo luogo il volume d'affari complessivo che, senza contare il fatturato legato all'archeomafia (impossibile da quantificare per le forze dell'ordine), raggiunge la cifra record di 20,5 miliardi di euro, circa un quarto del volume d'affari complessivo della criminalità organizzata. Una cifra tanto più sorprendente se si considera che è stata realizzata nell'anno peggiore per l'economia mondiale. È probabile anzi che vi sia una correlazione fra crisi economica e crescita del business dell'ecomafia, come se la congiuntura economica favorisse il ricorso a soluzioni illecite e premiasse chi detiene grosse somme di denaro liquido.

Il rapporto si snoda numericamente su tutto il territorio nazionale, offrendo la possibilità di osservare come si articolano, e pure come cambiano, le strategie criminali. Nella classifica regionale dell'illegalità ambientale troviamo stabile al primo posto la regione Campania, seguita dalle altre tre regioni a tradizionale presenza mafiosa (Calabria, Puglia e Sicilia), che insieme raggiungono il 45,4% dei reati sul totale nazionale: sintomo del ruolo importante che continuano a giocare le mafie classiche nel business ambientale. D'altro canto le regioni del centro e del nord insidiano da vicino tale primato: nel 2009, ad esempio, il Lazio raggiunge il secondo posto nella classifica dei cattivi; un territorio, quello laziale, che sta conoscendo, insieme all'Abruzzo, un preoccupante fenomeno di contaminazione da parte soprattutto della Camorra campana. Contaminazione mafiosa che sembra contagiare altre regioni del nord, come la Lombardia, la Liguria, la Toscana, l'Emilia-Romagna e così via. Lo scorso anno, ad esempio, è stata la stessa Direzione investigativa antimafia a lanciare l'allarme sull'infiltrazione della 'Ndrangheta in Liguria, in particolare nell'area di Albenga e al confine con la Francia.

Vale la pena ora scendere in profondità su alcune macroaree, in primo luogo il traffico illecito di rifiuti, o la "Rifiuti spa", come abbiamo chiamato il sistema criminale legato all'intero settore. Se si volesse individuare una data simbolica a partire dalla quale si realizza per la prima volta l'importanza del fenomeno, probabilmente si potrebbe fare riferimento all'interrogatorio fra un pentito di camorra (Nunzio Perrella) e il procuratore Franco Roberti: era il dicembre 1992 quando per la prima volta ci si scontrò con gli interessi della criminalità organizzata nel settore dei rifiuti, un comparto che, grazie al vuoto legislativo e a una fitta rete di connivenze a diversi li-

velli, garantiva – e garantisce ancora oggi – guadagni enormi e rischi pressoché nulli. Da allora, il filo delle inchieste sui trafficanti di rifiuti ha portato dritto al cuore economico e imprenditoriale del Paese, alle sue connivenze, ai suoi misfatti. Danni ambientali, economici – sia per le imprese che operano nella legalità, che per le casse pubbliche (danni erariali e costi di bonifica) –. Le ultime cifre del fatturato in questo settore fanno registrare un inquietante 7 miliardi di euro all'anno, con un incremento di 2,5 miliardi rispetto all'ultima rilevazione. Anche in questo caso la Campania è la regione che si colloca al vertice di questa speciale classifica. Qui si stima che siano stati smaltiti illecitamente in tre anni 13 milioni di tonnellate di rifiuti di ogni genere (soprattutto industriali), trasportati da 520.000 tir per un giro d'affari di circa quattro miliardi di euro.

La settimana scorsa (marzo 2011, n.d.c.) si è conclusa con l'arresto di 18 persone, tra cui l'ex braccio destro dell'ex capo della Protezione Civile Guido Bertolaso, e il prefetto Catenacci nonché con l'avviso di garanzia per l'ex presidente della Regione Antonio Bassolino. Al centro della nuova inchiesta vi è lo sversamento di milioni di metri cubi del micidiale percolato (liquido prodotto dalle discariche) direttamente in mare. La Campania delle emergenze nasce proprio da questi intrecci criminali, ancora oggi, in questo momento.

Ma la "Rifiuti spa" non parla solo campano. Bastano due casi per descrivere l'efferatezza e la pericolosità delle gesta criminali legate ai rifiuti. Una è l'inchiesta "Star Wars" del 2008, interessante perché testimonia la presenza della 'Ndrangheta nell'hinterland di Milano dove riesce a interrare migliaia di metri cubi di rifiuti industriali in un'area sulla quale avrebbe poi cercato di lucrare con l'affare della bonifica e addirittura con l'ipotesi di lottizzazione del terreno. Esattamente alla maniera della Camorra campana, ma qui siamo nella ricca e tranquilla provincia milanese.

La seconda invece è l'operazione "Black Mountains" del 2009 (dimenticata negli armadi della Procura per un decennio), a Crotone, in Calabria; un'inchiesta che ha scoperto come ditte locali (con l'aiuto dei clan?) avessero utilizzato almeno 350.000 tonnellate di pericolose scorie industriali (il cosiddetto cubilot – residuo di lavorazione dello zinco) nell'impasto di calcestruzzo usato per costruire scuole, strade, parcheggi, piazze, uffici pubblici, e pura una pista di un aeroporto di Reggio Calabria: 23 i siti posti sotto sequestro e 47 le persone indagate. Le analisi epidemiologiche effettuate su un campione di 290 alunni di una scuola elementare e dell'infanzia e su quelli di un istituto superiore di Crotone hanno accertato la presenza nei loro organismi di metalli pesanti come cadmio, arsenico e nichel. È un fenomeno che riguarda l'Italia intera e siamo solo all'inizio della sua completa comprensione. Il 28 gennaio scorso, i carabinieri hanno sequestrato tre chi-

lometri della nuova tangenziale nel Bresciano, utilizzati per smaltire scorie di acciaieria: ancora una volta cantieri pubblici usati come discarica.

Abbiamo calcolato che ogni anno, secondo i dati del Ministero dell'Ambiente, scompaiono in Italia circa 31 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, la differenza cioè fra quelli prodotti e quelli che risultano effettivamente gestiti dalle imprese di trattamento. Si tratta di una montagna alta come l'Etna (3.100 mt), con una base di circa tre ettari.

Ma la vicenda dei rifiuti ha conosciuto nel nostro Paese anche indubbi successi sia sul piano normativo che su quello della repressione del fenomeno. È stato proprio il lavoro dell'Osservatorio – con le sue analisi e denunce, insieme al fronte compatto che è riuscito a costruire – che ha portato nel 2001 all'approvazione di ciò che fino ad oggi è l'unico delitto ambientale nel nostro Paese, ossia il delitto di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti", un caso unico nel panorama europeo che andrebbe esportato. La norma ha portato finora ad avviare ben 177 inchieste, con l'arresto di 1.087 persone (3.165 denunciati e 666 aziende coinvolte), coinvolgendo 82 procure e ben 20 Paesi esteri. Il record di inchieste è del 2009, raggiungendo quota 27. Un numero impressionante se si pensa alla complessità del lavoro inquirente (difficoltà nel riuscire ad individuare i requisiti per l'applicazione della norma), che dura anche anni.

L'altra grande area d'interesse dell'ecomafia è quella del cemento illegale, dell'abusivismo edilizio, un caso di illecito tipico italiano, verrebbe da dire: soprattutto al Sud sono sorti negli anni interi paesi, quartieri, completamente fuori legge. Ma si parla anche di estrazioni abusive e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Anche in questo caso la Campania si conferma, da sempre, al primo posto in classifica con alcune situazioni emblematiche:

- il 70% dei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa in Campania lo sono stati per abusivismo edilizio;
- a Giugliano, nell'hinterland napoletano, una recente inchiesta ha appurato che il covo della banda che gestiva l'abusivismo edilizio era nel Comando dei Vigili Urbani.

Infine il dato relativo alla zona dell'agro sarnese nocerino, una zona che ha conosciuto una forte cementificazione negli ultimi anni e dove in venti anni sono state denunciate per abusivismo edilizio ben 27.000 persone, il 10% cioè della popolazione residente, neonati compresi.

Di seguito una serie di esempi di "ecomostri", un altro neologismo coniato da Legambiente per indicare gli immobili abusivi che deturpano il paesaggio e il territorio. In alcuni casi ci sono anche delle battaglie vinte, come quella di Punta Perotti a Bari, in altri casi situazioni veramente vergognose come la cosiddetta "collina del disonore" nei pressi di Palermo. E

ancora situazioni che immagino possano far sorridere perché coniugano la pratica dell'abusivismo edilizio con la furbizia o il genio italico: è il caso delle case mobili di Falerna, in Calabria, dove qualcuno ha cercato di spacciare per case "mobili" delle villette unifamiliari.

Più recentemente abbiamo cercato di mettere a fuoco il problema relativo al cosiddetto "calcestruzzo depotenziato", ovvero la pratica particolarmente diffusa dalle imprese della mafia di realizzare un calcestruzzo di scarsa qualità (magari utilizzando mischiando anche rifiuti tossici) da utilizzare nelle opere pubbliche. È un fenomeno che origina dalla posizione di monopolio che la criminalità detiene nel settore della produzione di calcestruzzo e che permette di fissare il prezzo e la qualità del prodotto. In provincia di Trapani, il 90% della produzione del calcestruzzo è in mano statale a causa della confisca degli impianti alle famiglie mafiose.

Il tutto si inserisce su un territorio fortemente a rischio per il dissesto idrogeologico che interessa la quasi totalità dei comuni del nostro Paese (82%). La natura del territorio e l'incuria dell'uomo danno vita a fenomeni veramente inquietanti. L'Italia, si può dire, è un paese che fuor di metafora sta letteralmente franando.

Sempre un anno fa a Favara**,** in Sicilia, uno spaventoso crollo ha interessato una palazzina costruita malamente e terribilmente degradata, provocando la morte di due bambine. Il tutto in un paese ad altissimo tasso di mafiosità, che fino a pochi anni fa aveva il record delle imprese edili: 3.000 imprese su una popolazione di 35.000 abitanti. Un'impresa ogni 12 abitanti, neonati compresi. Fin qui i due principali settori d'affare dell'ecomafia.

L'analisi di quanto è accaduto nel 2009 sul ciclo dei rifiuti, del traffico illegale di specie animali e vegetali, nonché di opera d'arte o di interesse archeologico, consente di evidenziare anche la dimensione transfrontaliera del fenomeno. Una dimensione globale che si afferma sin dagli anni '70, dove grazie all'assenza normativa si muovono aziende e personaggi che attireranno un decennio dopo anche l'interesse dei magistrati. Si pensi alle vicende delle navi dei veleni.

Andiamo con ordine. Innanzitutto occorre sottolineare l'ottimo lavoro svolto in Italia dalle strutture doganali, coordinate dall'Ufficio antifrode: ben 7.400 tonnellate di rifiuti sequestrati nei porti italiani (un deciso incremento rispetto all'anno precedente, quando erano state 4.800); rifiuti destinati nel Sud est asiatico, in Africa, in Europa. Gli scarti più trafficati illegalmente sono quelli plastici, cartacei, e ancora rottami ferrosi e soprattutto spazzatura elettronica, i cosiddetti *e-waste*. La motivazione è sempre quella economica, con i trafficanti che offrono "servizi" a prezzi stracciati. Si tenga presente che fermare i trafficanti attivi nelle autostrade del mare è molto complicato visto che ogni anno, solo nei porti italiani, si muovono circa

4.400.000 container. Stiamo assistendo a ciò che molti economisti chiamano nuova rivoluzione industriale, fatta attraverso il controllo di materie prime sotto forma di rifiuti: le aziende italiane ed europee che operano nella legalità sono le prime a perdere da questa forma di *dumping* ambientale, mentre i paesi assistono inermi ad una pericolosa emorragia di preziose materie prime.

Un lavoro di repressione importantissimo svolto dai doganieri che ha contribuito ad aumentare l'attenzione della stessa Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) sui traffici illeciti su scala globale. Non a caso si è svolta nel 2009 la prima operazione coordinata dalla stessa OMD, denominata "Demeter": 64 i paesi coinvolti, in Europa, Africa e Sud Est asiatico; più di 30.000 le tonnellate di rifiuti speciali e pericolosi finiti sotto sequestro. Un caso che dimostra l'importanza del lavoro di squadra, del mettere insieme informazioni, intelligenze ed esperienze per fronteggiare ben equipaggiate *holding* criminali: un'esperienza eccezionale che auspichiamo diventi la normalità.

Da ricordare anche i numeri dell'imponente operazione "Grande Muraglia": un ingente traffico di rifiuti che ha coinvolto Italia, Cina, India, Russia e Nord Africa. La tecnica fraudolenta utilizzata, sia a livello nazionale che internazionale, è sempre la stessa: basta dichiarare come materia prima secondaria oggetti e materiali che, in realtà, sono rifiuti.

Con i traffici internazionali assistiamo a una grave emorragia di preziose materie prime che prendono le vie dell'estero, causando danni economici per le aziende nostrane di trattamento (lavorano ben al di sotto delle loro possibilità; si ricordi l'allarme recente lanciato dal consorzio di polietilene, Polieco), danni erariali, ambientali e sanitari. I principali porti di spedizione sono stati quelli di Genova, Venezia, Napoli, Gioia Tauro e Taranto che movimentano il grosso dei container nel nostro paese. È proprio dai porti che entrano ed escono illegalmente le maggiori quantità di rifiuti.

Sempre in questa dimensione internazionale non va dimenticato il fenomeno delle cosiddette "navi dei veleni", fatte affondare con il loro carico di veleni. Di questa metodologia criminale di smaltimento dei rifiuti (anche radioattivi) sono state raccolte diverse "evidenze investigative". Diverse le procure che hanno indagato, seppure con scarsi risultati, nonostante il sacrificio personale di molti investigatori; si pensi al capitano Natale de Grazia, morto in circostanze mai chiarite mentre stava indagando con buoni risultati su 27 affondamenti sospetti. A questa pagina, ancora oscura, dei traffici e degli smaltimenti internazionali di rifiuti deve essere dedicato il massimo impegno affinché quelle evidenze investigative possano diventare prove, riscontri effettivi, anche per quanto riguarda un altro capitolo di quella stessa stagione dei veleni: le vicende della Somalia (cui è legato l'omicidio nel

1994 dei giornalisti Ilaria Alpi e Miran Hrovatin) e dei probabili smaltimenti illegali di rifiuti – anche di provenienza europea – avvenuti in quel paese.

In conclusione, ciò che non siamo mai riusciti ad ottenere in Italia, ossia un'efficace tutela penale dell'ambiente, è successo in Europa, grazie alla Direttiva 2008/99/CE, nella consapevolezza della reale posta in gioco. Questa introduce finalmente nello spazio europeo la tutela penale dell'ambiente, prevedendo una cornice legislativa comune a tutti i Paesi membri. Il Parlamento italiano l'ha recepita lo scorso giugno, dando mandato al Governo di emanare un decreto legislativo per la definitiva ratifica; siamo in attesa di capire come concretamente avverrà il recepimento, non mancano i rischi di un suo depotenziamento. In questa attività di verifica e ancora di più nelle azioni di contrasto dei traffici di oggi, è fondamentale il ruolo degli organismi internazionali, a cominciare dall'Unione Europea.

Dopo l'importante risultato della direttiva, all'Europa è rivolto l'auspicio di Legambiente a rafforzare le attività di controllo e di indagine delle forze di polizia e dei magistrati di tutti i Paesi membri: solo con la cooperazione è possibile arginare un fenomeno che mette a repentaglio gli ecosistemi e la vita di intere comunità. Così come sarebbe di indubbio valore poter disporre dei dati sui reati ambientali accertati dagli altri Paesi, in modo da avere una fotografia chiara dell'entità del fenomeno nell'intera Europa. Con la consapevolezza che se si vuole sconfiggere la criminalità ambientale è necessario prima conoscerla, in ogni suo aspetto.

In conclusione ecco le proposte di Legambiente per una più incisiva politica di repressione ai reati ambientali:

- estendere l'esperienza italiana del delitto di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti" – art. 260 Dlgs 152/06 – a tutti i paesi europei;
- monitorare il Governo italiano affinché recepisca in tempi rapidi, coinvolgendo tutti i soggetti che a vario titolo si occupano di ambiente (associazioni comprese) la direttiva UE sulla tutela penale dell'ambiente; l'intero processo di stesura dovrebbe svolgersi nel nostro Paese all'insegna della massima trasparenza e collaborazione;
- l'Agenzia europea delle dogane dovrebbe, sul modello di quella italiana, rafforzare la propria attività di *intelligence*, di analisi dei rischi, in modo da razionalizzare e rendere più efficiente il contrasto ai traffici transfrontalieri di rifiuti; in tal senso, ci si dovrebbe focalizzare sui flussi dei cosiddetti "cascami di lavorazioni", una tipologia di scarti onnipresente nei traffici illeciti. La stessa rafforzata attività di *intelligence* dovrebbe essere estesa ai traffici internazionali, illegali, di opere d'arte e archeologiche;

- definire meglio in sede europea, onde evitare problemi di interpretazioni in sede giurisprudenziale fra i paesi membri, la responsabilità civile delle persone giuridiche, già prevista dalla direttiva 2008/99/CE;
- rafforzare il ruolo di Eurojust e Europol al fine di coordinare meglio le attività investigative e repressive delle autorità dei singoli Paesi;
- rafforzare l'azione degli uffici Cites, e il loro coordinamento a livello europeo, nei traffici illegali di specie animali e vegetali protette e a rischio di estinzione;
- sollecitare al Parlamento europeo una commissione di indagine *ad hoc* sui traffici internazionali di rifiuti e, in particolare, sul fenomeno delle cosiddette "navi dei veleni", con i sospetti affondamenti nel Mediterraneo. Tentando, quindi, di fare piena luce su una questione che interessa tutti i cittadini europei.

A Bruxelles, in cerca di Giustizia

di Giovanna Maggiani Chelli[61]

L'attentato terroristico che ci riguarda è avvenuto il 27 maggio 1993 per mano di Cosa nostra, una delle più potenti organizzazioni criminali di stampo mafioso presenti nel mondo. La mafia corleonese, in un attacco contro lo Stato Italiano senza precedenti storici, volto a modificare la legislazione vigente in Italia in tema di collaboratori di giustizia, il sistema carcerario speciale verso criminali dediti al terrorismo eversivo e nel tentativo di modificare a proprio vantaggio normative al fine di evitare la confisca dei capitali mafiosi accumulati ai danni dello Stato stesso, ha sferrato un attacco frontale fuoriuscendo dalla Sicilia e, passando per Roma e Firenze, è arrivata fino a Milano. Credo che nessuno possa escludere che i confini di Cosa nostra possano all'occorrenza ampliarsi verso l'Europa.

In meno di due anni, nel biennio 1993-1994, quegli attentati terroristici ed eversivi hanno provocato dieci morti e più di cento feriti fra la popolazione civile e del tutto innocente. Di fronte ad un attacco così inusitato, frontale ed efferato, la reazione e il contrasto da parte dello Stato Italiano non sono stati all'altezza di una situazione drammatica ed emergenziale.

A distanza di diciotto anni da quei fatti, ancora noi non siamo in grado di sapere quali forze politiche e istituzionali abbiano agito in collusione con la mafia affinché in Italia si arrivasse a una situazione gravissima. Una situazione che si ripercuote ancora oggi e che condiziona fortissimamente il

[61] Presidente Associazione tra i Familiari delle Vittime della strage di via dei Georgofili.

nostro presente in materia di democrazia e giustizia, come oggi sotto gli occhi di tutti.

Oggi, in Italia, assistiamo quotidianamente a incredibili attacchi alla magistratura, a limitazioni alla stampa affinché le collusioni mafiose non siano rese note, a tentativi continui di limitare l'utilizzo di tecnologie come tabulati telefonici, intercettazioni ambientali e telefoniche, strumenti importanti per arrivare alla condanna di Cosa nostra per le stragi del 1993 a Roma, Firenze e Milano, ma che non appena lambiscono politici e uomini delle istituzioni che hanno tradito, diventano strumenti troppo pericolosi. Dunque, da limitare.

È in ragione di tutti questi motivi e della nostra rabbia per ciò che abbiamo perso che noi siamo oggi qui a supportare le richieste che vengono presentate all'Unione Europea in materia di contrasto alla mafia. Purtroppo e nostro malgrado, possiamo vantare un'esperienza ormai decennale su questi argomenti.

Ed è proprio questa esperienza che fa concentrare il nostro intervento su quattro punti della relazione presentata dall'europarlamentare Sonia Alfano il 21 marzo 2011. Una scelta dovuta solo ai limiti di tempo per il nostro intervento, non certo perché riteniamo gli altri punti della relazione non meritevoli o meno importanti. Quattro punti che sono quelli che ci hanno fatto soffrire di più. Cercherò di riassumerli velocemente in una specie di racconto per essere più coincisa.

I punti della relazione in vostro possesso sui quali voglio puntare l'attenzione sono il punto 8, il punto 9, il punto 10 e il punto 19.

Noi crediamo che la prima forma di contrasto alla mafia da parte di uno Stato democratico e di una Unione di Stati sia proprio la tutela delle vittime della mafia stessa. Un sillogismo quasi banale da dire, un ragionamento lapalissiano. Ebbene, noi abbiamo dovuto lottare troppo per avere i nostri diritti. E siamo stati perfino fortunati, perché una legge per casi come il nostro esisteva, e cioè la legge 512 del 1999. Un fondo creato per le vittime di mafia esisteva. Un fondo al quale si accede dopo un processo penale ai mafiosi e in seguito ad un sentenza civile, il massimo in fatto di civiltà. Noi tutto questo lo abbiamo fatto. Abbiamo portato la mafia in causa civile, ma quando si è arrivati al momento di accedere al Fondo 512 abbiamo incontrato forti difficoltà in termini di tempo. Ancora oggi alcuni di noi aspettano i risarcimenti scaturiti dalle cause civili conclusesi nel 2007. Ed ecco l'importanza del punto 9 della risoluzione che invita «la Commissione Europea a presentare quanto prima una proposta di direttiva organica sulla confisca dei beni e dei proventi di reato, condividendo e sostenendo l'improcrastinabilità di norme europee per il riutilizzo a fini sociali dei proventi del reato e per permettere che i capitali delle organizzazioni criminali o ad essi col-

legati vengano reimmessi in circuiti economici legali, puliti, trasparenti e virtuosi».

Quei circuiti economici legali che consentano di far affluire ai Fondi come il 512, istituiti per le vittime dei reati di mafia, le risorse economiche necessarie a far risarcire le vittime stesse in tempi più che ragionevoli rispetto a ciò che è stato lasciato loro fare. Tutto questo non viene ottemperato. Allo stesso modo i vari Governi italiani non si sono prodigati per il completamento dell'iter della legge 206 del 2004 inerente le vittime del terrorismo e le stragi di tale matrice alle quali noi apparteniamo. Un esempio singolarissimo: ci sono in Italia quattro casi di vittime del terrorismo eversivo, soggetti giovanissimi, reato di cui si è macchiata la mafia in Via dei Georgofili a Firenze e in altre stragi, vittime con invalidità all'80%. Queste quattro vittime sono per noi prima di tutto quattro persone che hanno diritto, per legge, ad avere la pensione subito. Questo non avviene per una pura presa di posizione. Una presa di posizione che noi non riteniamo né economica né tantomeno burocratica.

Abbiamo fondatissimi motivi per pensare che queste quattro vittime non ricevano le pensioni cui hanno diritto per questioni che rasentano il personale verso le vittime stesse, forse proprio per quel senso di colpa che queste quattro vittime rappresentano per i governi stessi che si sono succeduti in questi diciotto anni. Ammetterle sarebbe un po' come confessare.

Concludendo e ringraziandovi per aver ascoltato le mie parole, io vi chiedo: è giusto che succedano queste cose? È possibile che succedano queste cose? E quali spunti possiamo prendere da queste cose per un ragionamento più ampio sulla giustizia verso chi ha dovuto sopportare e soffrire per il terrorismo eversivo mafioso? Cosa vuol fare l'Unione Europea su questi argomenti? L'intenzione dell'Unione Europea è forse quella di lasciare l'Italia in mano alla mafia, cosa che può sembrare assurda e che invece è una triste realtà per noi fin dal 1993?

È fondamentale in questo momento che l'Europa decida di fare un passo in avanti, che dimostri la sensibilità e la determinazione di farsi carico di problemi che la riguardano sempre più da vicino. Quella sensibilità, ebbene si anche quel coraggio e determinazione che troppo spesso abbiamo visto mancare nelle nostre istituzioni. Noi siamo qui, oggi, per chiedere all'Europa di colmare quelle lacune in materia di giustizia unendo gli sforzi in tutti i paesi dell'Unione.

In chiusura ricordo quella decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea che richiamò il 15 Marzo del 2001 l'Italia a far fronte alle esigenze delle vittime di reato. Di tutte le vittime di reato.

Noi abbiamo lavorato in quel senso presso una commissione illuminata,

abbiamo ottenuto un testo di legge che è finito ancora oggi nei cassetti di chi sa chi.

Il ruolo delle vittime innocenti di mafia e dei loro familiari nella ricerca della verità e della giustizia

di Fabio Repici[62]

Buongiorno a tutti e grazie per l'invito a parlare. Riprendendo quanto già detto sul mancato adeguato riconoscimento alle vittime di mafia, mi viene da dire che il fatto che parli io come avvocato dei familiari delle vittime di mafia è un po' la prova tangibile del loro ridotto ruolo.

Sono state già segnalate le esigenze di un più marcato riconoscimento che, anche nella prospettiva europea, venga concesso al ruolo delle vittime di mafia, al loro precipuo ruolo e al ruolo dei familiari delle vittime di mafia. Si è trattato in maggior misura il tema dell'incidenza economica negativa delle mafie, cioè delle criminalità organizzate di tipo mafioso, in Europa.

C'è un altro tipo di costo che andrebbe valutato, un costo che è perfino superiore rispetto al costo economico: è il costo sulla qualità della vita. C'è un costo che è pagato – un tributo che è stato pagato ed è pagato – da una particolare categoria di persone ed è il costo più intollerabile di tutti: quello appunto pagato dalle vittime innocenti delle mafie, della criminalità organizzata di tipo mafioso.

È una categoria che, nel mancato riconoscimento che finora, in grande parte, ha avuto, è stata spesso bistrattata. È stata bistrattata non solo e non tanto in termini formali ma soprattutto in termini sostanziali, in via di fatto.

Bisognerebbe comprendere come i crimini di mafia sono, se non sempre (e io direi sempre), comunque quasi sempre, crimini del potere. E questa speciale caratteristica di quei crimini rende la lotta, l'anelito insopprimibile nella ricerca di verità da parte delle vittime e dei familiari delle vittime e la lotta per ottenere giustizia su quei crimini, una lotta particolarmente difficoltosa. In molti casi quella lotta è stata concretamente difficoltosa se non addirittura talvolta resa quasi impossibile.

Il numero delle vittime innocenti delle mafie, secondo un prudente calcolo, in Italia è di circa un migliaio, secondo un lungo elenco che parte dal diciannovesimo secolo. Si poteva pensare un tempo che potesse essere un costo (e un rischio) nell'esistenza di soggetti confinati a vivere in sole alcu-

[62] Avvocato di familiari delle vittime innocenti di mafia.

ne regioni d'Italia. Per decenni si è pensato davvero così. E che fossero rischi che potessero riguardare solo alcune categorie professionali, magistrati e forze di polizia in primis.

Poi ci si è dovuti arrendere all'idea che era un rischio che poteva essere pagato da tutti i cittadini e anche da qualche categoria professionale specifica, che mi sembra il caso in questa sede di ricordare, e cioè quella dei giornalisti. Solo in Sicilia sono stati otto i giornalisti vittime della mafia siciliana; l'ultimo in ordine cronologico è stato proprio il padre di Sonia Alfano. Ci sono stati giornalisti uccisi anche in altre regioni d'Italia da altre organizzazioni di tipo mafioso. Si pensava però che fosse comunque un rischio legato al territorio del meridione d'Italia. Si dovette poi cambiare idea e in questo senso io invito a una sensibilità accentuata anche in termini di territorio dell'Unione Europea e non più solo italiano. Si pensava che fosse un problema delle regioni meridionali fino a quando ci si accorse che poteva essere ucciso dalla mafia un avvocato a Milano, com'è capitato a Giorgio Ambrosoli; o che poteva essere ucciso dalla mafia il Procuratore della Repubblica di Torino, com'è avvenuto per Bruno Caccia; o che potevano essere uccisi dagli attentati terroristici delle mafie, o da attentati terroristici che forse non sono solo mafiosi ma anche mafiosi, anche inermi cittadini, come è capitato nel 1993 a Milano, a Firenze.

Quali sono le ragioni delle difficoltà che hanno incontrato i familiari delle vittime nella ricerca della verità e nell'ottenimento della giustizia? Esse sono collegate proprio a quella circostanza, al fatto che i crimini di mafia sono crimini del potere, cosicché spesso è capitato che i familiari hanno dovuto combattere duramente. Mi fa piacere ricordarlo alla presenza di tanti magistrati che sono qui presenti e che sono rappresentanti della parte migliore delle istituzioni italiane, ma non bisogna dimenticare che, proprio perché i crimini di mafia sono crimini di potere, i familiari delle vittime di mafia hanno dovuto contrastare, superare depistaggi veri e propri spesso compiuti da parte di rappresentanti istituzionali per occultare la verità. È accaduto che alle volte singoli familiari di vittime di mafia abbiano dovuto surrogare l'intervento dello Stato nella ricerca della verità. E alle volte è capitato – esistono casi concreti – che la verità e la conseguente giustizia sia stata resa possibile solo dall'impegno privatistico dei familiari delle vittime che, oltre a piangere il loro dolore e la morte dei loro familiari, hanno anche dovuto sostituire in alcuni casi le istituzioni perfino nelle indagini. È anche accaduto che in Italia sia stato opposto il segreto di Stato per crimini commessi dalla mafia, circostanza che a mio modo di vedere è assolutamente intollerabile in un ordinamento che si voglia dire democratico. C'è poi stato il mancato pieno riconoscimento dei diritti ai familiari delle vitti-

me di mafia in misura equiparata a quella delle vittime del terrorismo di matrice esclusivamente politica.

Io vorrei sollecitare una vostra particolare sensibilità all'analisi, alle valutazioni sulle vittime di mafia, perché sono martiri della lotta per la nostra libertà. Leggere le storie delle vittime di mafia è come leggere una rinnovata "Antologia di Spoon River", è come rileggere le lettere dei condannati a morte della resistenza europea. Io ritengo che, in fondo, il contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, anche in sede europea, non sia altro che il figlio legittimo della resistenza praticata quasi settant'anni fa per ottenere la libertà dal nazifascismo. In questo senso dovremmo renderci conto (e avere il doveroso rispetto e l'assegnazione del doveroso ruolo ai familiari delle vittime di mafia probabilmente ci consente di capirlo) che oggi appunto la nuova resistenza è la lotta al crimine organizzato.

Io concludo segnalando questo: si è parlato dei parametri richiesti agli Stati che facciano domanda di ammissione all'Unione Europea. Io suggerirei di valutare se fra i parametri richiesti alle nazioni che chiedono di fare ingresso nell'Unione Europea non ci debba essere anche quello legato alla valutazione sulla pervasività della criminalità organizzata negli apparati istituzionali quale parametro decisivo per la loro ammissione o per il respingimento della loro domanda.

4. Le radici della mafia in Europa: dal riconoscimento del problema al contrasto efficace

I nuovi volti del capitalismo mafioso. La trasformazione della specie: dalle mafie tradizionali ai sistemi criminali

di Roberto Scarpinato[1]

Uno dei principali ostacoli per la costruzione di un'efficace strategia contro il dilagare della criminalità organizzata a livello mondiale, è costituito dai pregiudizi culturali che continuano a dominare nelle opinioni pubbliche e nel personale politico di molte nazioni.

Il primo pregiudizio culturale è che la criminalità organizzata, benché rappresenti un pericolo di cui tenere conto, è tuttavia costituita da piccole minoranze di individui che operano nei sordidi sottoboschi della malavita, in un mondo separato, diverso da quello in cui noi, onesti cittadini, viviamo tutti i giorni. Si ritiene, quindi, che la società civile dei paesi europei di democrazia avanzata sia dotata di adeguati anticorpi per impedire la diffusione dell'infezione mafiosa.

È inoltre diffusa l'errata opinione che le mafie siano un fenomeno che riguarda quei paesi del mondo dove sono storicamente radicate e che per evitare il pericolo di una diffusione della loro attività criminale in altri paesi, sia sufficiente un'adeguata vigilanza repressiva, migliorando la qualità della cooperazione internazionale tra le autorità giudiziarie e le forze di polizia.

Purtroppo la realtà è ben altra. Il mondo del crimine transnazionale e il mondo delle persone normali sono due facce della stessa medaglia, anzi si alimentano a vicenda. Ciò che ci illudiamo di combattere fuori di noi, è già dentro di noi, dentro la quotidianità della nostra vita, anche se non ne siamo

[1] Procuratore generale presso la Corte di Appello di Caltanissetta.

consapevoli. Per comprendere questa elementare realtà, basta considerare che la criminalità organizzata fornisce una serie di beni e servizi illegali a consumatori consenzienti. Quanto ai beni, fornisce stupefacenti, esseri umani da destinare alla prostituzione, allo schiavismo e allo sfruttamento lavorativo, armi, materiale pedo-pornografico. Nel campo dei servizi fornisce capitali da investire, smaltimento di rifiuti tossici con modalità illegali e dannose per l'ambiente, fatturazioni false per evadere le tasse, facilitazioni, mediante l'uso della violenza o della corruzione, per ottenere licenze e concessioni da parte delle pubbliche autorità. Quelli indicati sono soltanto alcuni esempi tra i tanti settori dell'amplissimo mercato illegale mondiale.

L'offerta di questi beni e servizi illegali deriva dall'esistenza di una fortissima domanda che proviene dalla società civile. I criminali esistono e prosperano perché milioni di cittadini chiedono di acquistare beni e servizi illegali. Essi sono lo specchio che riflette i vizi segreti di tanta gente comune nei più disparati paesi del mondo. Dunque la parte più consistente dell'attività criminale è classificabile come un fenomeno di mercato, regolato dalle leggi della domanda e dell'offerta.

La domanda di beni e servizi offerti dalle mafie ha assunto dimensioni macroeconomiche, non più governabili solo con gli strumenti del diritto penale, a seguito della globalizzazione dell'economia mondiale che ha ampliato a dismisura la quantità dei consumatori finali e dei beni offerti.

A proposito delle relazioni strutturali esistenti tra dinamiche del mercato globale e crescita della criminalità transazionale, mi limiterò a due soli esempi che riguardano il mercato delle droghe e quello della prostituzione.

Alla fine degli anni Ottanta il mercato mondiale della cocaina era limitato solo ai paesi occidentali ed era già saturo, tanto che i prezzi dello stupefacente si erano ridotti per divenire accessibili anche a nuovi consumatori delle fasce meno abbienti della popolazione. La situazione è completamente mutata quando, a seguito della globalizzazione, si sono aperti immensi mercati di nuovi potenziali consumatori. La nascita di una nuova borghesia abbiente di circa 250 milioni di persone in Cina che aspira a modelli di vita consumistica di tipo occidentale e la progressiva crescita del reddito medio delle popolazioni dell'Est europeo e dei paesi emergenti, hanno posto le basi per la crescita di un nuovo mercato globale di consumatori di stupefacenti, che viene stimato nella misura del 15% della popolazione mondiale nell'arco del prossimo ventennio.

L'espansione globale in tempi così rapidi del mercato della droga all'intero sistema mondo renderebbe impotenti gli apparati di repressione penale nonostante tutti gli sforzi di cooperazione internazionale, tenuto anche conto che tutte le politiche di eradicazione delle piantagioni sin qui sperimentate si sono rivelate fallimentari.

Gli introiti derivanti dal nuovo mercato mondiale della droga subirebbero un salto di scala tale da consegnare alle organizzazioni criminali transnazionali una quota di ricchezza, e quindi di potere globale, superiore a quella degli Stati e delle più grandi multinazionali. La successiva trasformazione in termini politici di tale potere economico comporterebbe la costruzione di una nuova gerarchia di fatto tra i poteri del mondo. Per questo motivo, alcuni prevedono che la politica di liberalizzazione delle droghe costituirà prima o poi uno sbocco inevitabile imposto dalla sproporzione delle forze in campo.

Questo primo esempio aiuta a comprendere come le strategie per fronteggiare la criminalità transnazionale si articolino su vari livelli, sulla base dell'evoluzione delle dinamiche macroeconomiche e macro politiche, tenendo realisticamente conto che la criminalità transnazionale è divenuta uno degli attori del grande gioco dei poteri nel mondo.

Un secondo esempio riguarda il mercato della prostituzione. Sino alla fine gli anni Ottanta, l'offerta di donne da destinare alla prostituzione era limitata ai mercati interni nazionali ed attingeva alle risorse locali, sicché tale settore non era gestito dalla criminalità organizzata, ma prevalentemente da criminali individuali o da modeste organizzazioni, che operavano in piccole porzioni di territorio. Negli anni Novanta, l'improvvisa immissione nel mercato illegale della prostituzione di centinaia di migliaia di donne provenienti dalla Russia e dall'Europa dell'Est ridotte in miseria dall'improvviso crollo dell'impero sovietico che in passato aveva garantito un'occupazione femminile pari all'80%, nonché di donne provenienti dai paesi africani, ha determinato una rivoluzione di tale segmento del mercato, al quale ha corrisposto un radicale mutamento degli attori criminali e del ciclo produttivo illegale. All'impennata dell'offerta ha corrisposto una crescita sempre più imponente della domanda dei paesi occidentali, persino di paesi come Israele, nei quali prima l'offerta di prostitute era molto contingentata, potendo attingere solo alle risorse locali.

La necessità di gestire il traffico su scala industriale coinvolgendo vari paesi – quelli di reclutamento delle donne, quelli di transito e quelli di destinazione finale – ha determinato una divisione internazionale del lavoro criminale tra le mafie di vari paesi che corrisponde alle diverse fasi del processo produttivo di accrescimento di valore. Così le organizzazioni mafiose russe, bulgare, rumene si dedicano al reclutamento delle donne nei paesi di origine. La criminalità dell'area balcanica si è specializzata nel transito e nel trasporto nei vari paesi occidentali. Nei paesi come l'Italia dove esistono mafie locali che controllano il territorio, si raggiungono accordi economici e di scambio tra mafie straniere e mafie locali. La 'Ndrangheta calabrese si è specializzata nell'offrire alle mafie straniere un servizio consi-

stente nel riciclaggio dei proventi del mercato della prostituzione mediante una trattenuta concordata del denaro riciclato.

A seguito di questa straordinaria ristrutturazione del mercato della prostituzione, la criminalità comune che prima gestiva la prostituzione in sede locale con metodi artigianali è stata spodestata dalle potenti mafie internazionali ed asservita come manodopera criminale.

Questo fenomeno è interessante perché dimostra come anche il mercato illegale sia dominato dalla stessa dura selezione darwiniana che caratterizza oggi la competizione nel mercato legale.

Com'è noto, nei settori più redditizi dell'economia legale il mercato è stato conquistato ed è quindi dominato da oligopoli economici sempre più potenti che hanno fagocitato e incorporato le imprese più piccole. Allo stesso modo nel mercato illegale le mafie transnazionali – che possono paragonarsi a grandi oligopoli criminali – stanno progressivamente fagocitando e incorporando la criminalità comune che viene espulsa con la forza militare dai settori più redditizi. Tale selezione evolutiva della specie induce a ritenere che la criminalità organizzata sia destinata a divenire progressivamente la forma criminale stabile e dominante del terzo millennio in tutti i paesi del mondo.

Le elementari esemplificazioni sin qui fornite dimostrano quanto siano lontani dalla realtà i pregiudizi culturali, ai quali accennavo all'inizio della mia relazione, che riducono le mafie a semplici fenomeni localistici derivanti da particolari condizioni ambientali.

Questo inevitabile trend storico sta determinando una rivoluzione copernicana nell'universo del crimine che non ruota più intorno all'individuo ma intorno alle organizzazioni, insensibili al destino penale dei loro singoli componenti e alla confisca di piccole porzioni del fatturato illegale globale. Il vecchio diritto penale delle persone sembra destinato a divenire un diritto della premodernità, riservato solo alle forme tradizionali del crimine, mentre il nuovo diritto penale delle organizzazioni, ancora in lenta gestazione, appare solo una delle leve di una strategia globale multilivello che per fronteggiare i fenomeni descritti deve operare contemporaneamente su piani diversi, intervenendo sul piano macropolitico e macro-istituzionale. Sul punto ritornerò nella parte finale della mia relazione.

Gli esempi sin qui forniti riguardano i rapporti di mercato, di reciproco consensuale scambio tra gli esponenti della criminalità organizzata e milioni di cittadini "normali", consumatori finali di beni e servizi illegali. Molto più complessi sono i rapporti e le convergenze di interessi tra mafie e imprese che operano nel mercato legale e che hanno dato vita non solo a rapporti di scambio, ma anche alla nascita di un capitalismo misto, nato dalla

fusione di capitali legali e illegali, che sta divenendo una significativa componente strutturale del capitalismo mondiale. A questo riguardo l'esperienza italiana ha messo in luce fenomeni che non riguardano solo l'Italia ma appaiono l'avanguardia di una linea di tendenza internazionale.

Sino a pochi anni fa in Italia era diffusa l'errata opinione che il mondo delle imprese fosse vittima, tranne poche eccezioni, della criminalità organizzata che imponeva con la violenza e l'intimidazione il pagamento di tangenti, l'assunzione di manodopera, la concessione di sub-appalti. Gli imprenditori accusati di essere collusi, si difendevano assumendo di essere stati costretti a piegarsi alle richieste della mafia per salvare se stessi e le proprie imprese. Ma le rivelazioni di tanti ex-mafiosi divenuti collaboratori della giustizia e le prove acquisite mediante lo strumento delle intercettazioni telefoniche e ambientali, hanno fatto venire alla luce in quest'ultimo ventennio una realtà del mondo imprenditoriale molto più complessa. Accanto alla categoria delle vittime, esiste anche una moltitudine di imprenditori che ha utilizzato il metodo mafioso per conquistare posizioni di dominio nel mercato. In particolare, in vari processi riguardanti la mafia siciliana è stato accertato che settori di vertice del mondo imprenditoriale, i cui esponenti hanno spesso rivestito anche ruoli dirigenziali nelle varie organizzazioni sindacali degli imprenditori, hanno utilizzato le loro relazioni politiche e le loro relazioni con la mafia tradizionale per assumere una funzione di regolatori di vasti settori del mercato secondo logiche oligopolistiche. In tali settori hanno formato cartelli di imprese che gestiscono l'intera filiera produttiva. La direzione dei cartelli, che operano in diverse zone del territorio e nei vari settori merceologici, secondo una ripartizione delle zone di influenza, è assunta da imprenditori che svolgono una funzione di cerniera con il mondo politico e quello mafioso, dettando le regole di ingresso, stabilendo i prezzi, imponendo le condizioni alla manodopera, indicando i fornitori, etc.

La maggioranza degli imprenditori ha accettato tali sistemi per vari motivi. In primo luogo perché le numerose imprese che aderivano ai cartelli entravano a far parte di un sistema sostanzialmente protezionistico che eliminava i costi e i rischi della concorrenza, garantendo una ripartizione del mercato e degli utili secondo un sistema di rotazione interno. In secondo luogo perché ribellarsi ai vertici dei cartelli esponeva ad una doppia ritorsione: politica e mafiosa. La ritorsione politica consisteva nell'ostracismo nei confronti delle imprese disobbedienti che venivano escluse dalla possibilità di ottenere finanziamenti pubblici statali o europei, gestiti dai politici, e venivano variamente penalizzate dalle burocrazie amministrative che negavano il rilascio di autorizzazioni, o ritardavano i pagamenti sino a condurre talune imprese al rischio di fallimento. La ritorsione mafiosa consi-

steva nell'utilizzazione della violenza fisica nei confronti dei pochi che osavano ribellarsi, alcuni dei quali sono stati uccisi ed altri hanno subito gravi danneggiamenti. Il mix di intimidazione politico-mafiosa ha assicurato a pochi imprenditori posizioni di dominio.

Tali cartelli vengono definiti "sistemi criminali" perché sono network illegali complessi dei quali fanno parte soggetti appartenenti a mondi diversi – politici, imprenditori, professionisti, mafiosi tradizionali – i quali comunicano tra loro mediante uomini cerniera. I vari componenti del sistema criminale svolgono compiti diversi a secondo delle specifiche competenze e delle risorse di cui dispongono. I politici gestiscono il flusso della spesa pubblica e le autorizzazioni amministrative. Gli imprenditori gestiscono l'accesso al mercato, i mafiosi riciclano capitali illegali, partecipano agli affari e mettono a disposizione la forza materiale per rimuovere gli ostacoli che non è possibile rimuovere con metodi incruenti. La sinergia tra risorse diverse – politiche, economiche e militari – dà vita a potenti macchine sociali in grado di condizionare interi comparti della vita pubblica e di controllare ampi settori del mercato.

Sino agli inizi degli anni Novanta, i sistemi criminali hanno operato principalmente nel settore edilizio e degli appalti pubblici, monopolizzando il 90% circa degli appalti e facendo lievitare enormemente il costo delle opere pubbliche. L'eliminazione della concorrenza, garantita nei modi sopra indicati, consentiva infatti alle imprese di aggiudicarsi le gare pubbliche di appalto con ribassi minimi, anche dell'1% o del 2%.

Le complicità nel mondo politico-ammnistrativo consentivano inoltre di ottenere notevoli rialzi dei prezzi iniziali, mediante l'approvazione di continue varianti in corso d'opera, o mediante l'esecuzione dei lavori con materiali scadenti e inferiori a quelli previsti nei capitolati. Gli extraprofitti così derivanti erano suddivisi secondo quote prestabilite – accertate in vari processi – tra politici, professionisti, imprenditori e mafiosi.

A seguito dei tagli alla spesa pubblica imposti dal trattato di Maastricht, il grande business degli appalti pubblici si è progressivamente contratto sempre di più. Contemporaneamente il rischio penale è aumentato perché una parte del mondo imprenditoriale – seppure ancora minoritaria – ha preso posizione contro i grandi oligopolisti e l'azione della magistratura si è fatta più incisiva. Inoltre sono state recentemente approvate leggi che stabiliscono rigorosi controlli per le imprese che si aggiudicano appalti per opere pubbliche: tutti i pagamenti devono avvenire solo attraverso conti bancari dedicati e contrassegnati.

Ma l'economia, sia legale sia illegale, si evolve sempre con una velocità molto superiore al diritto. Così agli inizi del terzo millennio, mentre l'azione del legislatore e della magistratura iniziava a concentrarsi su tale

settore, il capitalismo mafioso aveva già preso altre strade, investendo nei nuovi settori dell'economia dematerializzata e finanziarizzata.

Ragioni di sintesi mi impediscono di formulare un inventario dei nuovi molteplici settori di investimento, da quello delle energie alternative a quelli della grande distribuzione, della sanità privata ad alta tecnologia, dello smaltimento dei rifiuti. Quel che appare interessante alla luce delle più recenti inchieste, è che i sistemi criminali non sono scomparsi ma, come in una sorta di selezione della specie, si sono evoluti adottando tecniche di sommersione e di occultamento che li rendono meno visibili.

La componente politico-amministrativa continua a svolgere un ruolo essenziale nel riservare i fondi pubblici solo alle imprese di riferimento dei vari sistemi criminali e nel creare posizioni di oligopolio mediante una sapiente gestione delle licenze amministrative indispensabili per avviare attività di imprese in molti settori, come, ad esempio, quello della produzione delle energie alternative. Recenti indagini penali hanno consentito di verificare che in Sicilia tale settore è controllato direttamente o indirettamente da pochi imprenditori i quali operano occultandosi dietro una moltitudine di società.

Nel giugno del 2010 è stato sequestrato un patrimonio del valore di circa un miliardo e mezzo di euro a uno di tali soggetti oligopolisti il quale, secondo la tesi dell'accusa, agisce come uomo di collegamento tra le organizzazioni mafiose e lobby finanziarie internazionali che gestiscono, oltre che capitali legali, anche investimenti della mafia italiana, di gruppi Yakuza giapponesi e della mafia russa nel settore energetico. È interessante notare, per comprendere la continuità dell'attività criminale nel tempo, che questo stesso soggetto nel 1995 era stato già condannato per avere pagato tangenti del valore di tre miliardi di lire ad assessori della Regione siciliana e a burocrati. Le tangenti costituivano il 10% di un affare di trenta miliardi di lire di finanziamenti pubblici per l'installazione di impianti fotovoltaici.

Sempre a dimostrazione della continuità dei sistemi criminali nel tempo, va menzionato che nel marzo del 2011 è stato arrestato un deputato della Regione siciliana, componente della commissione attività produttive, mentre stava intascando una tangente da un imprenditore del settore fotovoltaico per rimuovere una serie di ostacoli burocratici creati ad arte per ostacolare l'attività dell'impresa.

Indagini compiute in altre regioni italiane hanno fatto emergere altri "sistemi criminali" operanti con modalità similari e di cui fanno parte colletti bianchi, tra i quali uomini collegati con le organizzazioni mafiose.

I sistemi criminali sono l'indice di una progressiva pericolosa compenetrazione sul terreno degli affari tra il mondo della corruzione, affollato da personaggi spregiudicati, interessati a trarre il massimo profitto personale

dalle cariche pubbliche rivestite, e il mondo delle mafie dei colletti bianchi di ultima generazione, costituito da persone altamente scolarizzate. La combinazione tra abuso del potere pubblico e abuso del potere privato delle mafie è la nuova formula criminale vincente.

In Italia il fenomeno in quest'ultimo ventennio si è sempre di più aggravato anche perché in vari modi la discrezionalità politico-amministrativa è stata dilatata, sottratta a controlli da parte di organi superiori e resa insondabile da parte della magistratura. Si è creata così un'amplissima zona di opacità nel settore pubblico che offre ampia copertura a una vertiginosa crescita dell'illegalità.

La Corte dei Conti ha stimato che il fatturato annuo della corruzione in Italia ha raggiunto la cifra di sessanta miliardi di euro.

Stante l'omertà granitica che domina nel mondo dei colletti bianchi, la magistratura ha avuto la possibilità di portare alla luce molte vicende di corruzione quasi sempre grazie alle intercettazioni telefoniche ed ambientali.

In sintesi, quindi, la corruzione è divenuta il principale terreno di penetrazione delle mafie nelle istituzioni e nell'economia, oltre che il principale luogo nel quale si costruiscono quelle alleanze tra politici, amministratori, imprenditori e mafiosi di *élite* che danno vita ai "sistemi criminali".

Nel panorama italiano, i "sistemi criminali" dal nord al sud stanno divenendo i nuovi soggetti emergenti del panorama criminale nazionale, soppiantando progressivamente le mafie tradizionali nei segmenti alti del mercato illegale, la cui gestione richiede apporti di competenze diversificate e multilivello. Alle mafie tradizionali sono riservati i rami di attività a più alto rischio penale – quali il traffico di stupefacenti, l'estrazione violenta di risorse dal territorio tramite le estorsioni – nonché i settori del mercato a bassa tecnologia o in via di esaurimento, come quello edilizio. Naturalmente, si tratta di schematizzazioni per delineare le coordinate generali del fenomeno, perché la realtà offre tipologie molto variegate.

Particolarmente interessante, perché specchio di un'evoluzione non solo italiana ma europea e internazionale, è la proliferazione nelle regioni del nord dell'Italia del fenomeno della fusione tra capitalismo legale e capitalismo mafioso, nonché dell'espandersi dei sistemi criminali. Per molti anni si è ritenuto che la mafia fosse un fenomeno esclusivo delle regioni meridionali e che le tradizioni civiche nonché la cultura di mercato delle regioni del triangolo industriale del paese costituissero validi anticorpi contro il diffondersi della mafia in quei territori. Tale convinzione si fondava sul pregiudizio culturale – diffuso dai media – che la mafia fosse costituita solo da individui rozzi e ignoranti, dediti ad attività di predazione con metodi violenti. In realtà il nuovo capitalismo mafioso si presenta con il volto rassicu-

rante di manager e colletti bianchi che offrono alle imprese una serie di servizi illegali molto appetibili perché consentono di realizzare ingenti risparmi sui costi di produzione e di lucrare extraprofitti.

Per limitarsi solo a pochi esempi, basti considerare che le imprese mafiose offrono lo smaltimento di rifiuti a prezzi ridotti sino al 50% rispetto al mercato, perché eseguito con metodi illegali in discariche abusive e con danni per l'ambiente.

Si consideri il caso che occorra abbattere un edificio di dieci piani contenente una grande quantità di amianto per realizzare al suo posto un nuovo grattacielo. L'impresa mafiosa offre un dimezzamento dei costi perché abbatte l'edificio e smaltisce i materiali di risulta compreso l'amianto in modo illegale. Inoltre le imprese mafiose, a capo di filiere di decine di imprese operanti anche all'estero, operano come "cartiere" offrendo alle imprese legali fatture per operazioni inesistenti che consentono l'evasione fiscale per importi ingentissimi, a volte di milioni di euro. I profitti così conseguiti in parte sono reinvestiti nell'impresa e in parte utilizzati per creare fondi neri destinati alla corruzione sia in campo nazionale, sia in campo internazionale.

In un'inchiesta del febbraio 2010, conclusasi con l'arresto di 56 persone, è stato accertato che un sistema criminale composto da manager di multinazionali delle telecomunicazioni quotate in borsa e da imprenditori collegati alla 'Ndrangheta aveva realizzato tra il 2003 ed il 2006 una complessa frode fiscale movimentando oltre 2,2 miliardi di euro e creando un danno all'erario di 370 milioni di euro. In parte questi soldi erano finiti nelle mani della 'Ndrangheta che aveva falsificato migliaia di schede elettorali facendo eleggere in Parlamento un senatore addetto a curare gli interessi dell'organizzazione a livello statale. Del sistema criminale facevano parte anche esponenti delle Forze di Polizia incaricati di fornire notizie riservate e di intralciare le indagini.

Tra gli altri servizi offerti dalla mafia alle imprese vi è anche quello della riduzione del costo della manodopera perché viene imposto al personale dipendente di restituire sino al 30% dell'importo risultante dalla busta paga. In un procedimento penale del luglio 2010 è stato accertato che una grande impresa a capitale misto – legale e mafioso – per molti anni aveva costretto i suoi 1500 dipendenti a restituire ogni mese il 30% delle retribuzioni accumulando così, grazie anche a complicità nel mondo bancario, introiti di varie decine di milioni di euro trasferiti all'estero.

In un altro procedimento del 2010 è stato accertato che manager di una impresa facente parte di una holding multinazionale quotata in borsa e operante nel settore delle costruzioni, avevano stretto accordi con la mafia, inquadrando nei propri quadri dirigenziali anche esponenti mafiosi. Grazie a

tali accordi si mirava a realizzare un progressivo controllo del mercato in ambito regionale e l'impresa aveva realizzato ingentissimi guadagni fornendo enormi quantitativi di calcestruzzo depotenziato (ossia privo di una quantità di cemento pari ad almeno 30 Kg/mc) anche per la costruzione di opere pubbliche. Una quota dei guadagni veniva riservata alla mafia siciliana mediante un sistema di false fatturazioni.

Va ancora considerato che le mafie offrono l'apporto di capitali che consentono alle imprese legali di effettuare nuovi investimenti reperendo liquidità senza costi bancari, capitali particolarmente appetibili in una fase di crisi economica e di serrata competizione internazionale.

La compenetrazione tra capitali legali e illegali avviene sulla base di una reciproca convenienza e senza modalità aggressive.

Nei territori del centro-nord, gli esponenti della criminalità organizzata si limitano infatti ad acquisire spesso solo quote di partecipazione societaria di minoranza. Ciò che conta è riciclare il denaro, disseminare il capitale mafioso in un numero elevato di imprese operanti nel territorio e creare una fittissima rete di complicità tra soggetti coinvolti a vario titolo in affari illeciti. In tal modo si crea un clima generale di omertà e di silenzio sull'attività di occulta colonizzazione di intere zone del territorio da parte dei mafiosi. Silenzio che arriva al punto di coprire anche le attività di estorsioni classiche attuate a danno di piccoli operatori economici operanti in quegli stessi territori.

In un procedimento penale che nel marzo del 2011 ha condotto all'arresto di 35 esponenti della 'Ndrangheta in Lombardia, il giudice del Tribunale di Milano che ha emanato l'ordinanza di custodia cautelare in carcere, ha scritto testualmente «l'impresa mafiosa ha raggiunto un preoccupante livello di accettazione sociale» nel senso che «i vantaggi di cui gode l'impresa mafiosa non vengono (quasi) mai stigmatizzati dalle imprese sane, che preferiscono subire in silenzio ovvero entrare in affari con gli indagati e non denunciare».

Un imprenditore che per vari anni ha operato in Lombardia mi ha riferito che il silenzio di molte imprese non colluse con la mafia deriva anche dalla consapevolezza di non essere in regola con la legge sotto vari profili: evasione fiscale, mancato rispetto delle norme sindacali, violazione rispetto delle norme sulla sicurezza del lavoro, etc. Tale operare nell'illegalità delle imprese le rende ricattabili da parte delle organizzazioni mafiose che quindi, anche per questo motivo, sanno di potere contare sul loro silenzio.

L'omertà culturale sulla mafia che sembrava una caratteristica della Sicilia e di altre regioni meridionali, si diffonde così anche nel nord del paese, alimentandosi in parte delle convenienze economiche di cui ho detto, in parte di sottovalutazioni culturali di un'opinione pubblica che continua a

ritenere che la mafia sia solo quella che spara e che gli episodi di violenza che talora vengono alla luce siano fatti isolati. In parte si teme anche che rivelare la realtà della presenza della mafia su quei territori sia negativo sotto il profilo del marketing territoriale.

In una recente inchiesta giornalistica sulla diffusione della mafia al Nord della prima rete della televisione di Stato, i giornalisti hanno avuto gravissime difficoltà a trovare imprenditori disposti a farsi intervistare sul tale tema. Il presidente della Camera di Commercio di Reggio Emilia, città che si trova in una delle regioni più ricche del paese, ha dichiarato alla stampa che per un decennio aveva tentato inutilmente di convincere politici e amministratori che in quel territorio le imprese mafiose stavano conquistando vari settori del mercato – da quello dei trasporti, a quello delle costruzioni, a quello dello smaltimento dei rifiuti – praticando prezzi competitivi fuori mercato che mettevano in ginocchio le imprese legali. I politici e gli amministratori rispondevano che i titolari di quelle imprese erano manager bene educati, che offrivano servizi e appalti con costi che facevano risparmiare la collettività ed erano pure sensibili alle esigenze del Comune perché finanziavano mostre di arte ed altri eventi culturali.

Ma l'aspetto più inquietante che emerge dalle indagini nelle regioni del centro-nord del paese, è la triangolazione tra colletti bianchi delle mafie, imprenditori e politici/amministratori locali. Sono sempre più numerose le inchieste che dimostrano la crescita e la diffusione in quelle regioni dei "sistemi criminali", nati dallo stabile matrimonio di interessi tra il mondo della corruzione politico-ammnistrativa, quello imprenditoriale e quello mafioso.

I media utilizzano varie espressioni per definire questo nuovo fenomeno criminale: cricche, P3, P4, comitati di affari, etc. Ma al di là della varietà dei termini e delle vicende, l'elemento strutturale costante è la presenza simultanea in ciascuna di tali strutture criminali di esponenti politici, pubblici amministratori, uomini d'affari e faccendieri collegati alle mafie, tutti concordi nell'utilizzare influenza politica, potere amministrativo, capitali legali e capitali di origine mafiosa, per arricchirsi nei più svariati campi, distorcendo le regole del mercato e della pubblica amministrazione. Sicché oggi non si è più in grado di stabilire se la vera emergenza nazionale italiana sia costituita dalle mafie oppure dalla corruzione, o ancora dal mix micidiale tra l'una e l'altra.

La corruzione è divenuta il brodo di coltura di ogni illegalità anche di tipo mafioso, anche perché una serie di riforme e di leggi varate in questi ultimi anni in Italia hanno contribuito a elevare il grado d'impunità in tale settore. Si tratta di leggi che hanno sottratto al giudice penale la possibilità di sindacare l'uso distorto del potere pubblico, di leggi che hanno ridotto i

termini di prescrizione di molti reati dei colletti bianchi che, dunque, sono dichiarati estinti prima che si possa pervenire a una sentenza definitiva di condanna; e ancora di leggi che hanno condonato le pene anche per gravi reati, compreso il reato di scambio elettorale politico-mafioso previsto dall'art. 416 ter del codice penale.

A ciò si aggiunga che lo Stato italiano non ha ancora recepito la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione, dopo averla firmata nel 1999. Motivo per cui molti comportamenti illegali – come il traffico di influenza – non sono allo stato perseguibili penalmente.

Va inoltre considerato che sono state emanate leggi che hanno consentito la regolarizzazione fiscale di capitali di origine illegale esportati all'estero con tali garanzie di anonimità e di segretezza da impedire alla magistratura e alle Forze di Polizia di individuare se tra i capitali così regolarizzati vi erano anche capitali mafiosi.

Infine la candidatura al Parlamento e l'affidamento di importanti cariche di governo a personaggi già condannati o inquisiti per corruzione e per reati di mafia costituiscono un fatto gravemente diseducativo che certamente non agevola la crescita della cultura della legalità nella società civile.

Come si suole ripetere in Francia, i figli non si educano con le parole ma con gli esempi. Lo stesso vale nel rapporto tra governanti e governati. È difficile pretendere dai governati un tasso di moralità pubblica superiore a quello dei governanti.

Se dunque non si pone freno alla corruzione, la guerra contro le mafie è perduta in partenza e l'arresto di centinaia di esponenti della mafia militare nonché la confisca di ingenti patrimoni, potranno solo svolgere una funzione di contenimento.

Sarebbe comunque un errore ritenere che i fenomeni che ho descritto appartengano solo alla specificità italiana. In Italia tali fenomeni vengono alla luce perché, grazie alla Costituzione del 1948, esiste una magistratura che oggi gode di garanzie di indipendenza e di autonomia dal potere politico e che, inoltre, può contare su una Polizia altamente professionale e strumenti di indagine molto penetranti come le intercettazioni. In altri paesi dove tali condizioni non esistono in tutto o in parte, gli stessi fenomeni si propagano in modo occulto.

Ad esempio, è ormai unanimemente riconosciuto che il capitalismo sovietico è un capitalismo mafioso in una misura che viene quantificata tra il 60 e il 70 %. Fonti dello stesso governo russo infatti sostengono che circa il 40% delle imprese private, il 60% di quelle statali, nonché l'85% delle banche russe e il 70% delle attività commerciali sono soggette ad infiltrazioni o comunque sono sotto l'influenza delle organizzazioni criminali e che quasi la totalità delle imprese commerciali nelle maggiori città è gestita diretta-

mente o indirettamente da gruppi criminali. Con le ultime elezioni la situazione si è aggravata. Molti mafiosi sono diventati assistenti parlamentari dietro il pagamento di una somma di denaro. E adesso in Russia, i 450 deputati della Duma si servono di quindici mila assistenti parlamentari, molti dei quali sono stati uccisi in relazione a contrasti tra gruppi criminali locali. La mafia russa siede ormai nel cuore della finanza internazionale ed è divenuta una delle componenti strutturali del capitalismo globale, del nuovo potere privato in grado di condizionare l'ordine economico e geopolitico internazionale.

La compenetrazione tra capitalismo legale e mafioso nonché la crescita tumultuosa dei "sistemi criminali" sono poi una tragica realtà in alcuni paesi europei nati dal crollo dell'impero sovietico, nei quali la fusione tra esponenti delle nomenclature al potere e organizzazioni mafiose è talmente radicata che alcuni studiosi per definire tali paesi utilizzano le espressioni "regimi criminocratici" e "Stati-mafia". Situazioni analoghe si registrano in diversi paesi africani e dell'America latina.

Nel cuore dell'Europa, infine, il riciclaggio di capitali delle mafie nei più svariati settori è un fenomeno in costante crescita ed il rischio di una occulta colonizzazione economico-mafiosa di zone crescenti del territorio europeo non è da sottovalutare.

La lezione che si trae dalla diffusione delle mafie nelle regioni del nord dell'Italia che si ritenevano immunizzate, è un campanello di allarme che non squilla solo per l'Italia ma per tutta l'Europa, soprattutto in un periodo storico come l'attuale nel quale l'egemonia di un "turbo capitalismo" mondiale insofferente ad ogni regola e controllo, ha creato ampi spazi di anomia e di deregolamentazione che costituiscono un fertile terreno per la diffusione sia della c.d. "economia canaglia" che dell'economia mafiosa.

Tutti i motivi accennati fanno comprendere perché, come ho già accennato prima, l'intervento penale sia solo un tassello di una strategia di difesa e di risposta contro l'economia criminale che per essere efficace deve muoversi al livello globale e macro sistemico.

Lo spazio di questa relazione non mi consente di affrontare anche questo tema essenziale che richiederebbe uno svolgimento articolato e di estrema complessità. Mi limito ad accennare a un solo esempio tra le centinaia possibili: la costruzione di un progressivo diritto penale comunitario contro la criminalità organizzata transazionale che preveda un campionario omogeneo di reati, di strumenti di indagine e di confisca è un obiettivo di medio periodo essenziale.

Tale traguardo rischia di essere completamente vanificato se all'interno dei vari paesi non esistono ordinamenti statali che garantiscono l'indipendenza e l'autonomia dei giudici e dei pubblici ministeri dal pericolo di con-

dizionamento da parte di centri di potere esterni. La magistratura italiana non avrebbe potuto raggiungere gli importanti risultati contro la mafia e la corruzione conseguiti in questo ultimo ventennio, se la sua indipendenza non fosse stata garantita dalla Costituzione del 1948 approvata dopo la sconfitta della seconda guerra mondiale e la caduta del fascismo.

Sono innumerevoli infatti i magistrati italiani, tra i quali Giovanni Falcone e Paolo Borsellino assassinati dalla mafia con gli uomini delle loro scorte nel 1992, che hanno dovuto subire gravissimi attacchi del mondo politico perché con le loro indagini mettevano in pericolo gli interessi di sistemi criminali operanti in varie parti del paese o di uomini molto potenti.

In questi ultimi anni l'attacco contro la magistratura italiana è divenuto sempre più violento e pressante. Sono all'ordine del giorno una serie di progetti di legge che, tramite modifiche della Costituzione e leggi ordinarie ma di sostanza costituzionale, tendono a ricondurre la magistratura sotto il controllo del potere politico e a sottrarre al pubblico ministero la possibilità di accertare i reati per riservare tale potere solo alle Forze di Polizia subordinate gerarchicamente al potere esecutivo e, quindi, al potere politico. Sono inoltre in discussione progetti di legge che tendono a limitare l'utilizzazione di strumenti di indagine essenziali come le intercettazioni. Tenuto conto della complessa realtà che abbiamo descritto, si può comprendere come riforme di tale natura non si limiterebbero a incidere solo su alcuni assetti interni dell'ordinamento giuridico italiano, ma potrebbero determinare una grave riduzione della capacità complessiva di risposta del sistema italiano nei confronti della corruzione, dei sistemi criminali, dei vertici delle mafie e della criminalità del profitto, creando nel cuore stesso dell'Europa un pericoloso focolaio d'infezione.

Mafie o democrazia: la sfida dell'Unione Europea

di Nicola Biondo[2]

Perdonate la provocazione: qui non stiamo parlando di mafie o almeno parlare di mafia è la scusa che ci ha portato qui, nella più importante sede europea del potere legislativo. Qui stiamo parlando delle nostre vite, di come vogliamo che siano, di come vorremo che non siano più.

Qualcuno sostiene che i territori dove le mafie spadroneggiano sono come l'inferno. No, è peggio, è un inferno a cui è facile abituarsi, a cui milioni di persone si sono abituate.

[2] Giornalista, autore de "Il patto".

Chiedo uno sforzo a chi non hai mai visto l'Italia. Abbandonate l'idea che i mafiosi siano solo le facce brutte sporche e cattive che avete visto in tv. Le facce che fanno la fortuna delle mafie, qualsiasi tipo di mafia, sono facce ben rasate, facce pulite di professionisti. Sono quelli che permettono di investire, di attivare circuiti di scambio in tutto il mondo, di far entrare in contatto i soldi delle mafie con chi i soldi li sa fare viaggiare e li sa investire.

C'è una verità di fondo che non viene scalfita dall'impegno profuso dai tanti esperti che ieri e oggi abbiamo sentito. E cioè che la criminalità mafiosa si è organizzata, gli Stati no. Ecco, questo è l'obiettivo che le istituzioni europee devono darsi. Non vorrei che in Europa si dicesse quelle che per decenni si è detto in Italia: e cioè che la mafia non esiste. O che a combattere la mafia bastino i magistrati e le forze dell'ordine. L'Europa non può dimenticare che le organizzazioni criminali gestiscono intere filiere commerciali di beni e servizi legali. Studiare le mafie ci aiuta a capire quale modello di sviluppo vogliamo avere o non avere, ci consente di forgiare uno strumento per rendere migliore il nostro futuro. Se la politica europea non affronta questo nodo è destinata alla marginalità.

L'antimafia non è solo affare che riguarda magistrati e poliziotti. Al contrario dare una delega in bianco alla magistratura – da parte di un potere che rimane nelle retrovie, prigioniero di innominabili frequentazioni – ha fatto sì che questa venisse investita di una carica simbolica di aspettativa enorme. I giudici si sono fatti Stato e popolo insieme, sulla spinta delle incapacità, delle assenze e delle negligenze altrui. E questo è un peso che la politica non può dare ad altri perché è suo compito formulare soluzioni.

Qualcuno dice che la mafia non esiste in Europa. Ecco cosa diceva Giovanni Falcone nel 1990: «L'apertura delle frontiere all'interno della Comunità Europea favorirà necessariamente l'espansione della mafia e della criminalità organizzata con sistemi mafiosi. Tuttavia è da presumere che una Cosa nostra a livello europeo non sarà identica a quella di adesso, perché oltretutto dovrà operare in condizioni diverse da quelle assai specifiche che hanno modellato alcuni suoi aspetti e comportamenti».

Crediamo davvero che il Parlamento europeo con la sua eccezionale macchina organizzatrice sia immune dai pericoli di infiltrazione mafiosa? La mafia è stata qui. Tra i banchi del parlamento europeo ha preso posto per 13 anni, fino alla sua morte, un politico che più di altri ha incarnato il Patto tra Stato italiano e Cosa nostra. Si chiamava Salvo Lima ed era il più stretto collaboratore di Giulio Andreotti.

Alla mafia interessa quello che viene deciso qui. Altro esempio. In un intercettazione ambientale avvenuta a Palermo del 2001, un boss e il suo "consigliori" nel mondo della politica e delle professioni parlano proprio di

fondi europei. Fanno di più: dicono che bisogna piazzare un loro uomo, mica un mafioso con la coppola e la lupara, ma un tecnico all'ufficio di rappresentanza della Regione Sicilia a Bruxelles, con l'obiettivo di controllare i flussi di finanziamento. Piccola nota: vi basti sapere che il politico a cui volevano proporre questa "operazione" era Salvatore Cuffaro. E che effettivamente un personaggio gradito a quei mafiosi borghesi verrà poi "piazzato" dal governo Cuffaro all'ufficio di rappresentanza della Regione Sicilia qui a Bruxelles. Nella stessa intercettazione si parla dell'attuale neo-ministro Saverio Romano. Ma questa è un'altra storia.

Le mafie italiane, Cosa nostra in particolare, non è un affare da cronaca giudiziaria. Non è una storia che parla solo di soldi. Non è quel folklore che per decenni vi è stato fatto credere.

È facile raccontare la storia delle mafie italiane come di un'epica cavalleresca, da una parte i buoni, dall'altra i cattivi. Nello stesso modo, potremmo affermare che la mafia sia solo un problema italiano, una metastasi di un paese – l'unico in Europa a non aver avuto una rivoluzione borghese – che non riesce a diventare moderno. Non è così. Le mafie, in Italia come nel resto del mondo, hanno giocato sul tavolo della storia, quella con la S maiuscola. Hanno partecipato a guerre, ad invasioni – militari e commerciali –, hanno gestito l'ordine pubblico in porzioni di territorio anche ampie. È il caso della Cuba pre-castrista, quando la dittatura militare era appoggiata dalla mafia americana, a cui dopo la rivoluzione venne chiesto da parte del Dipartimento di Stato americano di contribuire a riportare "la democrazia" nell'isola caraibica. E di esempi se ne potrebbero fare tanti, anche temporalmente più vicini. Le mafie mondiali, dalla Cina al Giappone alla Russia, dall'Italia alla Turchia e l'India, sono state anche strumenti di espansione geopolitica, per cambiare gli assetti del mondo, in guerra e in pace. I mafiosi spesso sono stati usati come esercito per le guerre a bassa intensità o per le guerre dichiarate. Si veda l'esempio della mafia kosovara nella guerra d'indipendenza contro la Serbia, o quello della mafia siciliana, il cui peso politico ha influito durante tutto il corso della Repubblica, interagendo con lo scenario politico diviso tra Occidente e Comunismo.

Le storie della mafia siciliana, di quella turca, di quella cinese e giapponese raccontano non solo di omicidi e traffici. La mafia turca ha goduto in Germania di dimostrate protezioni istituzionali. La mafia turca è stata utilizzata nella guerra al fondamentalismo islamico. Ed è entrata in quel gioco di spie che è stato il tentato omicidio di Giovanni Paolo II.

Il sogno di tutte le mafie è stato quella di farsi Stato. Un gioco grande che è stato tentato molte volte ed è in alcuni casi è anche riuscito. Pensiamo al Montenegro, alla Cuba di Batista, a Taiwan: Stati-mafia. Ecco perché i

soldi della mafia sono stati legalizzati, come è avvenuto nell'est dell'Europa subito dopo la caduta del muro di Berlino.

I soldi della mafia hanno sempre viaggiato. Ricordate Sindona, il banchiere mafioso? È tra il Belgio e il Lussemburgo che avevano sede alcune sue finanziarie. I soldi di Sindona erano i soldi della mafia. Soldi che sono serviti a far nascere dittature, che hanno comprato armi e banche, che hanno finanziato carriere politiche.

A cosa servirebbe allora una Commissione che si occupa della diffusione delle organizzazioni criminali in Europa? Potremmo dare una risposta ad effetto: servirebbe a prendere coscienza più velocemente di quanto è successo in Italia di cosa davvero significa il fenomeno mafioso ed evitare di fare come in Italia. Ma non basta. Servirebbe a dare una risposta alla realtà per come essa è: che vede le mafie organizzate e gli Stati dell'Unione no.

Servirebbe a non nascondere la testa sotto la sabbia e finalmente dire che intere porzioni di Europa fin dagli anni '70 sono state colonizzate dai soldi della mafia italiana. Significa fare i conti in tasca ad un modello di sviluppo che non ci piace. Capire quanti aspetti della nostra vita sono condizionati dalle mafie e immaginare un altro futuro.

Lo scrittore Milan Kundera ha scritto che la lotta dell'uomo contro il potere è la lotta della memoria contro l'oblio. Perché, alla fine, una cosa deve essere chiara. La mafia è un pezzo di un sistema di potere. E fare antimafia è davvero lottare contro le degenerazioni del potere.

Dalle politiche di contenimento delle mafie alle politiche di contrasto: un impulso dall'Europa?

di Antonio Ingroia[3]

Credo che tutto ciò che è stato detto oggi sia anche un riconoscimento alla storia dolorosa della Procura di Palermo che, come è noto a tutti, ha avuto due procuratori aggiunti uccisi dalla mafia, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, e tanti altri magistrati uccisi da quella che non è più soltanto una organizzazione criminale. Io credo perciò che un'occasione come questa debba servire ad un aggiornamento della riflessione e dell'analisi, perché prima di pensare a strategie comuni, organismi comuni e a progetti importanti di omogeneizzazione, noi dobbiamo intenderci sugli obiettivi da individuare. E per individuarli occorre un lavorio preliminare di analisi.

[3] Procuratore aggiunto, Direzione Distrettuale Antimafia di Palermo.

Siamo tutti d'accordo, italiani e non, magistrati e governanti, sul fatto che si ha di fronte una criminalità organizzata che va verso una sempre più spiccata globalizzazione, che abbiamo di fronte un processo di globalizzazione dei traffici illeciti, ma forse non sempre siamo d'accordo sulle strategie e gli elementi di contrasto. Questo accade perfino in Italia, dove governanti e magistrati non sono neanche d'accordo sullo stato di salute della lotta alla mafia, visto che talvolta, anche in buona fede, si arriva a conclusioni opposte. I ministri italiani attualmente in carica al Ministero degli Interni e della Giustizia spesso giungono alla conclusione che la mafia è in ginocchio, che è sconfitta e che il risultato ottenuto negli ultimi anni è senza precedenti. Sicché potremmo dire: ma che stiamo a fare qui? Siamo tutti dei visionari?

Dall'altra parte, il punto di vista dei magistrati, e non solo, è che il problema del futuro della mafia è quello ben sintetizzato da Roberto Scarpinato poc'anzi. Credo che qui non si tratta di nascondere la realtà, né che qualcuno sia in malafede. Il problema è piuttosto che noi spesso parliamo di cose diverse e il paradosso è che abbiamo linguaggi diversi all'interno degli stessi confini nazionali, cioè non ci intendiamo su che cosa sia la mafia e la criminalità organizzata che vogliamo contrastare.

D'altra parte, la storia della lotta alla mafia in Italia – e in questo senso c'è una sostanziale linea di continuità della politica antimafia italiana – ha un sua continuità, e la sua continuità è quella di essere sempre stata una politica di contenimento del fenomeno mafioso. Una politica che interviene con forza soltanto per contenere le punte di emergenza del fenomeno mafioso allorquando la mafia esagera, supera gli argini, intervenendo quindi solo in occasione dei momenti di grande emozione nazionale, ad esempio nel mezzo delle stagioni stragiste, per poi "mollare la presa".

Il punto è proprio questo: la mafia è soltanto un problema di ordine pubblico o è un problema che ha a che fare col sistema economico e con tutte le conseguenze anche in termini politici che si determinano?

Non ripeto le analisi che sono già state fatte: la storia della mafia è così lunga e la capacità di sopravvivenza della mafia, la capacità di creare e di mantenere un'alta sfera di impunità attorno a se stessa, non è frutto di grande straordinaria capacità corruttiva affidata a singoli episodi di collusione con parti malate della classe dirigente politica o giudiziaria. Fa piuttosto parte di un sistema, di un modo in cui si è sviluppato il capitalismo, motivo per cui sociologi ed economisti parlano di forme di sviluppo del capitalismo mafioso.

Insomma, noi non abbiamo di fronte delle semplici organizzazioni criminali, ma quello che è preferibile chiamare "sistema di potere criminale", presente sul territorio ma con una straordinaria capacità di adattamento alla

globalizzazione, come ci aveva prefigurato Giovanni Falcone. Per cui siamo in presenza di un sistema di potere criminale *tout-court* con la straordinaria capacità di interazione con gli altri poteri. Il rapporto tra mafia e politica, mafie ed economia, in realtà è il frutto, direi inevitabile, di una interrelazione che si determina tra poteri extra-legali e poteri legali. Da qui deriva il rapporto di legittimazione reciproca che si è determinato in Italia, in particolare in una certa fase storica.

Dentro questa capacità di adattamento e di farsi sistema, ci sono tutti i processi evolutivi dell'economia criminale mafiosa che ha fatto sì che decenni di sottovalutazione della mafia, considerato come fenomeno legato soltanto al territorio delle realtà meridionali, non hanno consentito di intervenire preventivamente rispetto ad una sempre maggiore diffusione di questo tipo di sistema di potere criminale. Pertanto si può parlare di processo di "mafiosizzazione" dell'economia nazionale in Italia, che si è realizzato progressivamente, al punto che ormai è assodato che non esistono zone del territorio nazionale che siano immuni da presenze mafiose di tipo umano o insediamenti di tipo finanziario, sotto forma di reinvestimento in particolare nelle regioni più ricche del nord Italia. Come sappiamo non è neanche recente la storia dei sempre più ampi insediamenti delle varie organizzazioni mafiose anche in altre parti d'Europa, e non solo.

Provo a fare rapidamente un approfondimento dell'analisi, prendendo per buone le conclusioni secondo le quali la mafia non è solo un'organizzazione criminale ma la mafia è soprattutto criminalità sistemica, per andare ad una serie di riflessioni sulle strategie di contrasto.

Il punto è uno: verificare se c'è la volontà politica di contrastare la mafia come criminalità sistemica o se invece si vuole perpetuare una politica antimafia di mero contenimento, animata da una sorta di spirito di convivenza con l'economia mafiosa. Fintanto che tale convivenza consente di fare affari va bene, nel momento in cui invece nel riequilibrio dei rapporti di forza tra poteri extra-legali e poteri legali si scatenano conflitti interni, allora questa "crisi di relazioni" determina la reazione repressiva da parte dei poteri legali nei confronti dei poteri extralegali, per ridimensionarli e ricontrattare i reciproci rapporti di forza. Se, invece, non ci si vuole muovere nel solco della tradizione e si vuole dare una svolta, credo che l'unica volontà politica che possa esprimere questa svolta oggi, realisticamente, non può venire dall'Italia ma solo dall'Europa. Quindi ritengo occasione importante questo incontro, per esprimere l'esigenza di una spinta di volontà politica che soltanto dall'Europa può venire.

Dobbiamo essere consapevoli che se si riesce ad avere questo tipo di volontà politica per fare fronte ai rischi di un'implementazione non solo di economie mafiose ma di propri e veri Stati-mafia, bisogna elaborare strate-

gie complesse, strategie che si articolino contemporaneamente sulla prevenzione e sulla repressione. Per prevenzione, è ovvio dirlo ma non superfluo ripeterlo, si intende un rafforzamento di tutti i poteri di controllo. Un potenziamento di ogni potere di controllo a livello nazionale e sovranazionale, in regime di autonomia e indipendenza da altri poteri, in modo tale da determinare una totale autonomia e indipendenza tra controllore rispetto a controllato, ritengo che costituisca un rapporto di fondo. Questo vale per il dibattito, oggi in corso in Italia, sull'autonomia e l'indipendenza della magistratura e credo che debba valere a livello europeo. Un potenziamento di tutti gli organismi di coordinamento a livello europeo e globale, da Eurojust a Europol, fino al progetto di Procuratore europeo, credo che sia una buona strada da percorrere, partendo dal presupposto fondamentale che si deve muovere da un potere di controllo del tutto autonomo e indipendente dei poteri controllati.

Secondo punto: occorre una politica della trasparenza. Ho visto nella bozza di relazione dell'On. Alfano – che spero non sia un libro dei sogni ma che possa diventare una concreta risoluzione del Parlamento Europeo – il punto 24 che richiede l'incandidabilità al Parlamento Europeo di persone condannate per reati di partecipazione, organizzazione criminale, comprese le attività di favoreggiamento. Ovviamente l'incandidabilità si riferisce anche a condannati in primo grado, non solo ai condannati in via definitiva, perché quelli andrebbero *ex se*. Non faccio esempi già ben noti di condannati promossi con una candidatura al Parlamento Europeo. Se ci fosse un input europeo in tal senso, ovviamente, sarebbe di grande importanza e rilievo.

Sul piano della cultura, che non è soltanto cultura della legalità e della regola, ma anche cultura professionale, abbiamo parlato di omogeneizzazione delle legislazioni. Ma noi abbiamo bisogno innanzitutto dell'omogeneizzazione delle culture giudiziarie e giuridiche. Noto che convivono modelli diversi, giudiziari, giuridici, legislativi e investigativi che devono parlarsi, devono avvicinarsi, devono costruirsi una professionalità comune per quanto possibile.

Io credo, ad esempio, che si possa e si debba fare molto di più sul piano della formazione dei magistrati e degli investigatori. Sulla formazione si muovono a livello europeo modelli diversi e bisogna andare verso una omogeneizzazione. Credo che si possa ragionare sull'idea, per esempio, di costituire una sorta di scuola permanente di formazione a livello europeo per magistrati e funzionari di polizia, che sia anche formazione dei formatori, che poi a livello nazionale possano occuparsi della formazione di magistrati e funzionari di polizia.

Sul piano squisitamente repressivo, ribadisco il potenziamento di Euro-

just, moltiplicando i momenti di confronto delle prassi e del coordinamento anche con meccanismi obbligatori di comunicazione dell'informazione, tenendo conto dei tempi del segreto investigativo di ciascuna magistratura nazionale. L'Italia deve avere l'ambizione di provare ad esportare alcune buone pratiche investigative e giudiziarie e alcuni buoni prodotti legislativi che sono stati elaborati soprattutto grazie alla magistratura più ancora che del potere legislativo, perché spesso le stesse fattispecie incriminatrici legislative altro non sono state che trasposizione di una lunga elaborazione giudiziaria della magistratura.

Ma questo andrebbe trasferito anche a livello globale. Bisogna pensare ad agenzie uniche globali, che svolgano, a livello intercontinentale, il medesimo ruolo di Eurojust. Oggi abbiamo sentito parlare dei traffici illeciti e si può aggiungere il riciclaggio internazionale. Si implementino pertanto le relazioni, non più a livello europeo ma globale, con l'America, con i paesi africani. Sarà un po' difficile in determinati Stati poter ottenere ampia ed effettiva collaborazione giudiziaria. Ma con i paesi del nord, del centro e del sud America, si sono in più occasioni registrate volontà di collaborazione e coordinamento, che credo che vadano stabilizzati, con l'obbligo a carico degli organi inquirenti nazionali di comunicazione i propri dati investigativi e processuali, in modo da avere delle banche dati dalle quali poter attingere per le indagini. Spesso capita, ad esempio, che un cittadino messicano coinvolto nelle indagini italiane non sia portato a conoscenza della magistratura messicana se non in ritardo e viceversa. La tempestiva trasmissione dell'informazione da un continente all'altro è essenziale per agevolare le indagini.

Sugli strumenti penali dobbiamo vorrei richiamare la riflessione del procuratore Macrì secondo cui, considerando che la mafia è sempre meno un'organizzazione criminale e sempre più criminalità organizzata, bisogna provare ad uscire dalla gabbia del reato associativo. È una prospettiva interessante che tuttavia rischia di annacquarsi troppo laddove, come sappiamo, convivono perfino nella convenzione di Palermo i due diversi modelli di incriminazione, quello del reato associativo continentale e la *cospiracy* anglosassone, poco compatibili l'un con l'altro.

Allora credo che vada sempre più valorizzato, da una parte, il requisito della organizzazione attorno al quale costruire un ceppo comune di incriminazione verso il quale spingere tutti i Paesi, europei e non. Dall'altra parte, occorre imporre in qualche modo l'incriminazione di qualsiasi forma di sostegno a quell'organizzazione. Quindi non fossilizzandosi nella ricerca dell'effettiva partecipazione interna, ma coinvolgendo nel fascio delle condotte incriminate quelle che spesso sono le più gravi, quelle che in Italia rientrano nella fattispecie del concorso esterno in associazione mafiosa ma

che in realtà andrebbero inserite nella più ampia figura del sostegno all'organizzazione criminale. Una direttiva europea a tutti gli Stati membri perché sia punita ogni forma di sostegno ad un'organizzazione di tipo criminale credo che possa essere una buona soluzione e un buon indirizzo.

E se dovessi aprire il libro dei sogni, ci inserirei anche la circostanza aggravante "mafiosa" prevista in Italia, l'aggravante – cioè – che prevede un aggravamento della pena per ogni reato che oggettivamente favorisce l'organizzazione criminale.

Se questa diventasse una piattaforma comune europea, all'interno della quale prevedere una sorta di codice della criminalità organizzata con un regime processuale diverso e nell'ambito del quale si possano utilizzare in modo più duttile determinati strumenti investigativi, credo che sarebbe un buon punto di riferimento per le varie magistrature nazionali e le varie forze di polizia impegnate nel contrasto.

Naturalmente occorrerebbe un ulteriore potenziamento di tutti gli strumenti per l'aggressione ai patrimoni mafiosi, per cui condivido i passaggi contenuti nel progetto di relazione dell'On. Alfano. Ovvio auspicare, inoltre, che tutti i Paesi membri prevedano nella loro legislazione e puniscano l'autoriciclaggio. Ahimè, l'Italia è fra questi. Speriamo che prima o poi anche il legislatore italiano si decida ad incriminare l'autoriciclaggio. Se ci fosse una direttiva europea che impone a tutti gli Stati membri dell'Unione Europea a farlo, chissà che l'Italia si decida a punirlo.

Infine, credo che l'idea ambiziosa della commissione parlamentare europea antimafia sia una buona idea. La storia italiana, per quello che vale, rivela che nei momenti di maggiore disattenzione rispetto al tema mafia da parte delle istituzioni, le commissioni parlamentari antimafia, soprattutto le prime degli anni '60-'70, hanno avuto un ruolo trainante, sia sul piano politico che culturale, molto importante anche rispetto alle altre istituzioni, magistratura compresa, che a quei tempi era piuttosto – diciamo – "tiepida" su queste tematiche. Quindi credo che un'eventuale commissione permanente, che possa costituire anche luogo dove si incontrino, non soltanto i politici che vogliono costruire una seria politica antimafia europea, ma anche gli addetti ai lavori (magistrati, investigatori dei vari paesi), offrendo le loro esperienze e i loro suggerimenti, possa rilanciare l'azione antimafia a livello europeo. Per quel che mi riguarda, da magistrato e da cittadino italiano, mi auguro che l'Europa possa costituire un punto di riferimento, perché altrimenti il buio di cui si parlava prima sul futuro della mafia e dell'antimafia sarà sempre più fitto.

La mafia in Germania: una storia di successi

di Petra Reski[4]

Nell'estate del 2007, poco prima del massacro di Duisburg[5], avevo deciso di non scrivere più sulla mafia. Stavo finendo un reportage su un poliziotto di Trapani che dava la caccia a Matteo Messina Denaro – un poliziotto che viveva sotto la protezione della polizia. E mi chiedevo che senso avesse raccontare per l'ennesima volta la storia di un poliziotto che svolgeva il proprio lavoro sotto scorta, servendosi di una macchina blindata. Già nel 1989, quando arrivai per la prima volta a Palermo come giornalista, avevo ugualmente scritto di un poliziotto protetto da due guardie del corpo che viaggiavano con lui in una limousine blindata. Allora potevo ancora credere che questa sarebbe stata un'incresciosa eccezione. Dopo non più.

Nel 1989 ero arrivata in Sicilia per raccontare la "Primavera di Palermo". Era poco prima del crollo del muro, nel mondo c'era un'atmosfera di rinnovamento, anche a Palermo si sentiva l'entusiasmo nell'aria e la convinzione che le fondamenta della mafia cominciassero a vacillare – un'atmosfera da cui mi lasciai subito contagiare. Anch'io, con i miei reportage, volevo contribuire alla sconfitta della mafia. I giornalisti si sopravvalutano volentieri.

Da allora avevo mostrato la mafia dall'interno e dall'esterno, avevo scritto sugli eroi e sulle vittime, sui preti mafiosi, sui pentiti nei loro nascondigli, su madri e mogli mafiose, su politici mafiosi – e niente era cambiato. Al contrario, la mafia stava sempre meglio. Era diventata di nuovo invisibile, nobile tra i nobili, piccolo-borghese tra i piccolo-borghesi, intellettuale tra gli intellettuali. E ogni volta dovevo litigare con le redazioni tedesche che insistevano per inserire nei miei reportage sulla mafia invisibile foto di cadaveri che nuotavano nel sangue: nessuno leggerebbe un reportage sulla mafia se non ci fossero i morti, si diceva.

Quando proposi un reportage sul Presidente della Regione Sicilia Salvatore Cuffaro – che ha dovuto da poco andare in carcere per favoreggiamento della mafia – mi chiese un redattore: perché dovrebbe interessare noi in Germania che un presidente della regione Sicilia collabora con la mafia? È normale, laggiù!

[4] Giornalista tedesca, autrice di "Santa Mafia".

[5] La strage di Duisburg (Germania), o strage di Ferragosto, è avvenuta il 15 agosto 2007 e ha visto l'uccisione di sei uomini di origini calabresi, uniti da legami di parentela con un clan della 'Ndrangheta. Con riferimento a tale evento il 12 luglio 2011 il Tribunale di Locri ha condannato in primo grado all'ergastolo otto imputati (n.d.c.).

Cercai di far capire al redattore che Cuffaro riguarda da vicino noi tedeschi perché egli è colui che deve rendere conto all'Unione Europea sull'utilizzo dei fondi europei – soldi che sono finiti direttamente nelle tasche della mafia. Dissi al redattore anche che la cosiddetta "Agenda 2000", quel programma di sostegno europeo che doveva servire per «la rimozione delle disuguaglianze tra le regioni», aveva arricchito prima di tutto la mafia. Ma i redattori sbadigliavano. E mi dicevano infine: accettiamo il reportage sulla mafia solo a condizione che tu la prossima volta scrivi un pezzo sulla Toscana.

Il loro atteggiamento cambiò in seguito alla strage di Duisburg. Tutte le redazioni mi chiamavano e volevano sapere come si scrive e si pronuncia correttamente la parola 'ndrangheta, e in che cosa la 'Ndrangheta sia diversa dalla Camorra e da Cosa nostra. All'improvviso i tedeschi avevano scoperto di avere la mafia davanti alla porta di casa. A questo momento storico si deve anche il fatto che il mio libro sulla mafia sia stato pubblicato, fino a quel momento tutti i libri sulla mafia erano considerati fondi di magazzino.

Increduli, i tedeschi si sono resi conto di ciò che i magistrati italiani avevano annunciato già da decenni: la mafia si trova bene in Germania già dagli anni Sessanta, quando è arrivata al seguito degli immigrati, stabilendosi dapprima in territori ad alta concentrazione industriale, nel Nordrhein-Westfalen, nel Baden-Württemberg e in Baviera. I morti di Duisburg non erano un increscioso caso singolo, ma piuttosto la punta di un iceberg. Anche perché le leggi tedesche sono per le mafie un invito a nozze: l'associazione mafiosa in Germania non è un crimine perseguibile, c'è solo il paragrafo "associazione criminale di tipo mafioso", che non viene quasi mai applicato e che non corrisponde al 416 bis del codice penale italiano.

Il riciclaggio di denaro sporco è in Germania un gioco per bambini. Mentre in Italia chi investe deve dimostrare che i soldi investiti provengono da fonti pulite, in Germania è l'inquirente che deve dimostrare che i soldi sono di provenienza mafiosa. Intercettare mafiosi in Germania è praticamente impossibile perché è vietato realizzare intercettazioni in appartamenti privati e in locali pubblici. Se un magistrato dovesse insistere nel voler mettere sotto controllo il telefono di un presunto mafioso, si mette in moto un procedimento kafkiano. In Baviera decide la *Staatsschutzkammer*, una camera consultiva composta da tre giudici che delibera se debba essere concessa un'autorizzazione ad intercettare oppure no. Ormai nessun magistrato tedesco compie più il tentativo di chiedere un'autorizzazione in tal senso.

Per quanto riguarda la confisca di beni mafiosi in Germania, questi possono essere confiscati soltanto se la condanna del proprietario dei beni per associazione mafiosa è passata in giudicato. Spesso i mafiosi vivono da de-

cenni del tutto indisturbati in Germania, dove l'associazione mafiosa non è reato. Non ci sono condanne italiane contro di loro, e se ci sono non per associazione mafiosa. In Germania i mafiosi sono considerati imprenditori di successo, che forse si sono resi colpevoli al massimo di delitti cavallereschi: possesso di droghe, evasione fiscale o eccesso di velocità, forse.

Quando parlavo in Germania di queste lacune legislative percepivo lo stupore dei tedeschi. Avevano sempre considerato la mafia un problema italiano. Erano sempre stati rassicurati che la Germania fosse al massimo un rifugio per la mafia – che non per caso suona come se i mafiosi trascorressero le vacanze estive in Germania. Increduli, i tedeschi si sono accorti che nel frattempo la mafia si è diffusa in tutta la Germania, nelle grandi città come Stoccarda, Berlino, Francoforte e Monaco, nelle città universitarie come Münster ed Erlangen, nelle piccole città idilliache del Lago di Costanza, nell'Allgäu e dalla metà degli anni Novanta anche all'Est: l'isola del mar Baltico, Rügen, appartiene alla Sacra Corona Unita pugliese; ad Erfurt, Lipsia, Eisenach, Weimar, Dresda domina la 'Ndrangheta calabrese. Ben duecento affiliati dei clan di San Luca, il luogo di provenienza degli assassini e delle vittime di Duisburg, sono ufficialmente residenti in Germania. Punti di appoggio di questi clan sono, secondo il rapporto della polizia federale tedesca, Duisburg, Erfurt e Lipsia. E ben 300 ristoranti in Germania sono controllati dalla 'Ndrangheta: luoghi ideali per riciclare il denaro sporco, per il traffico di droghe e per instaurare rapporti di affari.

Per la Camorra c'è il clan Licciardi, delle cui esperienze tedesche – con punti di appoggio da Hof in Bavaria fino a Düsseldorf, via Francoforte – hanno imparato numerosi altri clan della Camorra. E i clan di Cosa nostra operano a Colonia e Mannheim, ad Amburgo e Wuppertal – fino allo Erzgebirge, dove animano le attività alberghiere. Cosa nostra porta in Germania anche la sua esperienza nell'edilizia: manipola gli appalti, realizza subappalti, senza pagare contributi sociali e tasse, questa è una specialità dei siciliani. Non c'è nessuna concorrenza tra le singole organizzazioni mafiose. La torta tedesca basta per tutti.

E quando citavo il rapporto del BKA (Ufficio Federale Anticrimine) sulla 'Ndrangheta in Germania, in cui si trattava di traffico delle armi, omicidi e riciclaggio, traffico di droga, smaltimento di rifiuti tossici ed estorsioni, di alberi genealogici di intere famiglie mafiose, capiclan e scagnozzi – fino alle mogli tedesche, agli avvocati tedeschi, ai commercialisti tedeschi, ai direttori di banche tedeschi e ai politici tedeschi – allora i tedeschi erano sbalorditi. Momentaneamente. Fino a quando, pochi mesi dopo il massacro di Duisburg, non si è affermata la convinzione che in fin dei conti si è trattato solo di un omicidio tra italiani.

La mafia in Germania aveva fatto di tutto per riportare i tedeschi nel

lungo sonno in cui hanno trascorso gli ultimi anni. Sì, dicevano i mafiosi: la mafia esiste, ma non in Germania, soltanto in villaggi italiani sottosviluppati. Sapevano che questa convinzione era condivisa dai tedeschi. Non per caso è stato un calabrese che ha avuto ad Amburgo l'idea di produrre la cosiddetta "musica della mafia"[6]. Una musica che festeggia l'assassinio del generale Dalla Chiesa e che viene considerata dai giornalisti tedeschi ancora oggi come "autentica cultura mafiosa calabrese", come se la mafia non fosse altro che un piccolo popolo minacciato dal rischio dell'estinzione, qualcosa come i *Chiapas*. Un piccolo popolo invischiato in faide arcaiche, che celebra riti incomprensibili, canta, balla e i cui membri prima o poi si uccidono tra di loro.

Un anno dopo il massacro di Duisburg, il magazine *Der Spiegel*, in un editoriale, si vantava che due dei suoi reporter erano stati guidati nella realizzazione di un reportage sulla 'Ndrangheta proprio da questo produttore di musica della mafia perché egli «gode della fiducia dei boss». Per essere più precisi: il più grande magazine d'informazione in Germania comunicava con orgoglio che le sue informazioni sulla mafia erano determinate dalla mafia stessa.

Non sarebbero gli unici giornalisti tedeschi che si sono trasformati in servi della propaganda mafiosa. Esattamente com'era già accaduto in Italia, anche gli avvocati dei mafiosi concedevano numerose interviste; e così i giornalisti tedeschi non informavano sulla mafia in Germania, ma su pizzaioli innocenti perseguitati e ad alcuni dei miei colleghi furono dettate strazianti storie di emigranti. E poiché così si colpiscono sempre i tedeschi, i mafiosi sostenevano che per l'ennesima volta i tedeschi condannavano in loro l'appartenenza culturale a un altro popolo. Parlavano di razzismo. Ma non dei 229 clan e delle 900 persone che il BKA nella sua relazione conta tra gli appartenenti alla 'Ndrangheta in Germania, quell'organizzazione criminale calabrese che, con un fatturato di almeno 44 miliardi di euro all'anno, non è solo l'organizzazione mafiosa più ricca in Italia, ma anche quella più dinamica. Perché può fondare sedi anche all'estero. Non solo a Duisburg, ma anche ad Amsterdam, Barcellona, Nizza o Lugano.

In un secondo momento si trattava di chiudere la bocca a quei pochi

[6] Lo stesso produttore, Francesco Sbano, con il reporter del magazine *Der Spiegel*, Andreas Ulrich, ha pubblicato di recente un libro dal titolo "L´onore dell'omerta: un boss racconta", nel quale vengono raccolte sotto falso nome le confessioni di un capomafia, quasi a volerne esaltare le gesta, rendendone affascinante il profilo. Risulta estremamente grave che Ulrich nell'introduzione del libro parli di "circo ambulante antimafia", denigrando l'impegno contro la criminalità mafiosa e sminuendo in maniera propagandistica la dimensione del fenomeno mafioso in Germania (n.d.c.).

giornalisti che avevano informato sulla mafia in Germania. Cosa che in Germania non è difficile.

Contro di me e il mio libro sono stati promossi ben cinque processi e due denunce. Durante il primo procedimento credevo ancora che si sarebbe chiarito presto l'equivoco per cui io in questo processo ero l'accusata. Perché se ci fosse davvero qualcosa da deplorare, allora dovrebbe essere la vittoria della mafia nel mondo e non il fatto che un giornalista scriva di ciò. Tuttavia, non solo io, ma anche altri due colleghi sono stati querelati. Il mio libro può essere venduto solo con pagine annerite, il libro del mio collega Francesco Forgione è stato completamente ritirato dal mercato tedesco. Come si dice in Italia: colpirne uno per educarne cento.

La mafia in Germania: una storia di successi.

'Ndrangheta: minaccia globale

di Antonio Nicaso[7]

Da oltre vent'anni mi occupo di analisi comparata per centri di studi strategici, mettendo a confronto le mafie italiane con le altre mafie, le mafie identitarie, come la Yakuza giapponese, le Triadi cinesi, i cartelli messicani, colombiani e le bande nigeriane. Le mafie identitarie hanno in comune la forza dei legami interni, la ricchezza delle relazioni esterne e la capacità di adattamento.

Negli anni però, come è stato sottolineato nella lucidissima relazione del procuratore Scarpinato, le mafie hanno subito cambiamenti, mutazioni: per esempio le Triadi in alcune realtà lontane dalla Cina sono diventate Tong; i voli di Zagogna stanno perdendo la forza della tradizione e non usano più, come usavano prima, i tatuaggi, e hanno naturalmente messo da parte l'atteggiamento anti-statuale che avevano mutuato dalla cultura dei Gulag. La Yakuza in alcuni momenti della sua storia si è trasformata in un'organizzazione semi-ufficiale. La stessa Cosa Nostra negli Stati Uniti è diventata un'altra organizzazione rispetto a quella originale, trasformandosi in una sorta di "Meltin pot" criminale aperto a calabresi, campani, abruzzesi.

La 'Ndrangheta è l'unica mafia che non si è mai snaturata, anche se qualche indagine ha cercato di assimilarla erroneamente al modello verticistico di Cosa Nostra. La 'Ndrangheta è un'organizzazione unitaria dotata di un organismo di raccordo che rappresenta la sintesi degli equilibri territo-

[7] Docente di "Storia delle organizzazioni criminali", Università di Middlebury (Canada) e autore di numerose pubblicazioni sulla 'Ndrangheta e la sua presenza nel mondo.

riali, ma non ha avuto e non ha una struttura a sviluppo verticale come Cosa Nostra. È un'organizzazione globalizzata cresciuta nel silenzio, ramificandosi in tutti i continenti; prima seguiva le rotte dell'emigrazione calabrese, la cosiddetta catena migratoria, oggi segue il trend della globalizzazione, con logiche di profitto e di potere.

Della 'Ndrangheta si è cominciato a parlare, come è stato giustamente sottolineato da Petra Reski, dopo la strage di Duisburg; ma paradossalmente la strage di Duisburg ha avuto più ripercussioni oltre oceano che in Europa. Il governo americano ha inserito la 'Ndrangheta nella *black list* del narcotraffico al pari di Al Qaeda e del PKK, il partito separatista curdo.

In Europa è successo poco e niente dopo la strage di Duisburg; le mafie continuano a investire e a comprare tutto, come è successo in Germania agli inizi degli anni '90 dopo la caduta del muro di Berlino quando la 'Ndrangheta ha intuito il grande business della riconversione di una delle aree industriali più grandi del continente, dove oltre un secolo prima era nato il capitalismo tedesco. Aveva avuto anche in Germania modo di confrontarsi con realtà diverse da quelle tradizionali e la capacità di investire in borsa, in modo particolare nella Borsa di Francoforte. Come ci spiega un rapporto dei servizi segreti tedeschi, la 'Ndrangheta era riuscita ad acquisire azioni della Gazprom, colosso monopolista russo del gas.

La forza di questa organizzazione è stata la capacità di coniugare vecchio e nuovo, tradizione e innovazione. Pensate all'uso dei sistemi di comunicazione, skype, blackberry attraverso il PTT (*push to talk*), che come il software di skype non è intercettabile. Ha avuto modo di confrontarsi con tanti mercati, penso al traffico di droga, ma penso anche ad altre fonti di reddito dai diamanti come il coltan, questo preziosissimo minerale che serve ad ottimizzare il consumo della corrente elettrica nei chip di nuovissima generazione, un elemento fondamentale per i telefonini. Ci sono rapporti di *intelligence* che parlano di scambi tra armi e coltan da parte dei broker della 'Ndrangheta con miliziani congolesi.

Noi siamo a Bruxelles e mi viene in mente l'operazione "Nasca e timpa", soprannome di due dei sue principali indagati. La cosca Ascona, legata ai Pesce Bellocco di Rosarno, ha acquistato un intero quartiere di Bruxelles qualche anno fa ed è stata anche in grado di riciclare in un solo giorno in un ufficio cambi di Bruxelles ben 28 milioni di euro.

Abbiamo parlato della droga, il grande affare delle organizzazioni criminali ma soprattutto della 'Ndrangheta. Come ci hanno spiegato i tecnici, nel Nord America e soprattutto negli Stati Uniti, il consumo di cocaina sta diminuendo mentre aumenta in Europa, soprattutto in Italia, in Spagna, in Gran Bretagna. Stanno cambiando tante cose nella geopolitica del narcotraffico in quanto i cartelli colombiani e messicani non sono grandi come lo

erano un tempo, sono diventati sempre più piccoli; i messicani che erano in autonomia, adesso sognano di sbarcare in Europa, cooperare con le nostre mafie proprio per distribuire meglio la cocaina in questo continente.

Ci sono nuove realtà, le mafie serbe-montenegrine che addirittura portano a domicilio a Milano la droga per conto delle nostre mafie in particolare della 'Ndrangheta, che in questo modo si affranca da tutti gli inconvenienti legati al trasporto.

C'è una vera e propria voglia di mafia come quella che è stata sottolineata questa mattina, c'è una voglia di mafia in questo continente, in Italia in modo particolare. Le mafie sono sempre più pervasive e noi discutiamo se si tratta di infiltrazioni, se si tratta di radicamenti. Oggi stesso il procuratore nazionale antimafia ha parlato di una presenza limitata in Lombardia, ha detto che le mafie sono presenti a macchia di leopardo. Io analizzo la manifestazione esterna di questo fenomeno e mi chiedo: in Lombardia c'è stata una strage in un ristorante "La Strega" a Milano nel 1979 con otto morti, la 'Ndrangheta è entrata nell'ASL di Pavia, il consiglio comunale di Desio è stato sciolto per infiltrazioni mafiose, una donna è stata sciolta nell'acido, in Piemonte è stato sciolto un comune per infiltrazioni mafiose. Si tratta di una presenza sempre più aggressiva da parte delle mafie con un procuratore ucciso dalla 'Ndrangheta.

Che cosa deve succedere che non sia già successo per smettere di discutere sulla definizione e proporre riforme serie, diverse da quella proposta dal Ministro della Giustizia Angelino Alfano?

Io ho apprezzato molto l'intervento del procuratore Scarpinato questa mattina perché fondamentalmente ha colto questa nuova dimensione delle mafie. Lo scorso hanno il *Wall Street Journal* si è interrogato, si è chiesto a chi giova la lotta contro il traffico di droga visto che l'economia mondiale è fortemente condizionata dai proventi del narcotraffico.

Noi stiamo cercando di quantificare l'impatto del narcotraffico sull'economia dei vari Paesi, ma la globalizzazione non ci aiuta. L'apertura dei nuovi mercati – la Cina, l'India e la Russia – sconvolge ogni previsione e ogni stima. Basti pensare che oggi c'è una partita di cricket tra India e Pakistan, forse l'evento sportivo più importante del mondo. In tantissime intercettazioni telefoniche dei mesi scorsi non si parlava d'altro che di questa partita di cricket, che attrae scommettitori clandestini e interessa fortemente e pesantemente le mafie che operano nel sistema delle scommesse clandestine.

A mio modo di vedere il problema dei problemi è quello dell'armonizzazione dei codici, ma per giungere a tale risultato è necessaria anche una omogeneizzazione dei sistemi giudiziari e giuridici. Non è sufficiente armonizzare i codici, come sottolineava giustamente il procuratore Ingroia.

Pensate alle difficoltà che oggi si incontrano con i paesi del Commonwealth, dove non è possibile contestare reati associativi, compresi quelli mafiosi, e dunque gli 'ndranghetisti che non hanno cittadinanza italiana non possono essere estradati da paesi come il Canada e l'Australia, perché paradossalmente in questi paesi essere o appartenere ad una organizzazione mafiosa non costituisce reato. Alcun reato associativo è infatti previsto nel codice penale di questi paesi. Bisogna trovare altre soluzioni. Noi avevamo proposto una modifica alla carta dei diritti della libertà che garantisce a tutti la libertà di associazione, chiedendo che venga garantita tale libertà solo per fini leciti eppure non è stato possibile neanche aprire un dibattito.

Lo stesso problema riguarda la confisca dei beni legalmente conseguiti da parte dei criminali, problema che teoricamente è stato superato nei paesi del Commonwealth perché si utilizza il diritto civile per confiscare tali beni. È pur vero che questa è una legislazione all'avanguardia perché non è necessaria una condanna sul piano penale per potere avviare un accertamento patrimoniale, ma è anche vero che non esiste l'obbligatorietà dell'azione penale in questi paesi per cui le indicazioni e le priorità le stabilisce il governo, che non indica come priorità la confisca dei bene illegalmente conseguiti. Quindi, paradossalmente, nonostante una legislazione all'avanguardia, non è possibile aggredire i patrimoni mafiosi. Questo problema è aggravato da un altro pericolo di cui parlava il procuratore Scarpinato, cioè il problema crescente dei capitali misti, perché le mafie acquisiscono quote di maggioranza in azioni lecite, perché le mafie investono sempre più nell'economia legale. Le nostre mafie fatturano 120-130 miliardi all'anno, senza tener conto del gettito legato al riciclaggio del denaro sporco, mentre nella casse dello Stato resta solo il 3,8 % di tali somme.

Sarebbe opportuno utilizzare anche in Europa il sistema della confisca dei beni illegalmente conseguiti, ma non solo sulla carta, e forse sarebbe opportuno valutare la creazione di una agenzia europea per la gestione dei beni confiscati.

Il procuratore Macrì sottolineava un aspetto importante[8] che io avevo

[8] Vincenzo Macrì, procuratore generale di Ancona, ha fornito durante l'*hearing* del 29-30 marzo 2011 un contributo volontario, lanciando principalmente due proposte. La prima era, come ricordato da Antonio Nicaso, il ritiro delle banconote di taglio pari a 500 euro, in quanto facilitano le attività di riciclaggio. La seconda, con riferimento al traffico internazionale di stupefacenti, mirava alla promozione di politiche di legalizzazione del consumo degli stupefacenti, in particolare quelle leggere. Tale proposta partiva dall'assunto che le forze dell'ordine e la magistratura, pur avendo raggiunto professionalità e livelli di cooperazione investigativa estremamente elevati non riesce a sequestrare annualmente che un 10% delle quantità trafficate. La legalizzazione, abbinata ad altre politiche preventive, produrrebbe risultati significativi e colpirebbe quella che oggi rappresenta una delle fonti di profitto più importanti delle organizzazioni criminali transnazionali (n.d.c.).

proposto qualche settimana fa ad un convegno negli Stati Uniti sul riciclaggio del denaro sporco: il ruolo dell'euro che è diventato la moneta di riferimento delle mafie per il taglio più alto rispetto alla valuta americana, 500 contro 100. Noi in Europa abbiamo una situazione particolare con il taglio da 500. Visto che si compra in euro, avevo proposto di rivedere i tagli dell'euro perché è facile individuare i paesi dove di più è utilizzato l'euro per l'acquisto di droga. Oggi per esempio il 26-27% delle banconote da 500 euro è concentrato in Spagna, a seguire c'è l'Italia. Oggi l'euro e la banconota da 500 euro sono entrata a far parte dei video dei *rapper* americani, cioè nella cultura popolare, nella *pop culture*. Quindi ormai è risaputo che si acquista e si traffica soltanto in euro.

Un altro problema importante è quello dei paesi *off-shore*, quindi dei possedimenti privati; vi racconto brevissimamente quello che mi ha detto un magistrato europeo che ha coordinato delle indagini, e più di una volta queste indagini sono andate a sbattere contro un muro di gomma, in uno scoglio in mezzo alla Manica. Un scoglio che si chiama Sark, un'isoletta di 500 abitanti dove sono costituite 9.987 società commerciali, 1.400 società di assicurazione e 700 banche. Quando è stata fatta una pressione, una protesta ufficiale da parte dell'Unione Europea perché non era possibile applicare le norme antiriciclaggio, le autorità di questa isoletta della Manica hanno risposto che non si possono applicare le leggi ordinarie perchè Sark è un possedimento privato della Corona. Nella stessa situazione di Sark ci sono tante altre realtà come Gibilterra, Andorra, il Principato di Monaco, San Marino, Liechtenstein.

Il problema più grosso resta quello del partenariato criminale. Da noi ormai è un problema che preoccupa molte polizie, molte attività di contrasto. Le mafie hanno cominciato a mettere assieme competenze ed esperienze perché hanno trovato una lingua franca per comunicare: l'inglese è diventato l'esperanto di queste organizzazioni, che stanno cominciando a muoversi con la stessa logica degli azionisti delle grandi società per azioni ovvero investono e acquistano più droga, scambiano competenze e conoscenze per definire meglio tecniche per il riciclaggio del denaro sporco. Questa potrebbe essere la nuova frontiera, la frontiera del partenariato criminale, ma non della Spectre come era stato ipotizzato qualche hanno fa da Vigna (procuratore nazionale antimafia italiano dal 1997 al 2005, n.d.c.), non si creerà una super cupola mondiale con a capo un boss, ma si creeranno sempre più sinergie tra le organizzazioni criminali, con forme di partenariato per meglio gestire questo enorme flusso di denaro controllato dalle mafie. Io penso che se non si globalizza l'antimafia continueremo a parlare di queste tematiche per altri 150 anni, però sono contento di questa iniziativa perché potrebbe servire a smuovere un po' le acque, a confrontaci, a de-

finire una strategia che deve valere non solo per l'Europa, ma deve tenere conto anche del resto del mondo perché ormai le mafie si muovono come il sistema dei vasi comunicanti, vanno dove c'è ricchezza e potere.

Come migliorare il contrasto alla 'Ndrangheta

di Nicola Gratteri[9]

Ritengo un'occasione importante questo incontro, mi auguro che sia un punto di partenza perché, come diceva Ingroia, oggi in Italia abbiamo bisogno della spinta dall'Europa, quanto meno perché non vadano in porto le modifiche per le quali si parla da almeno un anno in tema di giustizia e di lotta alla mafia.

Il salto di qualità della 'Ndrangheta l'abbiamo visto alla metà degli anni '70 con l'introduzione della Santa, che è il primo grado della società maggiore e che consiste nel fatto che uno 'ndranghetista possa anche essere affiliato ad un loggia massonica deviata. Entrare a far parte della massoneria deviata significa avere contatti diretti con medici, ingegneri e avvocati. Nello stesso tempo sempre in quegli anni i capi mafia hanno avuto l'intelligenza di mandare i figli all'università ed è per questo che oggi abbiamo i boss medici, ingegneri, avvocati e alti funzionari pubblici. Ad esempio entrando in un ospedale si può incontrare un medico che al contempo è capo 'Ndrangheta.

L'ossessione dei capi mafia è quella di far studiare i figli e farli sposare con figli della borghesia. Questo salto di qualità ovviamente ha determinato una modifica dei comportamenti dei 'ndranghetisti. La 'Ndrangheta, come tutte le mafie, non rappresenta un corpo estraneo alla società; se tali organizzazioni lo fossero sparirebbero nell'arco di pochi anni. Le mafie per sopravvivere hanno bisogno di convivere e di avere rapporti diretti con uomini delle istituzioni altrimenti hanno vita breve, non sarebbero mafie ma criminalità comune, facilmente individuabile e accerchiabile.

L'evoluzione della 'Ndrangheta le ha consentito di diventare una mafia più evoluta e tale da interagire con uomini d'affari, delle istituzioni, per tutte le tipologie di reato; un "locale" è l'estensione del territorio sul quale un organizzazione esercita il suo potere. Perché vi dico cos'è un "locale"? Perchè i "locali" come quelli che ci sono in provincia di Reggio Calabria, a Platì, San Luca, Africo, Seminara, Gioia Tauro, li possiamo trovare anche in Germania e in Svizzera ed hanno esattamente le stesse regole, gli stessi

[9] Procuratore aggiunto, Tribunale di Reggio Calabria.

usi e costumi, agendo allo stesso modo. I "locali" di 'Ndrangheta ci sono anche in Europa, Canada, Australia e negli Stati Uniti; in Canada, a Toronto, vi è il "locale" di 'Ndrangheta più potente che ci sia fuori dall'Italia che interagisce ogni 15-20 giorni con i "locali" di Siderno, in Calabria. Uomini di 'Ndrangheta che viaggiano da una parte all'altra del continente per portare novità, come se fosse un unico "locale", per decidere e discutere strategie economiche e criminali sia del Canada che degli Stati Uniti che dell'Italia.

Avrete sicuramente visto di recente in Australia un ex sindaco affiliato alla 'Ndrangheta, proveniente da Natile di Careri, paese di 750 abitanti; da questo paesino veniva indicato chi doveva essere il capo mafia di Melbourne in Australia.

La forza della 'Ndrangheta è questa ortodossia delle regole, contrariamente alla Camorra. Sappiamo per certo che anche a causa di una mancata partecipazione a una riunione si viene processati all'interno del tribunale della 'Ndrangheta, che esiste e ha solo un grado di giudizio. C'è anche un avvocato che è la "mamma di carità" e la sentenza è immediatamente esecutiva, ma non è sempre la morte poiché vi sono altri tipi di sanzione.

La 'Ndrangheta si è evoluta perché i capi mafia, oggi, sono tutti laureati. La 'Ndrangheta è nel nord Italia, in particolare sin dagli anni '70. In Piemonte, Lombardia e almeno da dieci anni in Emilia Romagna; molto presente in Germania, Svizzera e in Olanda, seppur in modo diverso.

Un capo mafia si comporta come un soggetto che deve investire in borsa, investendo in più settori in modo che se va male un settore si sopperisce con l'altro. Un capo mafia diversifica le attività in gruppi, c'è chi si occupa di traffico di stupefacenti, chi di estorsione, chi di usura; quest'ultima attività però è stata avviata da poco più di vent'anni perché la 'Ndrangheta riteneva disdicevole fare usura. Oggi la si fa perché è la forma più rozza per fare riciclaggio.

Tale mafia inoltre controlla gli appalti e il traffico di droga che rappresenta il grande business della 'Ndrangheta. Anche quando vengono arrestati trafficanti di droga all'estero come in Germania, in Olanda o in Svizzera, sappiate che siamo noi dall'Italia che facciamo le indagini con la collaborazione delle polizie europee per catturare questi latitanti; tutti i latitanti trafficanti di cocaina vivono in Europa. Questo lo insegna la storia giudiziaria europea.

Purtroppo in Europa non c'è la cultura del controllo del territorio, si può viaggiare per molti chilometri e non si viene fermati e controllati da nessuno. L'Europa ci ha dato l'euro che ci ha reso più forti, togliendo le barriere e consentendoci di muoverci meglio, ma di questi benefici ne hanno tratto vantaggio soprattutto le mafie e in particolare la 'Ndranghe-

ta. Oggi le mafie sono più aggressive, più arroganti di 15 anni fa, perché sono più ricche.

Se a Reggio Calabria abbiamo arrestato mille presunti 'ndranghetisti nel 2010 e ancora ci sono altri diecimila 'ndranghetisti in libertà, sembra non essersi risolto nulla. La forza delle mafie non si misura dal numero delle persone arrestate ma dalla credibilità che i magistrati e le forze dell'ordine hanno. Se dietro le nostre porte non ci sono i commercianti che vengono a denunciare l'estorsione sta a significare che ancora noi non siamo credibili e che ancora è conveniente pagare la tangente anziché denunciare; si parla di convenienza, prima che di etica e di morale.

Stamattina ho sentito un'analisi dei traffici internazionali di stupefacenti che su alcuni punti non mi ha convinto. Si è detto che negli Stati Uniti è diminuito il consumo di cocaina perché c'è maggiore contrasto. Credo invece che sia diminuito il consumo perché gli Stati Uniti da vent'anni fanno prevenzione, oggi ne stanno raccogliendo i frutti. Noi in Europa non facciamo prevenzione ma solamente repressione alla meno peggio, visti i mezzi e gli strumenti che ci sono. È stato detto che, in base ai dati dell'ONU, sta diminuendo la produzione di cocaina sia per gli Stai Uniti che per l'Europa. Questo dato non mi convince perché quando si fanno le analisi nei fiumi europei si trovano elevate tracce di cocaina e quindi o sono sbagliate le analisi delle acqua o le analisi dell'ONU. Un anno e mezzo fa ho avuto l'opportunità di interrogare il capo dei terroristi colombiani, successivamente arrestato, che ha avuto rapporti con la 'Ndrangheta. Mi disse che in tre mesi aveva organizzato l'esportazione di cocaina per la Spagna, 51 carichi di 8.000 chili ciascuno, tutti giunti nelle coste dell'oceano senza alcun sequestro. Da ciò si capisce la permeabilità dell'Europa nel traffico di stupefacenti. Se questi criminali sono riusciti a portare con delle barche lunghe venti metri tutta quella cocaina e noi non abbiamo fermato neanche una di queste barche, esistono gravi lacune.

A tal proposito la Spagna è stata considerata il ventre molle d'Europa. A noi risultavano esservi stoccaggi per conto della 'Ndrangheta e per conto dei Casalesi; si tratta di grosse partite di cocaina, anche perché in Spagna ci sono molti insediamenti di colombiani che gestiscono l'importazione; infatti cambia anche il prezzo della cocaina a secondo se la si vuole in Colombia, in Perù, in Uruguay oppure in Europa. Cosa sta accadendo? In Colombia la 'Ndrangheta è molto credibile, considerata seria perché ha avuto pochissimi collaboratori di giustizia e perché riesce a pagare sempre poiché possiede sufficiente liquidità. Per questo è l'unica mafia che riesce a comprare e avere la cocaina in conto vendita e inoltre in Europa ha grosse piazze nelle quali distribuire la cocaina, dai cento ai trecento chili per volta.

Per quanto riguarda la situazione del Montenegro sono veramente pre-

occupato poiché alcuni dati riportano che ogni famiglia possiede cinque-sei *bazooka*; si possono acquistare *kalashnikov* con soli settecento euro, e chiunque può comprarlo. Pare che vi sia una organizzazione internazionale della quale l'Italia fa parte con il Canada, il Belgio, la Turchia e la Germania, che finanzia queste fabbriche di esplosivo. Ce ne sono tantissime nell'ex Jugoslavia perché Tito costruiva questa fabbriche nelle montagne per paura dell'invasione e le parcellizzava. Io non so qual è il livello di controllo di queste fabbriche e qual è il livello di corruttela.

Bisogna ricordare che mezzo chilo di plastico equivale in termini di potenza a cento chili di tritolo. Solamente noi ne abbiamo sequestrati a campione cinque chili, anche se ce n'erano quintali provenienti dalla Bosnia. Tornando un attimo all'Europa, negli ultimi due anni i rapporti con le polizie e con le procure sono molto migliorati, ma si tratta di rapporti personali. Bisogna parlare di presenza, avere fiducia perché con le carte nessuno risponde e s'impegna. Posso dire che da parte dell'Italia c'è un'altissima specializzazione dell'intera polizia giudiziaria italiana.

Per quanto riguarda Eurojust, a mio avviso è stata sistemata in uno dei posti più scomodi d'Europa in quanto bisogna prendere molti mezzi prima di arrivare in sede a L'Aia. Noi stiamo prediligendo rapporti diretti con le polizie, perché se io devo incontrarmi con il magistrato di Barcelona per me è più comodo andare lì che non andare nella sede di Eurojust, perché arrivo prima e parlo direttamente. O Eurojust si modifica, si da un potere reale e diventa un efficace ufficio di raccordo o altrimenti diventa solo un luogo dove incontrarsi e a quel punto diventa superfluo. Per quanto riguarda Europol e Interpol mi pare che in alcuni punti ci sia una sorta di sovrapposizione di ruoli e competenze, converrebbe chiarire gli aspetti dell'una e dell'altra in modo da evitare sprechi di risorse e di energie. Per quanto riguarda l'Unione Europea vanno bene questi trattati. Ciò che manca in Europa è la consapevolezza da parte degli Stati membri dell'esistenza delle mafie.

Dodici anni fa sono andato per la prima volta in Germania, quando le mafie stavano comprando e ristrutturando la Germania dell'est a costo zero per conto del governo. Ricordo un'indagine in cui avevano speso due miliardi di lire per ristrutturare una facciata di albergo. Le difficoltà sono numerose come segnalato da Petra Reski. Parlando delle intercettazioni locali vorrei prendere come esempio la strage di Duisburg dove sono state uccise sei persone. Nel portafogli di uno dei ragazzi uccisi c'era l'immagine di San Michele Arcangelo con la testa bruciata; questo sta a significare che quel soggetto era stato battezzato dalla 'Ndrangheta. Possiamo avere conferma di ciò perché proprio nel retro del locale c'era la statua si San Michele Arcangelo, protettore della 'Ndrangheta, con un tavolo con dodici sedie.

Se io non posso mettere le intercettazioni ambientali nei luoghi pubblici, dove si fanno le riunioni, come si può continuare a lavorare? Le autorità straniere dicono che nei loro paesi non succede nulla, perché loro pensano che il reato sia solo il morto a terra, spari alle serrande e le macchine bruciate. Ma se io devo fare il riciclaggio in Germania e in Svizzera la criminalità organizzata sta attenta affinché su quel territorio non accada nulla, neanche un furto di bicicletta.

Un anno e mezzo fa a Rotterdam, in uno dei porti più grandi d'Europa, stava arrivando un carico di cocaina. In questi casi o sai il numero del container o segui la persona che sai andrà a ritirare la droga: si trattava del secondo caso. Dalle indagini era emerso che questo soggetto teneva in casa due chili di cocaina. Il collega di Rotterdam mi disse che doveva arrestare assolutamente questa persona, compromettendo il sequestro del container. In Olanda non è possibile il ritardato arresto o il ritardato sequestro.

Se io vado in Spagna e devo fare una perquisizione alle due di notte non posso farla perché le perquisizioni si possono fare solo durante il giorno. Bisogna discutere e mettersi d'accordo su questi aspetti dei codici penali e di procedura penale.

Bisogna inoltre pensare delle pene credibili. In Svizzera c'è ad esempio il reato di associazione segreta e ci stiamo impegnando affinché possa essere adattato all'associazione mafiosa. Ma il problema è che la pena massima è pari a cinque anni. Se continueranno questi sistemi in Europa, oltre all'immigrazione dei poveri nordafricani, si assisterà all'immigrazione delle mafie che si trasferiranno definitivamente nel nord Europa dove hanno condizioni di vita veramente facili.

La sottovalutazione della presenza mafiosa in Europa e l'esperienza italiana della Sacra Corona Unita. L'efficacia della cooperazione internazionale

di Cataldo Motta[10]

Adempio a un dovere morale verso quella Costituzione alla quale ho giurato fedeltà, io come molti di voi presenti, per una breve considerazione sulla possibilità che essa subisca modifiche radicali che la snaturerebbero del tutto. Mi pare di poter affermare che dalla modifica dell'assetto costituzionale in materia di giustizia recentemente prospettata in Italia, non deri-

[10] Procuratore capo della Direzione Distrettuale Antimafia di Lecce.

verebbe soltanto la perdita della copertura costituzionale del pubblico ministero, ma una diversa posizione della stessa magistratura giudicante.

Lo si ricava agevolmente anche solo dalla proposta di modifica dell'articolo 104, il cui primo comma oggi afferma che «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (così riconoscendosi che quello giudiziario è uno dei poteri dello Stato, secondo la ben nota tripartizione di Montesquieu). Il prospettato spostamento di tale comma nel secondo comma dell'articolo 101 e con la modifica nell'espressione «I giudici (e non più l'intera Magistratura, n.d.a.) costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere», con la conseguente cancellazione dell'aggettivo "altro", non può avere significato diverso da quello di segnare la scomparsa del potere giudiziario, anche nella ridotta dimensione di appartenenza ad esso dei soli giudici. Non quindi un'alterazione, già pur grave, dell'equilibrio tra i poteri, bensì la scomparsa di uno dei tre: temo che Montesquieu si stia rivoltando nella tomba.

Passando poi al tema di quest'incontro e muovendo «dal riconoscimento del problema» della presenza mafiosa in Europa per poi arrivare «al contrasto efficace», mi pare di poter dire, sulla base dell'esperienza vissuta in quarant'anni di pubblico ministero, oltre la metà dei quali dedicati al contrasto della criminalità organizzata e dell'associazione di tipo mafioso denominata Sacra Corona Unita, che stia accadendo in Europa, fatte le dovute proporzioni, quel che accadde in Puglia quasi trent'anni fa: una sorta di sottovalutazione del fenomeno criminale mafioso e delle relative manifestazioni, cui ha accennato l'onorevole Sonia Alfano riferendosi all'atteggiamento degli Stati membri dell'Unione di difficoltà nell'ammettere l'esistenza del fenomeno nei loro territori e di rifiutare i segnali di trasformazione in chiave mafiosa dell'atteggiarsi della criminalità.

Voglio qui aprire una brevissima parentesi per darvi spiegazione del significato del nome "sacra corona unita" che fa riferimento alla catena del rosario, quella usata per la preghiera cattolica del rosario, formata da tante palline unite tra loro, indicativa del vincolo solidale che unisce coloro che appartengono all'associazione.

La Sacra Corona Unita è stata fondata nel 1983, ma non in una prospettiva antistatalista e con il consenso della gente comune contro le vessazioni di uno Stato oppressore (come era accaduto, invece, per le associazioni mafiose "tradizionali"); è stata piuttosto un'iniziativa criminale diretta a contrastare il tentativo di invasione del territorio pugliese da parte principalmente della Camorra, che aveva manifestato interesse ad espandersi in quel territorio in un momento storico-sociale in cui anche Cosa nostra aveva dimostrato interesse al territorio pugliese per il traffico di stupefacenti. Alla fine degli anni Settanta del secolo scorso, ad alcuni mafiosi di primo piano

di Cosa nostra era stato imposto – come allora era possibile – l'obbligo di soggiorno in Puglia in quanto territorio privo di insediamenti di criminalità organizzata. Solo anni dopo il legislatore italiano avrebbe compreso l'errore di quello strumento preventivo che si era rivelato piuttosto un modo per esportare criminalità organizzata in zone del Paese che ne erano immuni. Quella stessa esportazione che, con modalità e dimensioni diverse, si è verificata con la globalizzazione del mercato e la transnazionalità della criminalità mafiosa e che ha incontrato terreno fertile anche nei Paesi dell'Unione Europea.

Di fronte a quella situazione, l'atteggiamento della Puglia fu quello oggi riproposto dall'Europa, quello per cui non si doveva parlare del fenomeno criminale per non danneggiare l'immagine della regione; come se il danno derivasse dal parlare del fenomeno e non dall'esistenza stessa di esso; e fosse un danno alla semplice immagine, piuttosto che alla sicurezza, all'economia, allo sviluppo in quel territorio, sicché del fenomeno criminale organizzato si sarebbe dovuto prendere atto tempestivamente e contrastarlo adeguatamente.

Anche il primo processo all'associazione mafiosa pugliese, nel 1986, non ebbe alcun utile risultato: i giudici dissero che l'intervento giudiziario era stato troppo tempestivo e che l'associazione non aveva ancora avuto il tempo per affermarsi sul territorio e diventare mafiosa. Così per altri due anni si continuò a sottovalutare quel che accadeva con la volontà di non pubblicizzarlo. Ma nel 1988, attraverso un'attività congiunta della Polizia di Stato e dei Carabinieri, furono acquisite prove indiscutibili del fenomeno criminale mafioso e fu istruito un processo nei confronti di oltre cento persone. Questa volta i giudici condannarono gli imputati affermando la loro appartenenza a un'organizzazione che presentava i caratteri giuridici dell'associazione di tipo mafioso.

Gli anni successivi furono caratterizzati da una forte conflittualità interna all'associazione che, però, non impedì lo svolgimento di una serie di attività illecite, anche in collegamento con territori esteri. Già ai primi anni '90 i contrabbandieri della Sacra Corona Unita, d'accordo con quelli della Camorra, si trasferirono in Montenegro e trasformarono il porto di Bar in loro base operativa: le sigarette arrivavano in Montenegro, venivano depositate nei magazzini di un'azienda che ne ricavava un utile di cinquanta dollari a cassa e poi, utilizzando una flotta di oltre settanta motoscafi veloci, venivano trasportate e sbarcate sulle coste pugliesi. E insieme con le sigarette, spesso viaggiavano armi e droga.

Nello stesso periodo l'Albania (il cui assetto istituzionale interno aveva avuto un radicale cambiamento) si affacciò sullo scenario criminale internazionale, "specializzandosi" nel trasporto attraverso il Canale d'Otranto,

fino alle coste pugliesi, di migranti non solo albanesi ma anche provenienti dalle regioni asiatiche e dal Medio Oriente. Anche gli albanesi, a bordo dei potentissimi "gommoni" utilizzati per il traffico delle persone, trasportavano armi e tonnellate di marijuana, coltivata nel loro territorio. Per valutare la quantità di stupefacente scaricato sulle coste pugliesi e il forte incremento che ebbero i sequestri, è sufficiente il dato riguardante il 1996, quando furono sequestrate lungo le coste della sola provincia di Lecce tre tonnellate di marijuana, comparato con quello dell'anno successivo, quando le tonnellate di marijuana sequestrate sarebbero state tredici! Gli albanesi avrebbero poi continuato a percorrere quella rotta per il trasporto in Puglia della marijuana di produzione propria, dell'ecstasy di provenienza bulgara e dell'eroina afgana e macedone, anche dopo la fine della loro partecipazione al traffico di persone. Anche il Kosovo era stato coinvolto in quest'ultima attività illecita, non nel semplice *smuggling of migrants*, ma nel vero e proprio *trafficking in persons*; erano in Kosovo, infatti, gli alberghi nei quali le ragazze destinate allo sfruttamento sessuale nell'Europa occidentale venivano compravendute all'asta. Il tutto senza che gli organi di polizia intervenissero e finanche senza che ne sapessero niente (così mi fu riferito dai magistrati kosovari in occasione di un seminario di formazione a Pristina, cui in quel periodo partecipai su incarico dell'Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza Europea).

Nel frattempo la Sacra Corona Unita si era "internazionalizzata". Erano stati accertati rapporti con l'Olanda, dove un latitante aveva trovato rifugio e aveva stretto rapporti con i trafficanti locali (in Olanda aveva anche ucciso cinque persone, due delle quali per motivi connessi al traffico degli stupefacenti), e con i Paesi dell'America Latina produttori della cocaina. Due importanti indagini della Procura della Repubblica di Lecce avevano permesso di sequestrare nel 2000, in Venezuela, alle foci dell'Orinoco, oltre dodici tonnellate di cocaina dirette in Europa, alla cui contrattazione era risultata interessata anche la criminalità albanese, e di arrestare dodici persone di nazionalità italiana, colombiana, venezuelana ed albanese. Tali indagini avevano inoltre permesso di accertare nel 2002 l'attività svolta da un gruppo italo-albanese che trafficava non soltanto in marijuana albanese, ma anche in cocaina proveniente dal Sud America e barattava eroina, destinata agli Stati Uniti d'America, con la cocaina destinata al mercato europeo (a dimostrazione degli "scambi commerciali" di cui ha parlato il vice-direttore di Europol, Oerting), di individuare i componenti del gruppo e di arrestare 16 cittadini albanesi, canadesi e italiani.

Quali i rimedi per «un contrasto efficace»? Innanzi tutto, piuttosto che occultare il fenomeno, deve essere ribadita la necessità di un forte impegno di tutti gli Stati nella cooperazione internazionale per contrastarlo adegua-

tamente in ciascun territorio, pur dovendo prendere atto, da un lato, che la cooperazione presenta ostacoli oggettivi legati alle differenti normative interne di diritto sostanziale e processuale, dall'altro, che anch'essa «viaggia sulle gambe degli uomini» e l'esperienza dimostra che solo il rapporto diretto e personale tra autorità giudiziarie e tra polizie dei diversi Stati e la disponibilità manifestata da alcuni – ma non da tutti – consentono di superare qualsiasi difficoltà burocratica.

Sul piano del diritto sostanziale è senz'altro necessario armonizzare le previsioni incriminatrici e sanzionatorie. È suggestiva la proposta dell'onorevole Sonia Alfano di impegnare tutti gli Stati della UE ad introdurre nel proprio ordinamento penale il delitto di associazione di tipo mafioso, disciplinato dall'articolo 416-bis del nostro codice penale. Temo, però, che sia una strada irta di difficoltà se si considera che in molti Paesi non è punita neanche la semplice associazione per delinquere, consistente nella sola condotta di associarsi per commettere reati e punita anche se nessun reato venga commesso. Peraltro un tentativo nella direzione prospettata potrebbe trarre spunto dalla recente modifica apportata in Italia dal decreto-legge n.92 del 2008, convertito nella legge n.125 dello stesso anno, al nostro articolo 416-bis, al cui titolo "Associazioni di tipo mafioso" sono state aggiunte le parole "anche straniere", così riconoscendosi, evidentemente sulla base dell'esperienza italiana, l'esistenza anche in altri Stati di associazioni con i caratteri della mafiosità.

Una via forse più agevolmente percorribile per una diversa soluzione, certo non del tutto soddisfacente, potrebbe consistere nella sollecitazione agli Stati che non l'abbiano ancora fatto ad inserire nei propri ordinamenti giuridici penali la circostanza aggravante della transnazionalità, indicata nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale, sottoscritta a Palermo nel dicembre 2000, così come ha deliberato l'Italia con l'articolo 4 della legge n.146 del 2006 di ratifica della Convenzione.

Egualmente necessario è armonizzare le norme processuali e gli strumenti di contrasto, privilegiando sulla base dell'esperienza italiana il contrasto ai patrimoni illeciti che ha dato ottimi risultati nell'indebolimento delle organizzazioni mafiose, cui vengono sottratte risorse fondamentali per la loro operatività. L'efficacia della cosiddetta "confisca patrimoniale" (introdotta per la prima volta in Germania e sempre più utilizzata in Italia) è riconosciuta da tempo dalla stessa Unione Europea. Nell'ordinamento italiano essa è disciplinata dall'articolo 12-sexies del decreto-legge n.306 del 1992 e consiste nella possibilità di acquisire l'intero patrimonio di una persona che sia stata condannata per determinati reati di particolare gravità (tra i quali la partecipazione ad associazione mafiosa) e che non possa giustificare la sua disponibilità, anche per interposta persona, di denaro o di beni il

cui valore sia sproporzionato al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito o alla sua attività economica. Eguale provvedimento ablativo è possibile adottare nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione (ai sensi della legge n.575 del 1965), vale a dire sulla base del semplice indizio di appartenenza ad un'associazione mafiosa o ad altra associazione per delinquere qualificata da specifica finalità (traffico di stupefacenti, contrabbando di tabacchi, ecc.), ovvero del semplice indizio di aver commesso altri gravi reati, senza che sia intervenuta alcuna condanna.

Entrambe le possibilità ben potrebbero essere inserite negli ordinamenti giuridici di tutti Paesi dell'Unione in virtù sia della loro legittimità riconosciuta dalla Corte di Strasburgo – che ne ha escluso qualsiasi contrasto con le norme sul diritto a un processo equo di cui all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – sia della espressa previsione nel Piano d'azione del 2000 "Prevenzione e controllo della criminalità organizzata: strategia della Unione Europea per l'inizio del nuovo millennio", approvato dal Consiglio il 27 marzo 2000, e nella Decisione quadro 2005/212/GAI dello stesso Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato.

Il Piano d'azione del 2000, infatti, contiene la specifica raccomandazione n.13, di «prendere in considerazione la possibilità di mitigare l'onere della prova, in seguito alla condanna di una persona per un reato grave, per quanto concerne l'origine dei beni in suo possesso; siffatta mitigazione richiederebbe che il condannato provasse di essere entrato in possesso dei beni in questione in maniera legale e, qualora ciò non avvenisse con soddisfazione del giudice, detti beni potrebbero essere ritenuti proventi illeciti di reato e confiscati» (il contenuto della raccomandazione è sostanzialmente analogo alla previsione del nostro citato articolo 12-sexies). Lo stesso Piano d'azione, con la successiva raccomandazione n.19, sollecita anche la possibilità di introdurre negli ordinamenti nazionali «strumenti che servano a mitigare, nell'ambito del diritto penale, civile o fiscale, secondo i casi, l'onere della prova per quanto concerne l'origine dei beni detenuti da una persona imputata di un reato connesso alla criminalità organizzata». Questa potrebbe essere una strada per legittimare in Europa le misure di prevenzione che, come si è detto, si applicano agli indiziati di appartenere ad associazione mafiosa o di aver commesso altri reati di criminalità organizzata, senza necessità, quindi, che vi sia stata condanna ma sulla base del semplice indizio.

La Decisione quadro del 2005, al "considerando" 5, richiamata tale ultima raccomandazione, fa riferimento alla «necessità di uno strumento che, tenendo conto delle migliori prassi in uso negli Stati membri e nella debita osservanza dei principi fondamentali del diritto (come s'è detto, già ricono-

sciuta dalla Corte Europea dei Diritti Umani), introduca la possibilità di mitigare, nell'ambito del diritto penale, civile o fiscale, a seconda dei casi, l'onere della prova per quanto concerne l'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata» (invero il richiamo è alla raccomandazione n. 13 e non n. 19 in quanto quest'ultima riguarda la persona che sia solo imputata di determinati reati e non condannata, come invece indicato nel "considerando" 5).

Come sì è accennato è egualmente necessario armonizzare anche le normative sui mezzi di ricerca della prova e principalmente sugli strumenti d'indagine. Sono questi ultimi a rendere effettiva la cooperazione internazionale e, come ben ha detto il Commissario Europeo per gli Affari Interni, già si sono avuti esempi di buona collaborazione con le squadre investigative comuni, previste dall'articolo 13 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Bruxelles il 29 maggio 2000. Tali squadre sono costituite da personale di polizia giudiziaria di due o più Paesi che abbiano in corso indagini collegate su determinati reati e permettono di svolgere attività investigativa direttamente nei Paesi interessati (per rispettare il principio della sovranità di ciascuno Stato, la squadra è diretta dall'ufficiale di polizia giudiziaria che appartiene allo Stato nel quale di volta in volta la squadra stessa opera).

Nella stessa Convenzione sono previsti anche altri due strumenti d'indagine di grande utilità: le consegne controllate (articolo 12), che riguardano le operazioni cosiddette "sotto copertura", dirette ad acquisire la prova dei traffici transnazionali di stupefacenti; e le operazioni di infiltrazione (articolo 14), che riguardano il cosiddetto "agente provocatore" e che rappresentano un'ulteriore applicazione dell'attività *undercovered*, basate su di un principio – ricorrente anche per le squadre investigative comuni – che trova diffusa applicazione nella cooperazione internazionale e dovrebbe forse costituire la regola affinché essa sia snellita per poter essere svolta efficacemente: lasciare ampia libertà di accordo e di iniziativa alle Parti di volta in volta interessate all'attività di indagine (l'articolo 13 prevede che «le Autorità competenti di due o più Stati membri possano costituire, di comune accordo, una squadra investigativa comune per uno scopo determinato e una durata limitata che può essere prorogata con l'accordo di tutte le parti» mentre l'articolo 14 prevede che «lo Stato membro richiedente e lo Stato membro richiesto possano convenire di collaborare tra di loro per lo svolgimento di indagini sulla criminalità da parte di infiltrati o sotto falsa identità» e che «la decisione sulla richiesta sia presa in ciascun caso specifico dalle Autorità competenti dello Stato membro richiesto»).

L'Italia non ha ratificato la suddetta Convenzione ma nella mia esperienza giudiziaria ho constatato come sia possibile far ricorso alle "buone

prassi" anche in quest'ambito internazionale e come esse siano accettate in molti Paesi, tanto da non aver avuto particolari difficoltà nello svolgere indagini in Stati diversi in virtù dei rapporti personali di volta in volta stabiliti con le collaterali autorità giudiziarie.

Da ultimo, come ha sollecitato l'onorevole Sonia Alfano e come è richiamato nel preambolo della Convenzione del Consiglio di Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani, firmata a Varsavia nel maggio 2005, non può essere trascurata la protezione delle vittime di reato ed ogni provvedimento repressivo deve piuttosto essere adottato in una prospettiva fondata sul riconoscimento dei diritti umani assicurati senza alcuna discriminazione, espressamente considerato "valore aggiunto" della Convenzione di Varsavia proprio per l'attenzione che essa ha alla protezione delle vittime. Non può essere sottaciuta in questa sede l'efficacia nel contrasto alle più gravi forme di *trafficking in persons* dimostrata dall'articolo 18 del nostro testo unico in materia di immigrazione, che prevede la concessione di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale alle vittime di tratta che vogliano sottrarsi ai condizionamenti di organizzazioni criminali che operino nel settore del traffico di persone per finalità di sfruttamento sessuale o lavorativo. Le indicazioni che molte donne sfruttate, vittime di tratta, hanno fornito ai magistrati e agli organi di polizia giudiziaria sono state spesso decisive per l'identificazione dei loro sfruttatori nell'ambito delle organizzazioni di appartenenza, l'arresto e la loro condanna e hanno consentito di configurare nei confronti degli autori di condotte criminose gravissime delitti sanzionati con eguale gravità, quali quelli di riduzione o mantenimento in schiavitù e di tratta di persone ridotte o mantenute in schiavitù.

Il nostro articolo 18 è oggi riprodotto all'articolo 14 della citata Convenzione di Varsavia e dimostra come la protezione delle vittime non sia affatto incompatibile con le esigenze di indagine e di repressione ma costituisca anzi un momento incentivante nel contrasto alle più gravi manifestazioni criminali ed una conferma dell'efficacia nell'attività giudiziaria di strumenti che abbiano una componente per così dire "premiale", rivelatisi molto più utili di altri in direzione opposta, quali gli interventi sulle pene astrattamente previste per determinati reati, indiscriminatamente aumentate senza che ciò comportasse effettivo deterrente per la difficoltà se non l'impossibilità di applicarle in difetto di strumenti idonei per l'identificazione ed il perseguimento degli autori di essi.

Legalità e lotta ai poteri criminali in Campania

di Franco Roberti[11]

Di solito si parla diffusamente di Camorra soltanto in occasione di faide tra gruppi criminali o di gravi fatti di sangue. Quando le armi tacciono è come se questo fenomeno criminale non esistesse, o non fosse comunque percepito come preoccupante, anche se i traffici di droga dilagano e l'economia locale annaspa sempre più inquinata e condizionata. È il collaudato stereotipo dell'emergenza camorristica, comodo per invocare inutili leggi speciali e, magari, l'esercito a presidiare le strade, evitando di affrontare il problema alle sue radici e, possibilmente, avviarlo a soluzione.

In realtà, se ci distacchiamo da quello stereotipo, ci rendiamo conto che la Camorra non è un'emergenza, ma è parte integrante – anche con le sue faide più sanguinose e i suoi delitti più efferati – della storia di Napoli ed è elemento costitutivo della società campana o, per lo meno, dell'area metropolitana sviluppatasi intorno a Napoli[12]. In quanto tale essa riflette tutte le trasformazioni della società nella quale è profondamente radicata e, in larga misura, le condiziona.

Le organizzazioni criminali napoletane si muovono con estrema efficienza sul piano transnazionale – dove conducono, in alleanza con gruppi stranieri, fiorenti traffici di stupefacenti e di armi, contrabbandi di merci con marchi contraffatti, raccolta, trasporto, stoccaggio e smaltimento di rifiuti di ogni genere, spesso tossici e altamente nocivi e attività riciclaggio e reimpiego dei proventi illeciti – mantenendo, nel contempo, il pieno e sistematico controllo delle zone di competenza e delle attività economiche che vi si svolgono e consentendo presenze di gruppi mafiosi stranieri (in particolare, slavi, colombiani e nigeriani e cinesi) soltanto in ruoli di cooperazione o di subordinazione.

Molti dei sodalizi camorristici hanno affinato la loro capacità di percepire con anticipo l'apertura di nuovi mercati illeciti da sfruttare, così come è avvenuto in passato con il tempestivo inserimento nei mercati dell'Europa orientale.

Qualunque strategia di contrasto che aspiri a essere alla lunga vincente

[11] Procuratore capo della Direzione Distrettuale Antimafia di Salerno.

[12] L'area metropolitana di Napoli si estende per un raggio di 40 chilometri quadrati attorno al capoluogo regionale, con un massimo di concentrazione dei clan camorristici nei comuni della provincia napoletana, dell'agro nocerino-sarnese e dell'agro aversano. È il "recinto della camorra" (I. Sales, *Le strade della violenza,* 2006) in cui vivono quasi quattro milioni di abitanti, senza contare i clandestini: uno addosso all'altro.

deve tenere conto di questo intreccio tra "globale" e "locale", che esprime il vero volto della Camorra moderna, non a caso autodefinitasi "sistema" per marcare il suo ruolo, la sua pervasività, le sue relazioni sociali, politiche, economiche e territoriali. Operatività nel sistema globale ed "esecuzione" locale rappresentano l'intera realtà di questa forma di governo criminale, che come tale deve essere concepita e contrastata.

Emblematico di questa "globalizzazione napoletana" dell'economia criminale è lo sfruttamento, da parte di alcuni clan camorristici, delle vecchie reti commerciali dei "magliari" e dei contrabbandieri di sigarette per far passare stupefacenti e merci contraffatte di ogni tipo, con una compiuta unificazione di mercati illegali prima separati sotto il controllo delle bande di Camorra[13].

Per fare un esempio concreto, possiamo ricordare che in un solo anno (il 2006) sono state sequestrate a Napoli e in provincia oltre una tonnellata di cocaina pura e quasi sei tonnellate di hashish, ma tali enormi quantitativi, secondo stime della Direzione Centrale Servizi Antidroga, non raggiungono neppure il 10% della droga trafficata nel nostro Paese. Peraltro i clan camorristici sono ormai in grado di approvvigionarsi direttamente di droga presso i paesi produttori (Perù, Bolivia, Colombia, Brasile ed Ecuador, che coprono il 90% dell'esportazione mondiale), sempre più spesso tagliando i tradizionali intermediari ovvero alleandosi con fornitori stranieri (spagnoli, olandesi, nigeriani, turchi e albanesi), con investimenti che consentono di abbattere i prezzi al consumo e di quadruplicare i profitti. L'abbattimento dei prezzi al consumo ha provocato un vertiginoso aumento della "domanda" di droga[14].

[13] Per ingenti quantità di cocaina i cartelli colombiani svolgono, di regola, la funzione di raccolta della droga anche in altri paesi produttori, curandone la gestione sino al mercato richiedente. Le famiglie mafiose italiane stanziate in quei territori assicurano il perfezionamento delle transazioni. Le spedizioni provenienti dai porti del Venezuela raggiungono soprattutto la Spagna, paese privilegiato per le affinità linguistico-culturali e per la presenza di basi criminali ben radicate, ove vengono stoccati consistenti quantitativi, mentre soggetti ivi residenti provvedono al successivo trasporto per via terrestre. Carichi di diverse centinaia di chilogrammi entrano in Italia attraverso numerosi porti, nascosti in navi per il trasporto merci. Anche se la tradizionale via di spedizione attraverso l'Atlantico è ancora utilizzata, l'aumento dei controlli e della cooperazione a livello internazionale sta costringendo i trafficanti a utilizzare percorsi alternativi. I funzionari italiani hanno individuato trafficanti che utilizzano porti di transito in Nigeria, Togo e Ghana, dove le droghe vengono scaricate in pescherecci più piccoli, che finiscono col raggiungere la Spagna e altre destinazioni in Europa. I carichi di cocaina che sbarcano in Spagna e in Olanda vengono poi trasportati in Italia e in altri Paesi europei a bordo di veicoli.

[14] L'Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze ha presentato il 25 novembre 2005 a Bruxelles la Relazione annuale sull'evoluzione del fenomeno droga in

Le faide che insanguinano Napoli e provincia sono dovute ai contrasti per il controllo delle fiorentissime piazze di spaccio. Se si considerano in un quadro d'insieme questi elementi di fatto, ci si rende immediatamente conto di come un fenomeno di criminalità transnazionale si traduca in un gravissimo problema di ordine pubblico locale e di come la soluzione di quest'ultimo dipenda anche da una sempre più stretta cooperazione internazionale nel contrasto al narcotraffico.

Al contrario di quanto avviene nelle altre realtà caratterizzate da forte presenza di organizzazioni di tipo mafioso, i confini tra criminalità "comune" o "diffusa" e Camorra sono molto incerti e spesso evanescenti.

Ciò dipende dal tradizionale controllo camorristico su tutte le attività illecite poste in essere sul territorio di competenza, che è all'origine della Camorra, sviluppatasi in forma organizzata all'inizio del secolo diciannovesimo proprio per assicurare il prelievo capillare sui commerci illeciti (la Bella Società Riformata fu formalmente costituita nel 1820 nella chiesa di S. Caterina a Formiello, a Porta Capuana, come società specializzata nella riscossione delle tasse su tutte le attività e le transazioni illecite: contrabbando, gioco d'azzardo, prostituzione, droghe, ecc.).

Questo originario rapporto della Camorra con le attività illecite non organizzate non è sostanzialmente mutato nel tempo, ma anzi si è andato radicando e diffondendo grazie, soprattutto, a due fattori: 1) l'omertà delle vittime, che non denunziavano le estorsioni per paura di ritorsioni, ma anche per non richiamare l'attenzione dei pubblici poteri sulle proprie attività illecite; 2) la diffusa tolleranza dei pubblici poteri, spinta in certi casi fino alla aperta legittimazione, quando la Camorra è stata considerata e usata come una sorta di "ammortizzatore sociale" per il mantenimento dell'ordine pubblico e per assicurare, con i suoi profitti illeciti, la sopravvivenza a

Europa. Secondo la Relazione, si registra un imponente aumento dell'importazione e del consumo di cocaina, mentre sempre più dati dimostrano l'esistenza di problemi di salute legati a questa sostanza. Si stima che circa nove milioni di europei (3% di tutta la popolazione adulta) abbiano provato la cocaina almeno una volta; mentre tra i tre e i tre milioni e mezzo (1% di tutta la popolazione adulta) ne hanno fatto uso nell'ultimo anno, e circa un milione e mezzo (0,5% di tutta la popolazione adulta), avendola assunta nell'ultimo mese, è classificato come consumatore attuale. Il consumo si concentra principalmente tra i giovani adulti (15–34 anni), soprattutto maschi residenti in zone urbane. La Spagna e il Regno Unito registrano i massimi livelli di consumo di cocaina, con oltre il 4% dei giovani adulti ad averla assunta nell'ultimo anno. A partire dalla fine degli anni '90, le indagini condotte in Danimarca, Italia, Ungheria, Paesi Bassi e Austria, danno prova di un aumento del consumo recente di cocaina da parte dei giovani adulti (15-34 anni d'età). I segnali che attualmente l'Europa rappresenti un mercato importante per tale sostanza si ritrovano nei quantitativi di cocaina sequestrati nell'Unione Europea, quasi raddoppiati tra il 2002 e il 2003, passando da quarantasette tonnellate a oltre novanta tonnellate.

intere fasce di popolazione, altrimenti destinate a morire di fame per mancanza di occupazione legale[15].

Ancora oggi, come si vedrà meglio in seguito, bersagli privilegiati della Camorra sono gli imprenditori meno propensi a denunziare le pressioni estorsive spesso, più che per reale paura di ritorsioni, per calcolo utilitaristico legato all'esigenza di non attirare l'attenzione dello Stato sui profili illegali delle proprie attività (evasione fiscale, acquisti di merce in nero, dipendenti non inquadrati, ecc.).

I gruppi organizzati operanti nell'area metropolitana non gestiscono, di regola, direttamente le attività illecite (spaccio della sostanza stupefacente, rapine, contrabbando, ricettazione, falsi), ma ne consentono la gestione a soggetti esterni, eventualmente partecipandovi con una quota di finanziamento e comunque riscuotendo una parte dei proventi illeciti.

In particolare, per le rapine, qualora trattasi di azioni da realizzare in danno di uffici postali, agenzie bancarie, centri commerciali ossia attività di dimensioni maggiori dei piccoli esercizi commerciali, le bande di rapinatori devono chiedere, preventivamente, l'autorizzazione a chi controlla il territorio ove è ubicato l'obiettivo da rapinare, il quale, a sua volta, può pretendere una "quota" sul bottino finale o decidere di concorrere nella realizzazione della rapina se le potenzialità di profitto sono alte, imponendo la partecipazione di suoi affiliati e contestualmente aumentando in proporzione la quota di guadagno per l'organizzazione.

D'altra parte, i rapinatori hanno quasi sempre l'obiettivo di entrare a far parte organicamente nel "sistema" camorristico, dopo aver dimostrato capacità operative e fedeltà personale ai capi.

Quando sosteniamo che l'obiettivo primario dell'azione di contrasto giudiziario alla Camorra deve consistere nell'individuare e colpire patrimoni, ricchezze, forme e percorsi di accumulazione dei profitti e dei capitali

[15] È "la morale dell'illegalità" (I. Sales, *cit.*, p. 81 e ss.) ovvero la morale della sopravvivenza che opera una legittimazione dell'illegalità, formatasi con la tolleranza e spesso con l'appoggio di una parte dei pubblici poteri. Per spiegare questo che è il tratto più complesso della vita napoletana, è stato recentemente evocato, adattandolo alla realtà della Camorra, il concetto di "dispositivo" secondo M. De Foucault. Si è osservato che il dispositivo è di natura essenzialmente strategica, il che implica che si tratti di una certa manipolazione dei rapporti di forza, sia per orientarli in una certa direzione, sia per bloccarli o per fissarli e utilizzarli. La Camorra crea e amministra ricchezza, produce soggettività, concede potere e prestigio, mentre assoggetta e normalizza. Promuove e distrugge la vita. Da questo punto di vista, la lotta tra i clan è contesa mortale per rendere più flessibile e ramificata la capacità del *dispositivo* di orientare la vita sul territorio: ciò significa lotta per il governo degli uomini e dei beni (Amato, Borrelli, Di Marco, Martone, Moroncini, Zanardi, *Il fallimento della politica e il governo della camorra,* La Repubblica – Napoli, 17 novembre 2006).

criminali, abbiamo come punto di riferimento la pesante incidenza della Camorra sullo sviluppo economico della regione campana.

L'economia criminale ha effetti devastanti e irreversibili sull'economia legale: inquina i circuiti finanziari e creditizi, altera la concorrenza e l'andamento dei mercati facendo ricorso a strumenti estranei al mondo imprenditoriale legale, incentiva l'economia sommersa e la sottrazione di masse finanziarie al prelievo fiscale. Quel che è peggio, l'economia criminale crea aree di consenso sociale e determina una sorta di condivisione di interessi che sembra, in certi casi, rendere evanescente il confine tra mondo del crimine e società civile, stabilizzando una rete collusiva di rapporti ben diversi da quello, tradizionale, tra delinquenti e vittime del reato[16].

La rottura del confine tra "aggressore" e "vittima" è risultata evidente, per esempio, nei rapporti di natura illecita tra criminalità organizzata e imprese appaltatrici di lavori pubblici, accertati a seguito di numerose indagini, dalle quali è emerso che, in molti casi, sono state le stesse imprese legali a richiedere ai gruppi mafiosi i capitali per poter ampliare i loro mercati. Insomma, in molti casi, i camorristi hanno finanziato le imprese legali.

In questi casi la scoperta dell'operazione di riciclaggio è estremamente difficile perché i soggetti tra cui si svolge l'apparente transazione sono operatori economici realmente esistenti nel mercato e non conosciuti dagli organi investigativi per legami con ambienti del crimine organizzato.

Una frequente modalità di riciclaggio, che sfugge spesso agli accertamenti, è costituita dal delitto di abusiva attività finanziaria nei confronti di imprenditori, di cui all'art. 132, primo comma, d.lg. 1.9.1993 n. 385 (T.U. legge bancaria), che costituisce il reato "presupposto" per un successivo riciclaggio, attuato per il tramite degli imprenditori in tal modo finanziati, e quindi complici dei riciclatori.

Dal rapporto collusivo con le imprese legali, il gruppo criminale acquisisce non solo risorse economiche sotto forma di tangenti rapportate al valore degli appalti, ma anche occasioni di reimpiego dei proventi illeciti, di gestione concordata dei subappalti, di instaurazione di meccanismi elusivi dei limiti legali del subappalto e di costituzione di fondi extra-bilancio, vero nucleo centrale del sistema di cointeressenze affaristiche fra impresa legale e gruppo criminale.

È appena il caso di ricordare che il costo di questo rapporto viene traslato sulla collettività attraverso meccanismi diversificati, ma principalmente attraverso il ricorso alle procedure di revisione dei prezzi, di anticipazione sugli stati di avanzamento, di massiccio ricorso alla pratica delle false fattu-

[16] Isaia Sales parla, in proposito, di una sorta di "nesso giustificazionista" tra (presunto) estorsore e (presunto) estorto.

razioni o delle soprafatturazioni, specialmente per quei subappalti e quelle forniture più difficilmente verificabili in sede di controllo successivo (movimento terra, calcestruzzo, noli).

Le infiltrazioni della Camorra nelle attività imprenditoriali lecite sono facilitate dall'intrinseca debolezza e permeabilità delle istituzioni locali rappresentative della collettività.

Il circolo vizioso tra impresa, politica ed organizzazione criminale è fondato su scambi e favori reciproci – si è parlato, anche in sentenze ormai definitive, di rapporto di reciprocità funzionale[17] – in quanto il politico aiuta l'impresa legale ad ottenere l'appalto e questa concede il subappalto alla impresa malavitosa; il meccanismo viene alimentato dall'infiltrazione nelle amministrazioni locali per il controllo delle cariche politico-amministrative, che rivestono potere decisionale, oltre che da contatti diretti con esponenti politici nazionali.

Il dato più evidente dell'infiltrazione delle organizzazioni camorristiche nelle Pubbliche Amministrazioni è costituito dall'elevato numero di provvedimenti adottati dal Ministro dell'Interno di scioglimento di comuni della provincia di Napoli. In altri comuni della medesima provincia, sono in corso le inchieste delle Commissioni di accesso, nominate dal Prefetto di Napoli. Va sottolineata, in proposito, la circostanza che, addirittura una Azienda Sanitaria Locale (la n. 4) è stata sciolta per infiltrazioni della Camorra e che un'altra (la n. 5) è sotto la lente di ingrandimento della Commissione prefettizia di accesso.

Gli accertamenti giudiziari condotti sugli appalti della c.d. "ricostruzione" in Campania (ma situazioni analoghe sono state processualmente individuate anche nelle altre Regioni ad alto tasso di infiltrazione mafiosa) avevano dimostrato l'esistenza di un autentico intreccio di interessi fra mafia, affari e politica, che ha individuato nel sistema degli appalti pubblici il meccanismo elettivo per il perseguimento dei propri fini di arricchimento.

Era stata accertata l'esistenza di autentici comitati d'affari, composti da

[17] La Corte di Appello di Napoli – Sezione II, sentenza del 29 aprile 2005, con riferimento alla posizione di Antonio Gava, imputato di concorso nell'associazione di tipo mafioso capeggiata da Carmine Alfieri, assolto ai sensi del secondo comma dell'art. 530 del codice di procedura penale ha affermato che risultava "provato con certezza che il Gava era consapevole dei rapporti di reciprocità funzionale esistenti tra i politici locali della sua corrente e l'organizzazione camorristica dell'Alfieri, nonché della contaminazione tra la criminalità organizzata e le istituzioni locali del territorio campano", anche se non risultava "acquisita prova certa circa specifici e concreti interventi, direttamente e consapevolmente posti in essere dal Gava a favore dell'organizzazione criminale facente capo all'Alfieri" , pur dovendosi precisare che "gli elementi addotti dalla difesa a sostegno dell'assoluta estraneità dell'imputato al reato contestatogli non appaiono idonei ad escludere la valenza indiziaria degli altri elementi di prova acquisiti".

politici, imprenditori, titolari di studi di ingegneria e rappresentanti delle organizzazioni mafiose, che avevano stabilito una sorta di contratto sinallagmatico, a prestazioni corrispettive, destinato a perpetuarsi nel tempo, per la gestione del potere e, sopratutto, per la acquisizione di enormi profitti illeciti.

In sostanza, quei politici si garantivano, attraverso il sostegno della criminalità, un sistematico controllo del voto su un vastissimo territorio e per un numero straordinariamente elevato di consensi elettorali mentre, attraverso le imprese, si assicuravano un flusso costante di finanziamenti, sia per le necessità personali che per le spese dell'apparato politico.

Il gruppo camorristico, a sua volta, acquisiva da questo rapporto:

a) notevoli risorse economiche dalle imprese (non solo sotto forma di percentuali sugli appalti, ma anche in termini di gestione concordata dei subappalti e di costituzione di fondi extra-bilancio, vero nucleo centrale del sistema di cointeressenze affaristiche fra impresa e gruppo criminale);
b) il conseguente, sistematico controllo delle attività economiche sul territorio, la possibilità di conferire posti di lavoro e quote marginali di reddito d'impresa e, quindi, ampio consenso sociale, fino all'aperta legittimazione;
c) attraverso i politici si garantiva, infine, le necessarie coperture istituzionali, in particolare a livello di forze di polizia, e la possibile interferenza sulle eventuali procedure giudiziarie.

Gli imprenditori, infine, in forza dell'accordo acquisivano, in maniera stabile, una consistente quota del mercato degli appalti pubblici, alterando il meccanismo della concorrenza, e si procuravano:

a) la sicurezza dei cantieri sparsi sul territorio;
b) l'assenza di qualsiasi contenzioso con le rappresentanze sindacali;
c) strumenti di formazione di contabilità in nero, funzionali tanto all'evasione fiscale quanto alla disponibilità di masse finanziarie extra-contabili per il pagamento delle tangenti ai soggetti politici e mafiosi di riferimento, quanto, infine, in taluni casi, per operazioni finanziarie sia in Italia che all'estero.

Il costo di questo rapporto "circolare" – caratterizzato dall'illegalità dei mezzi impiegati e dei fini perseguiti – veniva, ovviamente, traslato sulla collettività attraverso meccanismi diversificati, ma principalmente:

a) attraverso il massiccio e generalizzato ricorso alla pratica delle false fatturazioni o delle soprafatturazioni, specialmente per quei subappalti e quelle forniture più difficilmente controllabili a posteriori (movimento terra, calcestruzzo, noli: per fare un solo esempio, si lucrava sulla differenza di prezzo tra calcestruzzo gettato e calcestruz-

zo pompato, facendo risultare dalle fatture questo secondo tipo di fornitura in luogo del primo);

b) attraverso il ricorso alle procedure di revisione dei prezzi e di anticipazione sugli stati di avanzamento.

In epoca successiva, l'impresa criminale ha cercato di evolversi attraverso la diversificazione degli investimenti, uscendo dalla ristretta area del settore edile e degli appalti pubblici.

Oggi si investono i profitti ricavati nell'impresa madre in altre attività lecite, con l'espediente di una schermatura tra l'impresa e l'origine criminale dei capitali e tra essa e l'agente di questa accumulazione, cioè il proprietario effettivo. Siffatta operazione, muovendosi sulla linea del confine più trasparente dell'economia legale per spingersi verso i limiti estremi dell'area della liceità sino a superarli, diviene essa stessa frontiera confusa e indefinita dell'economia illegale.

Insomma, l'originaria impresa criminale che si connotava per l'utilizzo diretto del nome del camorrista attraverso varie puliture societarie, è stata poi trasformata in attività formalmente lecita. La spinta a rigenerarsi nasce dalla necessità di tutelarsi rispetto alla normativa antimafia. Se le organizzazioni criminali acquistano proprietà o il controllo di una azienda per finalità di riciclaggio, l'efficacia di tale operazione dipende dalla forza della sua copertura, in modo da ridurre il più possibile le probabilità che dal reinvestimento nelle attività lecite si risalga alla provenienza illecita della liquidità investita, ciò è possibile soltanto con il paravento di una proprietà formale. L'espediente tecnico della figura del prestanome agevola il tutto, visto che sono gli affiliati ad essere utilizzati per la gestione delle attività economiche pulite e per mantenere relazioni con vari settori legali della società.

Dunque, l'obiettivo principale del riassetto è darsi una veste apparentemente sempre più legittima, con l'artificio di continui mutamenti e molteplici intrecci degli ambiti societari e amministrativi nonché con le più svariate denominazioni e ragioni sociali delle aziende, al fine di impedire l'identificazione dei soggetti che dietro di esse si celano. Si tratta di un'evoluzione societaria che si accompagna spesso a processi di aggregazione più ampia, necessari a ridurre le tensioni tra clan, ad accrescere il potere contrattuale, a ridurre i costi.

Per esempio, le imprese della Camorra in provincia di Caserta si sono organizzate in vari consorzi a seconda del tipo di attività: imprese fornitrici di calcestruzzo; quelle che operano nel campo dell'estrazione e della fornitura degli inerti; quelle impegnate in azioni di bonifica. Invero, se l'attività criminale si presenta come impresa legale e agisce secondo criteri di mercato, ciò è dovuto al fatto che il mercato vigente non è in grado di operare al-

cuna distinzione tra azienda legale e suo effettivo titolare, tra possessori di denaro e sua origine.

In definitiva, la mancanza di una linea netta di demarcazione tra l'ambito legale e quello criminale rende difficile individuare i soggetti che operano nel circuito economico e, soprattutto, di focalizzare i loro divergenti interessi. Certo è che la tradizionale impresa criminale che si identificava con il camorrista-imprenditore è stata surrogata da queste nuove imprese legalizzate, che spesso non hanno neppure bisogno di esercitare la forza di intimidazione della organizzazione criminale di appartenenza: basta la forza del denaro, di cui dispongono in misura pressoché illimitata.

Ciò ha consentito all'impresa criminale di accaparrarsi fette significative di mercato legale.

In particolare si registra in maniera sempre più frequente il controllo di settori del terziario, realizzato attraverso l'imposizione dei prodotti commerciali che l'impresa criminale gestisce in veste di fornitore. Fa parte ormai della cronaca giudiziaria già nota il controllo esercitato dai clan sul mercato delle carni macellate. A esso si è affiancata nel tempo l'imposizione di prodotti di largo consumo come il caffè o le acque minerali, i derivati del latte per la produzione casearia, i mangimi destinati all'alimentazione animale.

L'attività dei clan in questi settori presuppone e comporta la consumazione di una serie impressionante di reati satellite connessi, ad esempio, al mancato versamento dell'IVA infracomunitaria, all'indebita percezione di sgravi fiscali e di contributi AIMA, all'introduzione nel territorio nazionale ed alla successiva commercializzazione di materie prime o prodotti alimentari sottratti a qualsiasi controllo d'igiene o di qualità. Ma si fa riferimento anche a più insidiose forme di estorsione celate sotto l'apparente cessione all'operatore economico al dettaglio di prodotti alimentari, ma in realtà rappresentanti il contenuto della richiesta estorsiva in alternativa alla tangente di tipo tradizionale o alla ritorsione violenta.

Peraltro, la sottrazione all'origine dei prodotti forniti a qualsivoglia regime fiscale od a selezioni di qualità, consente spesso all'impresa criminale di "offrire" al rivenditore il prodotto ad un prezzo concorrenziale rendendo ancor più arduo, anche per la convincente convenienza della vittima del reato, l'accertamento investigativo e giudiziario dell'estorsione.

Appare peraltro ragionevole ritenere che il settore degli appalti costituisce, e continuerà a costituire, il settore privilegiato di operatività delle organizzazioni criminali, in sinergia sempre più stretta con gruppi affaristici anche di altre Regioni ed anche per appalti pubblici al di fuori della Regione Campania. Dalle più recenti indagini sta, infatti, emergendo come le nuove congreghe affaristico-criminali, consapevoli che l'aggiudicazione al

ribasso massimo è un indice di sospetto, abbiano messo a punto nuove strategie allo scopo di aggirare, in maniera apparentemente lecita, la vigente normativa in materia di appalti pubblici.

La strategia si fonda sul sistema della "cordata" imprenditoriale e consiste – una volta individuato l'appalto che presenti profili di interesse per l'economia della struttura criminale – nel partecipare alla relativa gara con un congruo numero di imprese fra loro collegate (da compartecipazioni societarie, ma più spesso da vincoli di parentela) le quali presentano offerte con percentuali di ribasso molto simili tra loro (di solito variano soltanto per le cifre decimali). Questa operazione consente di spostare la media delle offerte in modo che alla fine l'impresa aggiudicataria risulta essere sempre una di quelle comprese nel gruppo che ha effettuato la cordata, mentre le altre potranno partecipare ai lavori attraverso subappalti o sub-contratti. Questo fenomeno si riscontra prevalentemente quando la gara viene effettuata con il sistema semplificato della licitazione privata. Simili offerte dovrebbero costituire un preciso indice di anomalia della gara e, quindi, di controllo criminale dell'appalto.

Il contrasto a tutte le forme di criminalità passa, dunque, anche attraverso il disegno di regole e comportamenti nell'economia che promuovono la trasparenza, l'efficienza, l'integrità e, quindi, il regolare sviluppo della società di mercato.

Lo Stato può vincere la Camorra? La risposta è sì, se lo vuole. Come si combatte la Camorra?

Per contrastare efficacemente il fenomeno criminale, qui sinteticamente descritto, sarebbe necessaria una scelta che finora non è mai stata fatta: il contrasto alla criminalità organizzata deve diventare una priorità dell'azione politica. Occorre quindi, anzitutto, aumentare – senza lesinare fondi – l'efficienza dei tre pilastri su cui si fonda la deterrenza: polizia, magistratura e sistema penitenziario. Recenti ricerche dimostrano che, in tutti e tre questi settori, siamo agli ultimi posti tra i paesi dell'Unione Europea quanto a investimenti finanziari da parte dello Stato diretti a migliorarne le strutture, i mezzi e l'organizzazione.

Sicurezza e giustizia, che sono le condizioni essenziali per un corretto sviluppo socio-economico, dovrebbero costituire una priorità dell'azione di qualsiasi governo. Ciò non è mai avvenuto nella storia del nostro Paese e, per questa ragione, non c'è mai stato un progetto per la giustizia e per la sicurezza. Ma un progetto senza investimenti non sarebbe concepibile e, d'altra parte, senza un progetto non si capirà mai dove e come investire, si continuerà a spendere in modo casuale, troppo o troppo poco, sull'onda di una presunta emergenza, e senza controlli effettivi (e correlate responsabilità) della spesa.

Quanto agli investimenti, occorrerebbe anche l'impegno degli enti locali. In tal senso è apprezzabile l'iniziativa della Regione Campania di finanziare con fondi europei, d'intesa con il Ministero della Giustizia, l'informatizzazione della Procura e del Tribunale di Napoli.

Un segnale ugualmente positivo viene dal rinnovato impegno delle Forze dell'ordine con il Patto per la Sicurezza e dalla fattiva collaborazione tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'Autorità giudiziaria. Ma il recupero di efficienza del contrasto poliziesco e giudiziario, pur indispensabile e urgente, non è sufficiente. Servono poi le politiche dirette a occupare gli spazi in cui il "vuoto" di Stato e di legalità ha finora favorito il "governo" della Camorra, a promuovere nuovi investimenti ed a creare nuove opportunità di lavoro, a superare il degrado urbanistico e ambientale (che sono, di per sé, condizioni potentemente criminogene) e a diffondere la cultura e il rispetto dell'obbligo scolastico. Sono scelte che presuppongono la volontà di una risposta corale delle istituzioni all'anelito di riscatto morale e sociale che, nonostante tutto, continua a salire dall'area metropolitana di Napoli. Il giudizio sui mali di Napoli oggi oscilla nella pressoché generale incapacità della classe dirigente di cogliere l'effettiva portata e le implicazioni del fenomeno criminale, tra il fatalismo autoassolutorio della ineluttabilità della deriva napoletana e l'ottimismo consolatorio di chi preferisce attaccarsi all'idea di una Napoli virtuosa ed europea, destinata prima o poi a prevalere su quella plebea e camorrista, come se quest'ultima fosse qualcosa di diverso e di alieno rispetto al contesto sociale. Purtroppo oggi a Napoli, e non solo a Napoli, esiste un grave deficit di classe dirigente. Direi, anzi, che alla classe dirigente si sono progressivamente sostituite le oligarchie, che gestiscono affari pubblici e privati nella più totale opacità, spesso in palese conflitto di interessi.

La Chiesa-Istituzione ha responsabilità gravissime per questa situazione: come sempre, nella sua storia millenaria, ha preferito tacere e non turbare i potenti (si ricorda solo il grido di Giovanni Paolo II contro i mafiosi, nel 1993, nella valle dei templi di Agrigento); i più pericolosi criminali sono stati spesso trattati come "pecorelle smarrite" da assistere (anche nella latitanza) e possibilmente da "convertire", piuttosto che come belve sanguinarie da assicurare alla giustizia terrena; i preti più coraggiosi nel denunziare i mafiosi e i loro intrecci con i potentati locali, anziché essere incoraggiati e sostenuti dai Superiori, sono stati abbandonati a se stessi e isolati, fino ad essere a volte uccisi dalla mafia, come don Giuseppe Diana a Casal di Principe e don Pino Puglisi a Palermo.

Una seria riforma della giustizia, in direzione dell'efficienza e del servizio per i cittadini, dovrebbe essere preceduta da un chiarimento sul quadro di riforme istituzionali che si intendono introdurre.

La Costituzione repubblicana – sintesi irripetibile di tre grandi culture: cattolica, liberale e socialista – individua nella solidarietà, nella libertà e nell'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini, nella sussidiarietà nell'attuazione dei diritti sociali e dei diritti soggettivi, i pilastri della modernità nel mondo occidentale e, dunque, i cardini intorno ai quali far ruotare l'intero sistema democratico nel nostro Paese. Sono principi ancora in larga misura inattuati, che oggi sembrano destinati al definitivo affossamento assieme all'intero dettato costituzionale; un disegno mai dismesso ma coltivato da vasti e trasversali settori della politica nell'arco di sessant'anni, fino alle più recenti e violente pulsioni riformatrici: quella strategia del revisionismo costituzionale, che si va coniugando alle più disparate strategie emergenziali, per fare accettare a una collettività apparentemente dominata da indifferenza, sfiducia e rassegnazione le più palesi violazioni costituzionali e la deformazione della stessa funzione legislativa. Eppure la piena realizzazione di quei principi è unanimemente riconosciuta come condizione indefettibile per lo sviluppo economico e la pace sociale. La loro mancata realizzazione è il più grande regalo che lo Stato abbia fatto alle mafie di ogni tipo che, come è noto, profittano proprio delle disuguaglianze sociali e dell'illegalità diffusa per affermare il loro potere sistemico – di controllo dell'economia, delle istituzioni locali e degli uomini – e costituiscono il vero freno allo sviluppo del Paese.

Se la crisi costituzionale è innanzitutto crisi di disfacimento sociale è da qui che occorre ripartire, andando alla radice del problema, lo scarto tra legalità e legittimità: tra una legalità formale, da sempre strumento per tutte le avventure del potere, e la legittimità costituzionale, garante dei diritti inviolabili e dei principi di giustizia inderogabili al servizio dei cittadini.

In conclusione, bisogna tornare a riflettere sul tema delle disuguaglianze tra gli uomini e della giustizia sociale. Un tema che – come ha scritto Eugenio Scalfari citando il Cardinal Martini – supera tutti gli steccati politici ed etici, tanto da essere avvertito come il peggiore dei peccati che la religione imputa agli uomini. La disuguaglianza, infatti, ostacola e blocca il funzionamento della democrazia, divide il mondo degli esclusi da quello dei privilegiati, impedisce il consenso e la condivisione dello sviluppo sostenibile. Nell'Italia di oggi sembra un discorso fuori del tempo, ma la secolare vicenda di Napoli, delle sue classi dirigenti e della sua Camorra, è un drammatico esempio di quel peccato.

Le mafie sfruttano le disuguaglianze: quelle tra cittadini forti e cittadini deboli, facendo affari con i primi, che si sentono al di sopra della legge, e reclutando i secondi, che si illudono di poter raggiungere soltanto attraverso l'illegalità e la militanza mafiosa quel progresso economico e sociale che pensano sarebbe altrimenti impossibile conseguire. Ma sfruttano pure le di-

suguaglianze ordinamentali tra gli Stati, indirizzando, per esempio, i flussi di capitali illeciti verso il paesi con sistemi antiriciclaggio deboli o compiacenti. E sfruttano infine le disuguaglianze tra i sistemi di contrasto, radicandosi – nel mondo ormai globalizzato – in quei paesi dove è minore la pressione investigativa e meno efficiente è l'azione di contrasto giudiziario. Da qui la necessità di armonizzare, a livello europeo, non soltanto gli ordinamenti ma anche le prassi operative.

La figura del Procuratore Europeo potrebbe favorire questo processo ma, trattandosi di un processo inevitabilmente lungo (e di incerto esito), essa potrebbe nel frattempo costituire più un elemento di confusione che un fattore di sviluppo di efficienza. Ricordo, in proposito, che l'ipotesi di costituire un ufficio di procura europeo, anche con poteri di indagine diretta, tenne la scena del dibattito in Europa nelle prima metà degli anni '90 del secolo scorso (in non occasionale coincidenza con il Trattato di Schengen?), per poi essere accantonata dopo il Consiglio Europeo di Tampere, dell'ottobre 1999, che lanciò Eurojust, costituita in tempi rapidi e attivata pur con una struttura ordinamentale ancora embrionale. A quel punto l'istituto del Procuratore Europeo apparve incompatibile con una Eurojust dotata di poteri di collegamento e coordinamento investigativo (ma non di impulso e men che mai di indagine diretta). Molti la pensano ancora così. È sintomatica in questo senso la risposta offerta dal Presidente di Eurojust quando, interpellato sul punto, ha ricordato che il suo organismo lavora molto bene in coordinamento con Europol, Interpol e Olaf, come per dire che ormai non c'è più spazio per il Procuratore Europeo. D'altra parte questa figura potrebbe recuperare significato se i Paesi dell'Unione decidessero di darsi un Codice penale europeo – magari nell'ambito di un più vasto corpus juris europeo – e le si attribuissero poteri di azione in questa materia. Ma questa prospettiva, per la quale varrebbe davvero la pena lavorare, appare oggi molto lontana. Più nell'immediato, favorirebbe molto la cooperazione giudiziaria fra i Paesi dell'Unione Europea una direttiva che vincolasse ciascun Membro dell'Unione a introdurre nel proprio ordinamento penale il delitto di associazione di tipo mafioso (peraltro già previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 2000) e, soprattutto, il delitto di fittizia intestazione dei beni mafiosi, introdotto nell'ordinamento italiano dopo la strage di Capaci con l'art. 12-quinquies della legge n. 356/1992. Questa incriminazione è indispensabile, perché consentirebbe di colpire con sequestri e confische, in tutto il territorio europeo, i mafiosi, i loro beni e i prestanome a cui i beni risultano intestati.

La capacità di Cosa Nostra di infiltrare la politica e le pubbliche amministrazioni

di Antonino Di Matteo[18]

Il tema delle infiltrazioni mafiose nella politica e nelle pubbliche amministrazioni sul quale siamo chiamati oggi a confrontarci in questo consesso così importante e prestigioso, è un tema particolarmente complesso. Le riflessioni che svolgerò non hanno alcuna pretesa di completezza ed esaustività. Voglio solo prospettarvi alcune considerazioni, frutto esclusivo dell'esperienza giudiziaria maturata in anni di inchieste e di processi su questo fenomeno del rapporto tra mafia e politica.

Credo sia doveroso sottolineare come punto di partenza, l'importanza e la centralità del tema di cui stiamo parlando, nel più ampio contesto della lotta alla criminalità organizzata. Cosa Nostra siciliana ha sempre avvertito, lo fa tuttora e riteniamo avvertirà sempre in futuro, la necessità di condizionare e controllare le attività della politica e delle pubbliche amministrazioni, ritenendo il conseguimento di questo scopo assolutamente fondamentale per la sua stessa esistenza in vita.

Bisogna partire da questo concetto fondamentale, che voglio esemplificarvi anche facendo riferimento alle parole del collaboratore di giustizia Salvatore Cancemi, un mafioso, che prima di iniziare a collaborare con l'autorità giudiziaria ricopriva un ruolo di spicco nell'organizzazione mafiosa, essendo un componente della cosiddetta commissione provinciale di Cosa Nostra di Palermo, giornalisticamente definita la "cupola" della mafia. Il Cancemi in più occasioni processuali, proprio per sottolineare la sua consapevolezza dell'importanza dei rapporti con la politica, ha affermato testualmente: «Se Cosa Nostra non avesse avuto e non avesse tutt'ora gli agganci che ha con la politica, sarebbe soltanto una banda di sciacalli, di criminali ordinari, niente di più, sarebbe un'associazione destinata a scomparire entro poco tempo, a fronte di una normale e ordinaria azione repressiva dello Stato».

Questa è la consapevolezza che i mafiosi hanno circa l'importanza dell'instaurazione e del mantenimento di rapporti con le istituzioni in genere. Al contrario – e lo dico con molta amarezza – non sempre le istituzioni, lo Stato italiano, con i suoi organismi politici e persino giudiziari, hanno avvertito con la stessa forza la necessità di recidere ogni legame con la mafia, con una azione che per essere efficace ed incisiva deve essere costante e non può essere semplicemente legata a momenti e a contingenze particolari.

[18] Sostituto procuratore, Direzione Distrettuale Antimafia di Palermo.

Le cause di questo triste fenomeno ritengo siano eterogenee, in molti casi riconducibili ad una colpevole sottovalutazione del fenomeno, in altri frangenti a ragioni di convenienza elettorale o politica, in altrettanto numerosi casi ad una sorta di adesione "culturale", anche inconsapevole, al metodo mafioso nell'esercizio del potere.

Non possiamo accettare, se veramente crediamo alla lotta alla mafia, che questo fenomeno si perpetui nel tempo. Se poniamo a confronto la storia italiana con quella di tanti altri paesi con democrazia avanzata, ci accorgiamo di un'anomalia: in altri paesi la questione criminale è soltanto un capitolo per così dire marginale delle vicende nazionali, tranne poche eccezioni riguarda le gesta della criminalità comune e della parte meno integrata della società civile. In Italia la questione criminale è stata ed è anche questione inestricabilmente intrecciata con la storia nazionale, perché protagonisti delle vicende criminali sono stati anche settori non marginali, settori importanti della classe dirigente del paese.

Fin dalla sua costituzione Cosa Nostra ha ritenuto di fondamentale importanza l'attività di controllo della politica e di tutte le amministrazioni pubbliche, proprio a partire da quelle che per una ragione di prossimità territoriale più immediatamente influiscono sulla vita del singolo cittadino: le istituzioni comunali, le aziende sanitarie, gli ospedali, la moltitudine di enti ed uffici preposti al controllo della regolarità del commercio e dei rapporti di lavoro.

Controllare, condizionare, infiltrare le pubbliche amministrazioni territoriali ha sempre costituito per Cosa Nostra l'arma più concreta per acquisire consenso dalla gente comune e rafforzare il proprio prestigio. Gli esempi potrebbero moltiplicarsi all'infinito, mi sento di prospettarvene uno solo apparentemente banale: pensate al grado di riconoscenza nei confronti di Cosa Nostra che nutrirà in eterno chi, rivolgendosi al mafioso in grado di influire sulle scelte urbanistiche dell'amministrazione comunale, riuscirà a far mutare la destinazione d'uso di un terreno di sua proprietà, così ottenendo l'accrescimento esponenziale del valore economico del suo bene. È soprattutto attraverso queste condotte che Cosa Nostra acquisisce il consenso della gente comune.

Infiltrare le pubbliche amministrazioni è fondamentale per Cosa Nostra, specie in questo momento storico, per intercettare e gestire i sempre più rilevanti flussi di denaro pubblico, soprattutto europeo, che comunque devono transitare dalle pubbliche amministrazioni locali e territoriali.

Infiltrare gli enti locali territoriali è inoltre essenziale per individuare e coltivare i tramiti attraverso i quali agganciare successivamente esponenti politici di livello più alto. L'esperienza delle inchieste e dei processi che abbiamo fatto a Palermo, ci insegna che spesso l'aggancio con esponenti

politici di livello avviene per il tramite di politici di più basso rango, quando non per il tramite di amministratori appartenenti alla cosiddetta burocrazia. Proprio coltivando questa rete di relazioni Cosa Nostra ha assunto nel tempo la veste e la forza di un vero e proprio potere parallelo rispetto a quello istituzionale.

Aldilà della facile e schematica contrapposizione tra lo Stato e l'anti-Stato mafia, riteniamo che sia più giusto ricordare che, tranne brevi periodi, da sempre il fine ultimo perseguito da Cosa Nostra siciliana è stato quello di una pacifica convivenza con le istituzioni. Una sorta di tacito accordo che ha minato alle basi della nostra democrazia e che affonda le proprie profonde radici nella storia. Tracce di ciò sono evidenti nel condizionamento mafioso dell'amministrazione degli enti locali e territoriali subito dopo lo sbarco in Sicilia degli Americani a conclusione della seconda guerra mondiale. In quel frangente numerosi ed importanti capi mafia furono designati dalle forze alleate per ricoprire l'incarico di sindaci di importanti comuni della Sicilia.

A tal proposito vorrei richiamare in parte il contenuto di un dossier titolato "Memorandum della storia della mafia in Sicilia" che reca la data del 29 marzo 1943 e la firma di un ufficiale delle forze alleate, tale capitano Scotten. Questi, al termine della sua missione in Sicilia, prospettava ai suoi superiori le linee direttrici delle azioni che il governo militare alleato avrebbe potuto intraprendere nei confronti di Cosa Nostra. L'ufficiale valutava particolarmente tre ipotesi: la prima, quella dell'azione diretta, stringente e fortemente repressiva per controllare la mafia; la seconda, una tregua negoziata con i capi mafia; la terza, l'abbandono di ogni tentativo di controllare la mafia nell'isola. Ma proprio il secondo punto – la tregua negoziata con i capi mafia – veniva privilegiato dall'ufficiale come soluzione più idonea. Scrisse Scotten al paragrafo 15 di quella relazione: «La seconda soluzione quella della tregua negoziata, sembra solo apparentemente quello il cui successo meno garantito; in realtà, la sua buona riuscita dipende dall'estrema segretezza di fronte ai siciliani e al personale stesso del governo militare alleato; dipende dalla personalità del negoziatore, e dalla sua abilità nel conquistare la fiducia dei capi mafia».

Abbiamo motivo di ritenere, e la consegna delle amministrazioni comunali nelle mani dei mafiosi nominati sindaci ne costituisce la riprova, che i suggerimenti di Scotten vennero in gran parte accolti. Proprio in quel periodo storico possiamo rintracciare il germe, pericolosissimo e ad alto rischio di diffusione, di quella abitudine al dialogo permanente tra poteri politici e poteri criminali, che anche nella storia più recente ha trovato ampi spazi di penetrazione.

Siamo abituati un po' tutti, in occasione delle più recenti cronache sul

coinvolgimento in indagini di mafia di professionisti, politici ed imprenditori, a leggere o ascoltare autorevoli commentatori esprimersi in questo senso: "la mafia è entrata nei salotti buoni della borghesia", quasi a sottolineare un carattere di novità del fenomeno. Io ritengo che siano commenti forvianti: la mafia non ha mai cessato di tessere legami con la borghesia e con le alte sfere della pubblica amministrazione. Lo ha fatto sia con la partecipazione diretta, attraverso l'affiliazione formale a Cosa Nostra di professionisti, medici, imprenditori e importanti rappresentanti della burocrazia; sia più frequentemente, coltivando un sistema di rapporti con queste categorie di soggetti che finisce per integrare la vera essenza del metodo mafioso nell'esercizio del potere. La diffusione del metodo mafioso all'interno del mondo dei "colletti bianchi", quindi, costituisce una novità soltanto per chi non conosce la storia della mafia e la storia del nostro Paese. Anche in tempi recenti importanti capi della mafia sono stati "colletti bianchi".

In numerosissimi procedimenti penali emerge il protagonismo criminale della borghesia mafiosa: medici, professionisti, imprenditori, tutti organici all'associazione mafiosa. Ricordo anche che, pochi giorni prima di rimanere vittima di quel terribile attentato del 29 luglio 1983, il primo realizzato con il sistema dell'auto-bomba, il giudice Chinnici scrisse un intervento che venne pubblicato dai maggiori quotidiani siciliani, in cui si esprimeva così: "Oggi più di ieri, la mafia inserita come è nella vita economica dell'isola, non può fare a meno dei rapporti con la politica".

Eppure – lo intendo sottolineare anche per i profili di più stretta attualità – il rapporto tra mafia e politica non è mai stato adeguatamente rivelato all'opinione pubblica. I mezzi di comunicazione di massa lo hanno raccontato ed approfondito raramente con la dovuta professionalità, onesta intellettuale, con il dovuto coraggio.

Per dimostrarvi la fondatezza di questo assunto è sufficiente ricordarvi ciò che è avvenuto in relazione al processo che si è svolto a Palermo nei confronti del senatore Giulio Andreotti, sette volte presidente del consiglio dei ministri, più di venti volte ministro, personaggio essenziale della vita politica italiana. Un giudizio di secondo grado della Corte d'Appello di Palermo, confermato definitivamente dalla Corte di Cassazione, ha stabilito che almeno fino al 1980 il senatore Andreotti fu implicato direttamente e con un ruolo non secondario negli affari della mafia, in più momenti ed occasioni. Si legge testualmente in quella sentenza confermata definitivamente: «I fatti che la Corte ha ritenuto provati dicono comunque che il senatore Andreotti ha avuto piena consapevolezza che i suoi sodali siciliani intrattenevano amichevoli rapporti con alcuni famosi boss mafiosi. Ha quindi a sua volta coltivato amichevoli relazioni con gli stessi boss, ha palesato agli

stessi una disponibilità non veramente fittizia, ha loro chiesto favori, ha interagito con essi, ha indotto i medesimi a fidarsi di lui e a parlargli anche di fatti gravissimi come l'assassinio del Presidente della Ragione Piersanti Mattarella».

Eppure, proprio a causa di un'informazione assolutamente carente sul contenuto delle motivazioni della sentenza, gran parte dell'opinione pubblica italiana ed europea è assolutamente convinta che il giudizio nei confronti del senatore Andreotti ne abbia riconosciuto l'assoluta estraneità rispetto a Cosa Nostra. Il tema dell'informazione sui rapporti tra mafia e politica, costituisce tuttora un dolorosissimo nervo scoperto del più ampio contesto della lotta alla mafia.

Volevo sottolineare come negli ultimi anni Cosa Nostra siciliana, pur non potendo contare sulla stessa forza militare che la caratterizzava negli anni '80, ha moltiplicato esponenzialmente il suo impegno di infiltrarsi nella politica e nelle amministrazioni pubbliche. D'altra parte, le teste pensanti dell'organizzazione trovano oggi enormemente più appetibile intercettare attraverso politici e funzionari collusi o corrotti a suon di tangenti, anche semplicemente una parte degli ingenti stanziamenti destinati per esempio all'edificazione di grandi opere in Sicilia, piuttosto che concentrarsi delittuose più tradizionali. È proprio un'analisi di costi, rischi e benefici che ha indotto l'organizzazione mafiosa ad operare scelte di questo tipo. Ciò avviene principalmente in virtù dell'evidente sproporzione di trattamento sanzionatorio previsto dalle leggi dello Stato italiano. Pensiamo ad esempio alle sanzioni penali che colpiscono il trafficante di stupefacenti o il mafioso, dedito all'attività estorsiva. Pensiamo di contro ai rischi inferiori di chi con le sue relazioni illecite partecipa ad affari miliardari, realizzando condotte di turbativa d'asta, di corruzione, di abuso d'ufficio, la cui emersione giudiziaria è certamente più rara e che, anche allorquando vengono accertate, il più delle volte rimangono sostanzialmente impunite.

Proprio in questo senso mi piace richiamare l'intercettazione in cui Giuseppe Guttadauro, esponente della così detta borghesia mafiosa, primario di chirurgia del più importante ospedale cittadino di Palermo, nello stesso momento in cui in Cosa Nostra copriva la carica di capo mandamento, veniva intercettato a casa sua nel 2001. Al mattino era solito colloquiare con i suoi sottoposti di questioni di ordinaria amministrazione mafiosa; alla sera interloquiva, invece, con mafiosi di pari livello culturale, tra gli altri con Salvatore Aragona, a sua volta medico e componente di Cosa Nostra. In un'ottica di elaborazione di una vera e propria strategia generale dell'organizzazione, parlavano di vari argomenti: come condizionare importanti scelte politiche – le elezioni del Presidente della Regione –, l'approvazione di progetti urbanistici, di come infiltrare uffici strategici della Regione Sici-

liana in funzione del perseguimento degli interessi futuri di Cosa Nostra. Il 14 Aprile 2001 parlavano dell'importanza di ottenere, per il tramite politico dell'onorevole Cuffaro, allora candidato a Presidente della Regione, la nomina di un funzionario di stretta fiducia dei due capi mafia, all'incarico di responsabile degli uffici della Regione Siciliana a Bruxelles. Nomina che, tra l'altro, venne effettivamente fatta in favore della persona di cui parlavano i due capi mafia. Ciò perché manifestavano il fine di usufruire in futuro di un canale privilegiato di costante preventiva e tempestiva informazione sulle iniziative in cantiere presso gli organismi europei con particolare riferimento ai progetti di finanziamento.

Spero di essere stato chiaro nell'evidenziarvi come il rapporto con la politica ha sempre costituito immutabile, primario obiettivo di Cosa Nostra. È altrettanto vero che nel tempo, in ossequio alla caratteristica peculiare dell'organizzazione mafiosa che è stata la sua straordinaria capacità di cambiare pelle e di adeguare il proprio modus operandi all'evolversi degli eventi, nell'immutabilità del fine ultimo, Cosa Nostra ha implementato e adottato tecniche operative diverse, adattandole in particolare alle mutevoli esigenze del momento ed in primo luogo a quella di tutelare la segretezza di questi rapporti politici dalle attività d'indagine.

Per Cosa Nostra questo pericolo, rappresentato dall'attività d'indagine, nel tempo è esponenzialmente aumentato; dapprima soprattutto in relazione al dilagare del fenomeno del pentitismo, più recentemente in relazione alla crescente incisività delle indagine tecniche, le intercettazioni telefoniche ed ambientali. Cosa Nostra per questo ha, in parte, mutato le modalità di approccio con il politico. A partire della fine degli anni '90 Cosa Nostra ha acquisito precisa consapevolezza della necessità di proteggere il politico e l'imprenditore colluso, mantenendo quei rapporti non più attraverso contatti diretti, se non assolutamente e strettamente necessari, bensì individuando intermediari insospettabili, evitando accuratamente incontri personali e con ciò segnando una linea di discontinuità con quanto avveniva normalmente in passato. Si è trattato di un impegno serio e costante per creare uno schermo di protezione in favore del politico. Sono stati individuati tramiti insospettabili in possesso di caratteristiche ritenute fondamentali: l'incensuratezza, l'apparente estraneità ad ogni contesto criminale, la possibilità di giustificare in modo plausibile i rapporti col politico in ragione di pregressi rapporti di conoscenza, di amicizia, colleganza politica o professionale. Questo è lo schema dell'intermediazione dell'insospettabile, che si è rilevato come filo conduttore e ha caratterizzato numerosissime risultanze di indagini e processi recenti, non ultimo quello a carico dell'ex Presidente della Regione Salvatore Cuffaro.

A fronte del quadro che per sintesi vi ho prospettato, vorrei riflettere con

voi sui rimedi, sulle soluzioni possibili e auspicabili per arginare il gravissimo fenomeno dei rapporti tra mafia e politica.

Innanzitutto avvertiamo la necessità di un più efficace contrasto a livello normativo, interno allo Stato italiano e diffuso in tutto il territorio dell'Unione Europea. È necessario intanto, per quanto riguarda la legislazione italiana, mantenere inalterato il sistema normativo attualmente in vigore in ordine della attività delle intercettazioni telefoniche ed ambientali, perché abbiamo la consapevolezza – e la dobbiamo gridare ad alta voce – che è proprio grazie alla intercettazioni che, ridimensionatosi purtroppo il fenomeno dei collaboratori di giustizia, lo Stato ha potuto in qualche modo continuare reprimere il fenomeno mafioso. Se il sistema delle intercettazioni dovesse, in virtù dell'accoglimento della prospettata riforma, affievolire la sua efficace investigativa, ci troveremo inevitabilmente a fronteggiare nel giro di pochi anni una nuova espansione pericolosissima del fenomeno criminale mafioso.

È ancora necessario continuare ad applicare e contestare rigorosamente la fattispecie del concorso esterno in associazione mafiosa nei confronti di chi, non essendo affiliato, comunque contribuisce consapevolmente ed effettivamente al perseguimento degli scopi criminosi dell'organizzazione. È necessario continuare a fare ricorso a questa figura nella consapevolezza che, lungi da potersi considerare una fattispecie inventata dai magistrati, il reato in questione costituisce l'estrinsecazione concreta dei principi generali del nostro codice penale sul concorso di persona nel reato. Per l'organizzazione mafiosa l'apporto del concorrente esterno risulta, in moltissimi casi, oggettivamente e strategicamente più importante rispetto a quello garantito da molti affiliati.

È ancora necessario che il sistema italiano e quello dei paesi dell'Unione Europea contrastino in maniera più incisiva di quanto avvenga ora, il sempre più diffuso il fenomeno dello scambio politico-elettorale-mafioso. A fronte di tale fenomeno, non sempre inquadrabile nella fattispecie giuridica del concorso esterno in associazione di tipo mafioso, è necessaria la previsione di strumenti legislativi di natura sanzionatoria penale più idonei e più concreti rispetto a quello previsto dall'art. 416-ter del nostro codice penale che punisce un tipo di sinallagma, scambio voti-denaro che nella realtà risulta del tutto avulso dalla normale forma di interazione tra mafia e politica. Sono assolutamente rarissimi i casi e i processi che celebriamo per l'art. 416-ter del codice penale. Sarebbe auspicabile invece – in questo senso forse l'Unione Europea potrebbe avere una funzione d'impulso – la previsione di sanzioni penali per la semplice condotta del politico candidato che, in funzione dell'acquisizione del consenso, consapevolmente si rivolga alla struttura criminale per ottenerne i voti in cambio di una manifestazione

di futura disponibilità anche generica, quindi prescindendo da avvenimenti successivi quali l'effettiva elezione del candidato e l'effettiva resa dei favori promessi.

Ugualmente fondamentale appare la previsione di una rigorosa repressione dei reati contro la pubblica amministrazione. Queste condotte non possono e non devono considerarsi estranee al sistema di potere mafioso, tutt'altro; esse, soprattutto oggi, rappresentano il grimaldello, la chiave d'accesso, che consente a Cosa Nostra la penetrazione nel mondo della politica, delle pubbliche amministrazioni, dell'imprenditoria. Invece, almeno in Italia, rispetto al passato si è registrato negli ultimi anni un costante e progressivo allentamento della legislazione. Come vogliamo arginare il fenomeno in questione se il Legislatore si orienta nel senso dell'ulteriore limitazione dei tempi prescrizionali per questo tipo di reati contro la pubblica amministrazione? Io credo che l'ottica di seria lotta alla mafia e i rapporti tra mafia e politica dovrebbe essere completamente capovolta in materia. Per stroncare l'abuso sistematico delle garanzie processuali per fini dilatori, sarebbe al contrario necessaria una profonda riforma dell'istituto della prescrizione, prevedendo che essa venga definitivamente sospesa, come già previsto in alcuno avanzati sistemi processuali, al momento in cui lo Stato con l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero attivi la sua pretesa punitiva. Solo in tal modo recupereremmo almeno in parte l'efficacia di un sistema sanzionatorio che oggi, nei confronti dei reati più tipici dei colletti bianchi, si configura come un'arma completamente spuntata.

È ancora necessario, in ossequio alle direttive contenute nella convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, sottoscritta anche dall'Italia nel '99 a Strasburgo, ma di fatto non ancora recepita dall'ordinamento giuridico italiano, regolamentare e sanzionare adeguatamente quella condotta definita traffico d'influenza, che oggi costituisce la modalità più di tipica di cui si alimenta il sistema corruttivo.

È opportuno inoltre valutare la possibilità di prevedere l'introduzione di una legislazione fortemente premiale in tema di reati contro la pubblica amministrazione per chi, con le proprie veritiere riscontrate dichiarazioni, consenta l'esempio di ricostruire vicende corruttive, oggi normalmente coperte e schermate da una fitta coltre di omertà, inevitabilmente corrotti e corruttori, privati cittadini e pubblici funzionari.

Un'ultima considerazione: la politica deve riflettere sulle proprie responsabilità; deve per esempio riflettere sulle necessità dell'accentuazione di un rigoroso controllo sulle candidature. Purtroppo questa esigenza continua evidentemente a essere clamorosamente disattesa se è vero, come purtroppo è vero, che in Italia nelle ultime elezioni politiche sono stati candi-

dati alla Camera o al Senato esponenti politici già condannati in primo grado, e in qualche caso anche in secondo grado, per il reato in associazione mafiosa o per altri delitti aggravati dalla finalizzazione di agevolazione delle associazioni mafiose.

Voglio concludere sottolineando, e lo faccio credendo di rappresentare veramente il sentire comune dei magistrati italiani, sottolineando che noi magistrati italiani continueremo comunque su questo tema della lotta e rapporti tra mafia e politica a fare la nostra parte fino all'ultimo. Lo faremo fino a quando verrà preservata a nostra reale autonomia dal potere politico, oggi fortemente messa in pericolo da progetti di riforma costituzionale predisposti dal Governo italiano, progetti che mirano anche, forse soprattutto, ad impedire che la magistratura possa continuare ad indagare sui reati dei potenti, in particolare sui reati che concernono i rapporti tra mafia e politica. Lo faremo perché lo dobbiamo alla memoria, della quale siamo orgogliosi, innanzi all'Europa e al mondo dei tanti nostri colleghi uccisi, perché il loro esempio, in questo consesso internazionale così prestigioso, ci permette di affermare con forza e fierezza, che l'Italia non è e non è stata, soltanto il Paese della mafia, ma è stato anche il Paese dell'antimafia. È la nazione dalla quale ha preso le mosse e deve proseguire in futuro, una meravigliosa lotta di liberazione contro quel pericolosissimo cancro che per ogni democrazia è rappresentato dalla criminalità organizzata mafiosa.

Come le mafie possono essere sconfitte a livello nazionale e internazionale

di Armando D'Alterio[19]

Visto che il mio intervento arriva alla conclusioni dei lavori, data l'esaustività e la completezza dei contributi finora presentati dai colleghi dell'Italia meridionale, sarebbe superfluo ritornare sugli stessi argomenti.

Il riferimento dell'onorevole Sonia Alfano alle mie indagini sull'omicidio del giovane giornalista Giancarlo Siani rappresenta un invito indiretto a parlare della criminalità organizzata a Torre Annunziata, nelle vicinanze di Napoli, dove lo stesso Siani lavorava. Accolgo anche il secondo invito a parlare dei ritardi dell'Italia nell'adeguarsi alle norme fissate a livello europeo e internazionale nel contrasto al crimine organizzato.

Con riferimento al primo punto, traggo spunto per confermare quanto

[19] Procuratore capo, Direzione Distrettuale Antimafia di Campobasso.

detto dai miei colleghi quest'oggi, ed in particolare dal procuratore Scarpinato, a proposito dei sistemi criminali. A Torre Annunziata noi individuammo una vera rete criminale che coinvolgeva tre organizzazioni locali (i clan Gallo-Gionta-Limelli) e alcune organizzazioni più radicate e pericolose come il clan Nuvoletta e la mafia siciliana. Questa organizzazione tentacolare era a sua volta collegata, talvolta in via occasionale, talvolta in via permanente, con imprenditori e politici.

Quindi il richiamo fatto da Roberto Scarpinato ai sistemi criminali è coerente con la mia esperienza che rileva una triade fatta da imprenditori, politici e camorristi, che condusse all'omicidio di Giancarlo Siani.

L'esperienza concreta degli ultimi anni di indagine, dagli anni '90 a oggi, mostra che, in qualche maniera Tommaso Buscetta non era completamente preciso quando disse:«Mafia è una parola che non esiste, il termine corretto è Cosa Nostra». Le indagini mostrano che Cosa Nostra, senza connessioni con imprenditori e politici è solamente un'organizzazione criminale; diventa mafia (alla stessa maniera di come le "famiglie" napoletane diventano Camorra) solo quando viene creata questa relazione triadica. E questo accade anche perché il legame coi politici conduce a relazioni intense anche con le pubbliche amministrazioni.

Precedenti interventi dal resto dell'Europa hanno mostrato che questo genere di sistemi criminali non sono presi di mira dalle polizie degli altri paesi; inoltre l'opinione pubblica ammira, in qualche maniera, gli imprenditori che sono in grado di creare connessioni con politici e criminali, considerandoli talvolta degli esempi di successo da seguire.

Questa tematica è strettamente connessa alla cruciale problematica dell'indipendenza degli organi inquirenti e, con riferimento all'opinione pubblica, dell'indipendenza e terzietà degli organi di informazione. Le finalità di questa relazione mi spingono a concentrarmi sul primo punto.

Qualche anno fa, come esperto designato dall'Unione Europea e dal Consiglio d'Europa, ho trascorso un periodo in un paese che stava accedendo nell'Unione Europea, col fine di rafforzare la nuova istituzione della procura nazionale. Nello svolgimento di questa attività ho avuto modo di conoscere molti alti funzionari di polizia. Molti di loro, come potei sorprendentemente constatare, avevano sulla loro scrivania il simbolo del partito che deteneva la maggioranza nel parlamento locale. Questo dimostra che il problema di contrastare connessioni improprie tra la politica e il crimine organizzato non rappresenta semplicemente una questione di adeguata formazione delle forze dell'ordine e investigative ma anche un problema legato alla loro indipendenza. E il problema non riguarda solamente il senso di indipendenza, etica e culturale dei singoli quanto piuttosto l'atteggiarsi dell'ordinamento legale esistente; dietro i risultati dell'antimafia in

Italia non ci sono solo le lezioni fondamentali di magistrati come Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, ma anche un sistema di concreta indipendenza delle forze di polizia e soprattutto della magistratura rispetto agli altri poteri.

Per fortuna nell'ordinamento italiano il problema non riguarda né gli organi inquirenti, indipendenti in quanto parte della Magistratura, né la Polizia, che agisce seguendo le direttive delle procure, ferma restando la possibilità di intraprendere azioni autonome.

Ma, in una prospettiva comparativa, alla domanda riguardante l'adeguatezza dell'attenzione prestata dagli Stati rispetto alla necessità di investigare tali sistemi triadici, mi sento di rispondere affermando che tutto dipende dal livello di indipendenza che viene garantito agli organi inquirenti di tali Stati.

La peculiarità del nostro sistema italiano sotto questo punto di vista dovrebbe rappresentare un aspetto immancabile della lotta dell'Unione Europea contro la criminalità organizzata. Il sistema costituito dalla Direzione Nazionale Antimafia (DNA) e dalle 26 strutture territoriali (Direzioni Distrettuali Antimafia) fornisce la centralizzazione e il coordinamento delle indagini sul crimine organizzato mafioso. Un sistema diversamente strutturato, nel quale la polizia lavora indipendentemente dai procuratori, non permetterebbe di coordinare le indagini. Questo sarebbe molto più evidente se ai procuratori fosse tolto il potere di raccogliere le notizie di reato.

Nella prospettiva sovranazionale ed in particolare in quella della nuova Decisione Quadro su Eurojust che fornisce poteri diretti ai membri nazionali di prendere importanti decisioni, in caso di urgenza, riguardo le indagini effettuate nei rispetti paesi (ad es. l'istituzione di squadre investigative comuni, richiedere o fornire assistenza giudiziaria, consentire operazioni sotto-copertura), qualsiasi riforma che privi gli uffici dei procuratori della direzione delle indagini, consentirebbe ai membri nazionali di Eurojust di applicare con grande frequenza questi poteri; dal momento che, durante le indagini, gli uffici dei procuratori, privati, a seguito di detta deprecabile prospettiva di riforma, della conduzione delle indagini, non sarebbero tempestivamente informati degli sviluppi ed in ogni caso sarebbero privi del concreto potere di guidare le indagini, ne conseguirebbe che l'intervento del rappresentante nazionale di Eurojust, in sostituzione del pubblico ministero nazionale, rischierebbe di divenire la norma; il che avrebbe ricadute improprie su tutto il sistema di coordinamento delle indagini antimafia da parte delle varie direzioni distrettuali.

Con ulteriore riferimento al contrasto al crimine organizzato a livello europeo è necessario fare una premessa.

Come tutti sanno l'assistenza giudiziaria a livello europeo e internazio-

nale è particolarmente importante, per il semplice fatto che il riciclaggio di denaro all'estero è la via più comune per nascondere i profitti illeciti e ottenere ulteriori profitti dagli stessi attraverso investimenti. Ed in effetti, l'esigenza di contrasto del riciclaggio è molto sentita a livello internazionale ed europeo, con direttive spinte a particolari aspetti di dettaglio.

La relazione del 2009 della *Financial Action Task Force* (istituzione del Consiglio d'Europa, meglio noto in Italia con l'acronimo GAFI) sul riciclaggio di denaro, indica infatti dettagliati indicatori del riciclaggio di denaro, all'attenzione di banche e agenzie di sicurezza a livello internazionale:

- l'effettuazione di numerosi depositi di piccolo importo attraverso assegni, ordini di pagamento, traveller's cheques e assegni circolari;
- incassi effettuati con assegni di terzi o assegni con girate multiple;
- gli ordini di pagamento, i traveller's cheques e gli assegni circolari sono numerati sequenzialmente in tagli che non superano la soglia oltre la quale scatta l'obbligo di segnalazione (la cosiddetta "strutturazione");
- gli assegni in uscita a terzi soggetti coincidono o sono prossimi in termini temporali ad assegni in entrata da soggetti terzi;
- i bonifici sono fatti da o verso giurisdizioni non cooperative, paradisi fiscali o aree geografiche ad alto rischio (cioè giurisdizioni note per la produzione di droghe illegali, sostanze psicotrope o con forti collegamenti al terrorismo);
- bonifici o versamenti sono effettuati da o verso terze parti non collegate (sia nazionali che estere) ovvero il nome o il numero di conto del beneficiario o del mittenti non sono stati forniti;
- vengono ricevuti molti bonifici di modesta entità che vengono quasi immediatamente ritirati in maniera incoerente rispetto all'attività del cliente e alla sua storia;
- si verifica un'intensa attività di trasferimento denaro che è inspiegata, ripetitiva, sovradimensionata o mostra schemi inusuali o non ha un apparente scopo di affari;
- il conto titoli viene utilizzato per i pagamenti o bonifici bancari in uscita con limitate o nulle attività disponibili e sembra essere utilizzato più come un conto deposito o una via alternativa per i trasferimenti;
- i fondi vengono trasferiti ad istituzioni finanziarie o di deposito diverse da quelle nelle quali i fondi erano stati inizialmente destinati, in maniera particolare quando sono coinvolti paesi diversi;
- si verificano trasferimenti tra differenti conti intestati al cliente, con nessuno scopo apparente di affari;
- i registri dei bonifici bancari, analizzati in un determinato periodo di tempo, rivelano sospetti o inusuali schemi;

- il cliente richiede che alcuni pagamenti vengano effettuati attraverso conti intestati all'intermediario finanziario piuttosto che attraverso il proprio conto;
- bonifici in uscita a terzi coincidono o sono vicini nel tempo a bonifici in arrivo da terze parti.

La complessità delle operazioni internazionali di trasferimento del denaro e di altri beni mostra dunque quanto difficile sia individuare, congelare, sequestrare e confiscare i proventi criminali all'estero; questo è il vero nodo sul quale la cooperazione giudiziaria internazionale dovrebbe concentrarsi. Ne segue che la cooperazione nella lotta al crimine organizzato transnazionale è sempre più importante insieme ai suoi corollari che, come mostrato di seguito, cercano di rendere ad armi pari la lotta tra le autorità di contrasto e la pervasività e le capacità delle organizzazioni criminali.

In primo luogo sono necessari strumenti giuridici adatti a contrastare una criminalità senza frontiere (e questo ci porta a considerare i punti di forza e di debolezza della legislazione italiana) e un atteggiamento proattivo da parte degli investigatori, con la ricerca di contatti diretti a fini di coordinamento e scambio di informazioni, anche prima dell'inizio di una richiesta formale di assistenza giudiziaria.

In secondo luogo è fondamentale una tendenza ad avere dinamiche e dirette relazioni con le autorità giudiziarie degli altri paesi, considerando e comprendendo le rispettive necessità con un atteggiamento di reciproco adattamento. Qualsiasi sforzo comunque necessità di essere accompagnato dalla certezza che qualsiasi contrasto va risolto non solo, come in passato, con la buona volontà reciproca ma anche sulla base della legislazione europea, come ad esempio la vigente Convenzione Europea sull'assistenza reciproca del 29 maggio 2000. Tale documento specifica ad esempio che l'assistenza internazionale (art. 4) va fornita nelle forme indicate dall'autorità richiedente. Sfortunatamente tale convenzione non è stata ratificata da Italia, Grecia e Lussemburgo.

Questo rappresenta un punto di debolezza per l'Italia nella lotta al crimine organizzato transnazionale, se si tiene conto degli strumenti di contrasto messi a disposizione da questa convenzione. Mi riferisco in particolare alla possibilità di creare squadre investigative comuni e di usare la videoconferenza per interrogare accusati e testimoni. Questi sono campi nei quali in Italia si avverte la mancanza della ratifica di tale convenzione.

In tal caso, peraltro, la buona volontà ha avuto l'opportunità di compensare i limiti legislativi. Infatti, quando alle autorità italiane è stato chiesto l'utilizzo delle videoconferenze a favore di autorità giudiziarie europee,

questo è stato sempre concesso senza problemi, in virtù di un approccio proattivo e disponibile[20].

D'altra parte la mancanza di tale ratifica persiste come un punto di debolezza specie se comparato al fatto che, in altri ambiti riguardanti il contrasto al crimine organizzato transnazionale, l'Italia è all'avanguardia. Mi riferisco in particolare alla legislazione nazionale riguardante le strutture di coordinamento della cooperazione internazionale con rappresentanza esterna. A tal proposito un riferimento deve essere fatto all'attività svolta dalla Direzione Nazionale Antimafia (DNA). Come si legge nel rapporto 2009 della DNA, limitato tuttavia ai casi nei quali la stessa ha prestato la propria collaborazione (concernenti esclusivamente la cooperazione nel contrasto della criminalità mafiosa e forme simili) il numero totale di richieste attive di assistenza (europea e internazionale) inoltrate dalle autorità giudiziarie italiane nell'ambito del crimine organizzato, con il supporto della DNA, è stato pari a 212. Tra i paesi interessati spiccano le richieste di assistenza giudiziaria ricevute dall'Olanda (31), dalla Spagna (27), dalla Germania (20), dalla Svizzera (18), dalla Francia (15) e dalla Romania (11). A detta di questo rapporto permangono delle difficoltà, come confermato dalle autorità giudiziarie, e in particolare:

- la mancanza in alcuni paesi di norme che consentano la cooperazione giudiziaria;
- l'ottenimento di risposte irrilevanti o insufficienti;
- tempi di attesa troppo lunghi.

La mancanza di collaborazione non è sempre giustificata, talvolta sembra limitata da un non lodevole nazionalismo, talaltra anche indebitamente motivata dal riferimento alla mancata ratifica da parte dell'Italia delle convenzioni internazionali, pur se irrilevanti nei casi considerati[21].

[20] A tal proposito vale la pena menzionare un caso specifico. In un processo nel Regno Unito contro un uomo iraniano, accusato di frode commerciale frode contro una banca, era necessario esaminare la testimonianza di un cittadino spagnolo che viveva in Italia e che non poteva materialmente recarsi al processo. Dietro richiesta delle autorità giudiziarie inglesi, il Ministro italiano della Giustizia e l'autorità giudiziaria competente concessero l'interrogatorio del testimone in Italia, attraverso videoconferenza, pur in assenza della ratifica da parte dell'Italia della citata Convenzione 29.5.2000, fornendo, come base per tale decisione, il fatto che tale strumento è previsto dal codice di procedura penale italiano, nell'ambito della raccolta della prova in ambiti nazionali, e facendo riferimento, a livello internazionale, all'articolo 1 della Convenzione del 1959, che impone ai Stati membri la massima collaborazione con le altre autorità giudiziarie europee.

[21] Mi è accaduto di incontrare, in indagini svolte in cooperazione con un altro Stato membro, un magistrato che, dopo aver cooperato con diligenza nella raccolta delle prove attraverso l'interrogatorio nel suo Stato della vittima del crimine commesso in Italia, mi chiese di emettere per l'arresto dell'accusato (anch'esso nativo del suo Stato membro) una domanda di estradizione, ai sensi della Convenzione del 1957, piuttosto che un mandato di

Ad ogni modo non possiamo negare che, talvolta, tali comportamenti trovano qualche base, per pretestuose eccezioni; la Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale, firmata a Palermo nel dicembre 2000, è stata dall'Italia ratificata solo nel 2006, anche se è stata proprio l'Italia che ne ha ispirato la realizzazione, come dimostrato dalla scelta simbolica della città nativa di Giovanni Falcone per la firma. La decisione quadro sul mandato di arresto europeo è stata ratificata nel 2005 con un ritardo di tre anni, uno dei più elevati, pur tenendo in considerazione i nuovi ingressi nell'Unione Europea.

Come già segnalato l'Italia, insieme a Grecia e Lussemburgo, non ha ratificato la convenzione europea sulla reciproca assistenza giudiziaria del 29 maggio 2000.

L'Italia, insieme a Grecia e Lussemburgo, non è neanche in regola rispetto alle decisioni quadro sul congelamento, il sequestro e la confisca sui proventi criminali (del 2003, sul mutuo riconoscimento del congelamento e del sequestro dei proventi criminali; del 2005, sull'armonizzazione delle procedure di congelamento, sequestro e confisca; del 2006 sul riconoscimento reciproco della confisca dei proventi del crimine).

Per queste ragioni non possiamo non concordare con l'indicazione fornita ai legislatori nazionali dalla DNA nel sopra citato rapporto del 2009, che suggeriva di abbandonare la vecchia procedura, secondo la quale la ratifica delle convenzioni internazionali ed europee viene eseguita contestualmente all'adozione, in sede parimenti legislativa, delle norme di attuazione interne. Tale approccio genera ritardi nella ratifica delle convenzioni internazionali; la stessa procedura, viene inoltre adottata per l'attribuzione di rilevanza, a fini interni, anche alle decisioni quadro, con pari ricaduta ritardata delle rispettive previsioni.

Per tale ragione sarebbe auspicabile che anche l'Italia, come già fanno altri paesi mediterranei, provveda a ratifiche immediate delle convenzioni internazionali, ed all'attribuzione di efficacia interna alle decisioni quadro, pur in mancanza di norme attuative dettagliate, ove necessarie. Questo eviterebbe di produrre inadempienze del Paese a fronte della comunità internazionale ed in particolare della UE, nel contempo consentendo alla giurisprudenza di lavorare sul campo a soluzioni pragmatiche, applicative o

arresto europeo, come avevo intenzione di fare, e feci, ai sensi della decisione quadro del 2002. Dopo il mio rifiuto di applicare la convenzione del 1957, basata sul vecchio sistema rogatoriale, questo procuratore mi informò che avrebbe proceduto anche lui ad arrestare i suoi concittadini per quei crimini commessi essenzialmente in Italia (e così ha fatto, dando vita a problemi legati al principio *ne bis in idem*). In questo caso, la risposta alla mia eccezione di incompetenza è stata, a sorpresa, che anche l'Italia, dal suo lato, non avendo ratificato la Convenzione del 29 maggio 2000, non era immune da censure.

interpretative in senso stretto, propedeutiche al lavoro di dettaglio , da svolgersi, se del caso, dal legislatore in un momento anche successivo.

Un altro aspetto fondamentale che deve essere considerato analizzando il sistema italiano, riguarda la maniera nella quale esso tratta il principio della doppia incriminazione con riferimento ai mandati di arresto europeo per misure cautelari o per l'esecuzione di una sentenza. Da un lato, dobbiamo ricordare che il principio della doppia incriminazione è generalmente una condizione per l'estradizione secondo le convenzioni internazionali, compresa quella del Consiglio d'Europa (Parigi, 13 dicembre, 1957) e quella di Palermo (che alla sezione 16 prevede che il reato per il quale l'estradizione può essere consentita, deve essere punito in entrambi gli ordinamenti, richiedente e interpellato). Tale principio è anche una condizione per le richieste di assistenza riguardante il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi del crimine (Convenzione di Strasburgo del primo novembre 1990). Come anticipato sopra vi sono però delle eccezioni ad esso.

Una tra queste è rappresentata dalla Decisione quadro del 2002, che è stata parzialmente confermata dalla legislazione italiana, riguardante il mandato di arresto europeo. Viene fornita una lista di 32 reati – tra i quali anche la "partecipazione ad organizzazione criminale" e altri reati scopo come il traffico di stupefacenti e quello di esseri umani – per i quali la doppia incriminazione non risulta necessaria con riferimento all'emissione e all'esecuzione di un mandato di arresto europeo.

Ebbene, tale eccezione, applicabile solo per 32 forme di reato, è stata ulteriormente ridotta da alcuni Stati membri tra i quali l'Italia, sostituendo la sintetica denominazione dei 32 reati con una più ampia descrizione degli stessi che li rende più vicini alle fattispecie punite dal nostro ordinamento e così di fatto reintroducendo indirettamente il principio della doppia incriminazione[22].

[22] Come conseguenza di ciò la Commissione Europea ha concluso che l'Italia e altri Stati membri non hanno rispettato in maniera soddisfacente le previsioni della decisione quadro. Consideriamo, per esempio, alcune norme attraverso le quali il Legislatore italiano (Sezione 8 della L. 69/2005) ha dettagliato la descrizione generica di alcuni dei più importanti reati. La generica "partecipazione ad organizzazione criminale" venne trasformata in "partecipare ad una associazione di tre o più persone finalizzata alla commissione di più delitti"; l'ampia nozione di "traffico di esseri umani" venne trasformata in "forzare o indurre una o più persone, attraverso violenza, minaccia, inganno o abuso di autorità, a entrare o rimanere o uscire dal territorio di uno Stato o di trasferirvisi, con lo scopo di assoggettarlo alla schiavitù o ai lavori forzati, di indurlo o di sfruttarne la prostituzione"; il "riciclaggio di proventi criminali" venne specificato come "il sostituire o trasferire denaro, beni o altre utilità derivanti da un reato o per compiere, in relazione alle stesse, altre operazioni, in modo tale da ostacolare l'identificazione della loro provenienza illecita".

Anche l'istituzione di squadre investigative comuni, già prevista dalla sezione 13 della Convenzione Europea per l'assistenza giudiziaria del 2000 e ulteriormente disciplinata dalla decisione quadro del 2002, può migliorare l'efficacia delle indagini su gravi reati di terrorismo e traffici internazionali di stupefacenti ed esseri umani che coinvolgono due o più Stati membri dell'Unione Europea. Sfortunatamente l'Italia è l'unico paese UE che non ha ancora dato esecuzione alla Decisione quadro su tale strumento, né al secondo protocollo (2001) della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1959 sull'assistenza giudiziaria che, alla sezione 18, fa riferimento alle operazioni transfrontaliere di polizia. Ed è per questa ragione che in Italia dobbiamo fare riferimento ad altre fonti normative, come le sezioni 39-53 della Convenzione di Schengen del 19 luglio 1990, attuata in Italia nel 1993, che prevede che una richiesta formale di assistenza giudiziaria deve essere indirizzata all'ufficio del procuratore, quale specifico presupposto per la creazione della squadra comune, che invece non è richiesto dalla citata convenzione.

Il paradosso è dunque che mentre sia l'ordinamento istituzionale formato dai soggetti del contrasto, sia le previsioni incriminatrici, vigenti nel nostro Paese, sono abbastanza in linea con gli obiettivi di contrasto, considerando anche le nuove norme antimafia del 2009 e del 2010 (sul regime penitenziario per i mafiosi, sulla confisca dei proventi criminali, sulla tracciabilità dei flussi di denaro connessi ad appalti pubblici), i ritardi nella ratifica e nell'implementazione delle norme UE in termini di assistenza giudiziaria rappresentano un chiaro fattore di debolezza. Questo è uno dei motivi per cui la proposta di risoluzione del Parlamento Europeo oggi presentata merita il nostro pieno sostegno.

Infine vorrei sottolineare un ultimo aspetto, quello secondo me fondamentale della formazione dei giudici e dei procuratori riguardo l'azione di contrasto alle mafie. Tutti noi sappiamo che l'assegnazione di incarichi direttivi a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino venne ostacolata o rallentata dal riferimento a criteri di anzianità che favorivano i colleghi senza esperienza antimafia, ma con maggiore esperienza organizzativa di uffici giudiziari. Di contro, io ritengo che il capo di un ufficio investigativo antimafia non solo deve saper organizzare le risorse umane ma, ancor più, deve mostrare la strada ai suoi collaboratori, con doti di giurista nonché, e non più ormai solo in certe zone del nostro paese, con la qualità del conoscitore dei fatti di mafia.

Non stona in proposito il seguente aneddoto, noto a molti di voi, ma che non è opportuno ricordare. Nel libro "Cose di Cosa Nostra", Giovanni Falcone racconta di quando ad un noto bosso mafioso venne chiesto di spiegare che cosa fosse la mafia. Questi rifletté un attimo e poi così rispose:

«Immaginate che debba essere nominato un nuovo capo della procura di Palermo. I candidati sono tre: uno è competente, indipendente ed esperto, un altro è sostenuto dai politici, il terzo è assolutamente inadatto al ruolo. La mafia vince quando viene nominato il terzo». Falcone spiega le ragioni in questa maniera: «Il terzo farà, senza bisogno di alcun suggerimento, minaccia o corruzione, ciò che la mafia desidera: cioè niente». L'immobilismo rende la mafia vincente.

E questo ulteriormente rafforza il nostro già convinto sostegno alla proposta di risoluzione che abbiamo esaminato.

5. Il punto di vista degli altri eurodeputati

Un primo passo importante nella lotta contro le mafie

di Rita Borsellino[1]

Il rapporto di Sonia Alfano costituisce un passo importante a livello istituzionale nella lotta contro le mafie. Per troppo tempo esse sono state considerate un fenomeno circoscritto all'Italia. Oggi, grazie alla relazione di Sonia, finalmente si affronta il problema anche a livello europeo con la consapevolezza che le mafie sono un grande fenomeno globale, a tratti somigliante al terrorismo, e con legami sempre più evidenti con economia e politica. Ecco perché devono essere contrastate con strumenti comuni.

Trecentoundici miliardi di euro è il giro d'affari in Europa delle organizzazioni criminali tra droga, prostituzione, contraffazioni, traffico di armi e altre attività, come traffico di esseri umani e traffico di rifiuti. Una cifra enorme, comunque inferiore al reale peso delle mafie in Europa, visto che la stima non tiene conto dell'ammontare delle risorse sottratte all'economia attraverso la corruzione e il controllo delle attività illegali. In che modo le istituzioni europee posso intervenire concretamente per contrastare la criminalità organizzata? Nella relazione Alfano abbiamo indicato delle specifiche azioni da perseguire.

Innanzitutto occorre fare un'analisi della portata e dell'entità del fenomeno mafioso e criminale a livello europeo e valutare quali strumenti esistenti possono essere meglio utilizzati e quali invece devono essere intro-

[1] Eurodeputato (SD, Socialdemocratici), Membro della Commissione parlamentare "Libertà civili, giustizia e affari interni".

dotti. Molti strumenti per contrastare il crimine organizzato a livello europeo già esistono ma purtroppo mancano di un coordinamento tra gli Stati membri. In secondo luogo Europol ed Eurojust devono avere maggiori poteri, per essere nelle condizioni di svolgere al meglio il loro ruolo. Il Procuratore europeo, fino ad oggi delineata come figura priva di poteri reali, deve diventare una figura fondamentale, con poteri effettivi e piena competenza su una serie di reati, come previsto dal trattato di Lisbona.

Altra misura fondamentale è l'estensione del reato di associazione mafiosa a tutti gli Stati membri. Sono inoltre necessari strumenti legislativi incisivi per sostenere il lavoro della magistratura, della polizia e della società civile. Non di secondaria importanza è la materia riguardante la confisca dei beni alla criminalità organizzata. Occorre un ufficio di coordinamento per la confisca e il riutilizzo di questi beni, che metta in rete le esperienze nazionali e coinvolga gli attori istituzionali e gli operatori. La mafia povera è una mafia che non fa paura a nessuno. Allora dobbiamo fare in modo di impoverire la mafia, di colpire i suoi capitali. Inoltre dobbiamo pretendere l'introduzione di una misura europea sulla confisca e il riutilizzo dei beni della criminalità organizzata. Si dice spesso che bisogna promuovere e portare avanti le buone prassi; in Italia abbiamo una legge importante che ha permesso di utilizzare ai fini sociali i beni confiscati. Si tratta di una buona legge che è nata, mi piace sempre ricordarlo, da un'iniziativa popolare, ed è stata approvata dal Parlamento Italiano quasi all'unanimità, con l'eccezione di una astensione. Risulta necessario emanare norme più severe contro la criminalità finanziaria e il riciclaggio di denaro.

Altro argomento contenuto nella relazione, che sta particolarmente a cuore a molti di noi, riguarda la tutela dei testimoni di giustizia. I testimoni di giustizia devono essere protetti con una nuova identità, un nuovo lavoro, anche a livello europeo, perché coraggiosamente denunciano e permettono alla Giustizia di fare passi avanti. Bisogna riempire il vuoto normativo su questa materia. Ed infine abbiamo chiesto norme per evitare che i condannati in via definitiva per reati connessi alla criminalità organizzata possano candidarsi alle elezioni europee. Questi sono solo alcuni dei provvedimenti contenuti nella relazione di Sonia Alfano, che ringrazio ancora una volta per il grande lavoro svolto. Un lavoro cui tutti i gruppi politici, compreso quello dei Socialisti e dei Democratici cui appartengo, hanno partecipato dando un importante contributo.

Per troppo tempo, anche in Europa, su questi temi è mancata la passione, la passione civile, la passione che fa della legalità lo scopo fondamentale della crescita di una comunità. Spero che questa passione ritorni il più presto possibile.

La necessità di un approccio globale per combattere le mafie

di Luigi De Magistris[2]

Oggi la distinzione tra mafie, reati dei colletti bianchi e corruzione non è nitida. Tutte queste attività illecite sono fortemente interconnesse e interferiscono nel funzionamento dei nostri sistemi politici ed economici. Infatti, ogni gruppo criminale costituisce un'impresa criminale e dunque le mafie e le organizzazioni criminali possono essere viste come gli effetti collaterali di una specifica forma di capitalismo; un capitalismo che potremmo definire "clientelare" e che si basa sulle collusioni tra gli attori del mercato.

Se non esiste concorrenza nei sistemi politici ed economici, il successo negli affari dipende esclusivamente dalle strette relazioni tra imprenditori e funzionari pubblici. Perciò le istituzioni sono caratterizzate da una fragilità endemica e i criminali cercano semplicemente di sfruttare la condizione di assenza o di debolezza dello Stato. In un certo senso, l'economia criminale è una caratteristica dei fallimenti del mercato, in base alla quale lo Stato non ha fornito un quadro normativo efficiente.

Questa è la ragione che mi porta pensare che la concorrenza sia di fondamentale importanza; la corruzione, infatti, si verifica quando vi è una mancanza di concorrenza nelle arene politiche ed economiche.

Negli ultimi anni, le organizzazioni criminali sono cresciute fortemente, in primo luogo a causa del fatto che, a partire dalla fine della Guerra Fredda, la *governance* europea ha fallito nel tenere il passo della globalizzazione economica.

Dunque, a causa della mancanza di cooperazione tra Stati, la globalizzazione dei mercati ha anche condotto alla globalizzazione del crimine. Questo significa che se il crimine è diventato globale, la nostra risposta dovrebbe essere globale. Se il crimine organizzato è diventato un problema transazionale, estremamente difficile da sradicare senza cooperazione, la comunità internazionale dovrebbe sviluppare un approccio sovranazionale.

Inoltre, la corruzione non è più percepita come un fenomeno limitato alle non-democrazie. Oggi, dobbiamo ammettere che la corruzione non rappresenta un'eccezione rispetto alla regola, quanto piuttosto una pandemia tipica delle democrazie contemporanee. Inoltre, la corruzione sembra essere una specie di sottoprodotto della costruzione del consenso, intrecciata con le procedure democratiche e con l'economia di mercato. Difatti, i più grandi paesi a livello commerciale sono anche i più grandi mercati per i beni il-

[2] Sindaco di Napoli, già eurodeputato e Presidente della Commissione parlamentare "Controllo di bilancio".

leciti. Di conseguenza, l'espansione delle attività criminali è strettamente connessa alla crescita del volume di scambi.

Concordo con Joseph Schumpeter che riteneva che «problemi quali le "mazzette" e la corruzione, che compromettono molti aspetti della vita pubblica, sono radicati nel movente egoistico dei politici». Questo significa che la corruzione è un male difficile da curare ma che è ancora possibile trovare rimedi. Indubbiamente, gli Stati hanno dato prova di essere troppo deboli durante le crisi, mentre le mafie e le altre organizzazioni criminali sfruttavano la debolezza istituzionale per ottenere vantaggi illeciti.

La fragilità delle istituzioni, enfatizzata dalla recessione, ha inoltre permesso ad un piccolo numero di imprese di sviluppare la capacità di modellare le leggi, le politiche e le regolamentazioni statali a proprio vantaggio, foraggiando i funzionari pubblici con varie dazioni. Inoltre, a causa dell'aumento della domanda di beni illeciti, le risorse legali disponibili sono semplicemente insufficienti per minacciare i mercati illegali. Questa è la ragione per cui l'incapacità degli Stati nel governare le trasformazioni economiche ha fornito alle mafie nuove opportunità di affari.

Lo Stato è "catturato" e un potente settore privato cerca di modellare le decisioni prese da quello stesso e debole Stato, imponendo barriere anticoncorrenziali che generano profitti concentrati nelle mani di pochi e costi sociali estremamente rilevanti. Dopo tutto, oggi le mafie sono composte da laureati e si insinuano lungo la superficie legale del sistema.

I mafiosi sono apparentemente dei professionisti rispettabili, in giacca e cravatta, che capiscono di finanza e che siedono allo stesso tavolo con politici e imprenditori. Secondo me, uno degli aspetti più intriganti di molte organizzazioni criminali è la tendenza di mascherare il loro potere dietro le fattezze dell'autorità statale.

Perciò ritengo che sia necessario un approccio globale e integrato per contrastare il crimine organizzato transnazionale. Per fare ciò è necessario implementare un efficiente sistema di *governance* economica.

Inoltre, penso che è necessario incentivare la partecipazione della cittadinanza ai processi decisionali, favorendo l'educazione civica e rafforzando le istituzioni democratiche. Un sistema politico competitivo genera lo sviluppo di una società civile indipendente e matura che favorisce la selezione di buoni politici. Ovviamente, sono rari i casi di politici dotati di senso civico, al contrario dei professionisti della politica che puntano a rafforzare il loro consenso, portando allo sviluppo di burocrazie gonfiate che rappresentano l'effetto legale dell'espansione della corruzione.

Inoltre, la qualità di un politico non è ben nota agli elettori che possono premiare colui che promette più degli altri, senza considerare se il sistema politico può destinare in modo appropriato le risorse che sono oggetto dello

scambio politico. Questi comportamenti producono un aumento della spesa pubblica e favoriscono la corruzione.

Nella mia esperienza, da quando le organizzazioni criminali italiane – Cosa Nostra in Sicilia, la Camorra a Napoli, la 'Ndrangheta in Calabria e la Sacra Corona Unita in Puglia – si sono spostate dalle stragi di funzionari pubblici all'infiltrazione nelle istituzioni, piuttosto che utilizzare i metodi investigativi tradizionali, dobbiamo scoprire in che maniera le mafie si appropriano dei fondi europei attraverso l'utilizzo di società di facciata apparentemente "pulite". L'Italia, per esempio, ha il più alto tasso di incidenza di frodi fiscali contro l'Unione Europea. L'attuale politica fiscale nazionale è anch'essa responsabile di questo fenomeno; basti pensare allo "scudo fiscale", approvato dal governo Berlusconi due anni fa e che prova come alcuni interessi privati hanno influito sulla struttura normativa italiana, in maniera che possano risultare agevolate le attività criminali.

Lo "scudo fiscale" garantisce anonimato per i detentori di conti correnti all'estero che reintroducono i loro capitali in Italia. Questo accade perché le organizzazioni criminali necessitano di investire senza problemi del denaro che è stato riciclato. I lavori pubblici possono essere finanziati da denaro "sporco", proveniente dai proventi delle attività illegali; infatti, i colletti bianchi delle mafie hanno infiltrato le società che gestiscono soldi pubblici. Per questa ragione, voglio sottolineare l'importanza di approvare una specifica normativa anticorruzione.

La legislazione speciale antimafia rappresenta un'eccellente pratica da seguire. Queste norme hanno dimostrato di essere efficaci, colpendo al cuore il potere mafioso, attraverso il sequestro e la confisca dei patrimoni criminali illegalmente accumulati.

Sono del parere che il rafforzamento di alcune convenzioni anticorruzione sia di fondamentale importanza.

Al fine di contrastare l'internazionalizzazione della criminalità organizzata a livello europeo, le istituzioni europee devono promulgare misure quali l'istituzione del procuratore europeo ovvero il riconoscimento a livello europeo del reato di associazione mafiosa. Gli Stati Membri dell'Unione Europea dovrebbero seguire l'esempio dell'Italia, introducendo misure severe in tema di sequestro dei capitali illeciti e prevedendo schemi di protezione per gli informatori. La richiesta di credenziali antimafia per la partecipazioni agli appalti pubblici rappresenta un elemento di vitale importanza per contrastare il riciclaggio di denaro.

A mio modo di vedere, un buon rimedio contro la corruzione risiede anche in un'opinione pubblica ben informata che controlli e chieda conto ai politici, rispetto alle loro azioni.

Con riferimento ai fattori politici, le politiche fiscali sono le più impor-

tanti. Le amministrazioni dovrebbero assicurare la trasparenza delle politiche, potenziando le norme che danno pieno accesso ai documenti e che richiedono ai partiti politici e ai politici stessi di rendicontare qualsiasi forma di contributo ricevuto. Più i cittadini partecipano alla vita pubblica, meglio possono valutare la qualità e l'efficacia del sistema politico. Inoltre, la lotta alla corruzione dovrebbe mirare a promuovere accordi internazionali con i paradisi fiscali al fine di ridurre il segreto bancario.

La natura dell'autorità investigativo-giudiziaria è ugualmente importante. La magistratura deve essere indipendente per svolgere la sua funzione in maniera imparziale, con una separazione rispetto al potere esecutivo. Le indagini penali riguardanti i politici non dovrebbero essere portate avanti da commissioni parlamentari di inchiesta. I procuratori che appartengono al governo, infatti, non avrebbero alcun interesse a indagare i parlamentari.

In conclusione, ritengo che una buona *governance* rappresenti forse il più importante fattore per sradicare la corruzione e le mafie. Come sosteneva Giovanni Falcone «la mafia è un fatto umano e come tutti i fatti umani ha un inizio e avrà anche una fine».

Un'unica azione di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata

di Monica Macovei[3]

Il buon governo e lo Stato di diritto richiedono un approccio coordinato e robusto a livello dell'Unione Europea in materia di contrasto alla corruzione e al crimine organizzato. Le recenti iniziative legislative avviate dalla Commissione europea e dal Parlamento Europeo mostrano che l'UE si sta muovendo nella giusta direzione, trasformando la lotta alla corruzione da questione interna a questione europea, come si evince dal pacchetto della Commissione del 6 giugno di quest'anno[4] e dalla risoluzione anticorruzione del Parlamento Europeo, adottata il 15 settembre 2011. Adesso spetta al

[3] Eurodeputato (PPE, Partito Popolare Europeo), Membro delle Commissioni parlamentari "Libertà civili, giustizia e affari interni" e "Controllo di bilancio".

[4] Il 6 giugno 2011 la Commissione ha adottato un pacchetto anticorruzione che include: una Comunicazione sul contrasto alla corruzione nell'UE, con la presentazione della relazione anticorruzione UE e gli aspetti pratici del suo funzionamento; una Decisione della Commissione che stabilisce il meccanismo di *reporting* anticorruzione; una Relazione sull'implementazione della Decisione Quadro del Consiglio 2003/568/GAI sul contrasto alla corruzione nel settore privato; una Relazione sulle modalità di partecipazione dell'UE al GRECO (Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione).

Consiglio adottare rapidamente una decisione per affermare inequivocabilmente che la corruzione rappresenta una minaccia per la sicurezza interna dell'Unione.

Non c'è crimine organizzato senza corruzione. Per sradicare le reti criminali e fermare le attività illegali, dobbiamo affrontare entrambi i tipi di attività criminali, contestualmente, a livello UE.

Per soddisfare le aspettative del cittadino dobbiamo continuare a fare delle misure anticorruzione e dello smantellamento delle reti criminali le nostre priorità politiche. La corruzione e i reati economici sono minacce alla sicurezza interna dell'Unione. La crisi attuale non riguarda solo il sistema bancario. È diventata piuttosto un banco di prova per testare la capacità del processo di integrazione europea – e delle istituzioni europee in generale – di rispondere alle sfide economiche globali. Il dibattito dei media sulla crisi del debito sovrano greco, compresa la necessità di cancellare gran parte del debito nazionale greco e aumentare i fondi del Fondo europeo di stabilità finanziaria, ha dimostrato l'impossibilità di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi che affliggono sistemi finanziari domestici.

Il contrasto alle pratiche corruttive ristabilirebbe la fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni dell'UE. I contribuenti europei devono essere rassicurati sul fatto che i loro soldi non vengano distratti dalle imprese illegali, dalla corruzione e dalla frode. Soprattutto in questo momento in cui l'Unione Europea sta discutendo importanti pacchetti finanziari per aiutare le economie in difficoltà negli Stati membri, i cittadini europei devono avere la certezza che il denaro illecitamente acquisito sia confiscato e restituito ai bilanci nazionali e che vengano attuate norme chiare per prevenire e punire la corruzione e la frode. Questo ripristino della fiducia è assolutamente essenziale per lo sviluppo a lungo termine e l'unità dell'Unione Europea. La visione dei fondatori dell'Unione era l'Europa unita. Dobbiamo essere quindi uniti nel punire coloro che infrangono la legge.

La corruzione ha spesso implicazioni attraverso e oltre i confini dell'UE. L'Eurobarometro 2009[5] mostra che il 78% dei cittadini europei ritiene la corruzione un grave problema nel loro paese. Inoltre un cittadino su cinque vorrebbe un impegno dell'Unione Europea nella lotta alla corruzione a livello nazionale. Le istituzioni europee hanno tentato più recentemente di fronteggiare questo fenomeno. La Commissione ha elencato le "forme gravi di criminalità organizzata" come uno dei cinque obiettivi strategici per la strategia europea di sicurezza interna, unitamente al terrorismo, alla criminalità informatica, alla sicurezza delle frontiere e ai disastri causati

[5] Eurobarometro, 72.2., 2009, Atteggiamento dei cittadini europei riguardo la corruzione.

dall'uomo[6]. In tale maniera è stata di fatto ampliata la nozione di "sicurezza (europea)", che comprende ora anche la criminalità organizzata e le catastrofi naturali, aree di intervento non comunemente associate alla sicurezza nazionale. Il Programma di Stoccolma individua la corruzione e la criminalità economica tra le minacce che bisogna fronteggiare prioritariamente per il futuro. Questi sono i segni di una consapevolezza emergente a livello europeo del concetto di "sicurezza", che dovrebbe essere ulteriormente rafforzato in modo da collegare più esplicitamente la lotta contro le reti criminali con le misure anticorruzione.

Gli sforzi dell'Unione per contrastare la corruzione e la criminalità organizzata hanno sofferto di carenze simili tra loro. Fino alla decisione della Commissione del 6 giugno, la corruzione è stata considerata una questione interna, riguardante le autorità nazionali degli Stati membri. Ironia della sorte, essa rappresentava un problema solo per i paesi nel processo di pre-adesione (all'UE), mentre successivamente al loro ingresso non si è ritenuto necessario procedere a ulteriori valutazioni dell'attuazione di adeguate misure anti-corruzione per i sistemi giudiziari e di sicurezza. Per questo motivo la decisione della Commissione del 6 giugno è la benvenuta e rappresenta un passo avanti verso una politica anticorruzione a livello dell'Unione.

Un approccio frammentario alle politiche di contrasto non è in grado di affrontare i collegamenti diretti tra la diffusione di organizzazioni di tipo mafioso e i 120 miliardi di euro, circa l'1% del PIL dell'UE, che ogni hanno vengano persi a causa della corruzione nei paesi europei[7]. Le tangenti non sono attività illegali "innocue". Non dimentichiamo che il denaro utilizzato per oliare i meccanismi delle imprese illegali con la corruzione di funzionari governativi e giudici, è ciò che rende possibili le altre attività criminali.

L'*Anti-Bribery Act* del Regno Unito (2010), che rappresenta una normativa modello in tema di contrasto alla corruzione da esportare in altri Stati membri dell'UE, criminalizza la corruzione di funzionari stranieri al fine di ottenere o conservare affari[8]. Questa pratica dovrebbe essere resa illegale anche a livello UE e da ciascuno Stato membro, al fine di sostenere la concorrenza leale e migliorare l'offerta complessiva di servizi e prodotti ai consumatori europei.

Infine il Parlamento Europeo deve muoversi come un efficiente co-legislatore in materia di giustizia e affari interni. È deplorevole che il ciclo di politiche contro le criminalità organizzata, adottato dal Consiglio Giusti-

[6] COM(2010)0673.
[7] COM(2011)038.
[8] Transparency International, *2010 UK Bribery Act – A Briefing for NGOs*, 08/2010.

zia e Affari Interni l'8-9 novembre 2010, non preveda il coinvolgimento del Parlamento nell'individuazione delle priorità, nella stesura degli obiettivi strategici e in fase di valutazione dei risultati ottenuti. Al Parlamento Europeo, l'unico organo dell'Unione eletto direttamente, deve essere dato lo stesso peso delle altre istituzioni nell'ideazione e nella realizzazione degli sforzi dell'Unione per combattere la corruzione e la criminalità organizzata.

La recente adozione di due risoluzioni del Parlamento Europeo punto di riferimento su questi temi è un primo passo positivo verso un maggiore attivismo. La risoluzione anticorruzione afferma chiaramente l'urgenza della lotta alla corruzione a livello UE. Il Parlamento Europeo invita la Commissione a dare priorità alla lotta contro la corruzione nel contesto dell'agenda di sicurezza europea e a monitorare l'attuazione e l'applicazione da parte degli Stati membri delle norme europee anticorruzione vigenti. Invita inoltre la Commissione ad adottare norme minime sulla definizione di sanzioni per reati di corruzione[9] e di agire per armonizzare la normativa che protegge gli informatori e la criminalizzazione di arricchimento illecito. Le misure attuali andrebbero ulteriormente rafforzate.

Pur se spetta ancora agli Stati membri un ruolo fondamentale su queste tematiche, il Parlamento Europeo e l'Unione Europea nella sua interezza hanno l'obbligo di proteggere gli interessi dei cittadini europei e di garantire l'attuazione delle norme comuni europee, dei valori e dell'*acquis* giuridico.

La corruzione e il crimine organizzato riguardano tutti gli Stati membri

di Cornelis de Jong[10]

Tradizionalmente, giustizia e affari interni sono stati considerati come ambiti direttamente connessi alla sovranità nazionale. Questi settori riguardano il "potere" dello Stato di incidere nella libertà delle persone al fine di proteggere gli interessi della società nel suo complesso.

Tuttavia, con l'apertura delle frontiere interne, gli Stati membri dell'Unione Europea non hanno solo creato un mercato interno, ma anche uno spazio aperto per i criminali. Oltre che per le imprese legali, anche per le

[9] Parlamento Europeo, Risoluzione, RSP/2011/2744, §4 e 7.

[10] Eurodeputato (GUE, Sinistra Unitaria Europea/Sinistra Verde Nordica), Membro delle Commissioni parlamentari "Libertà civili, giustizia e affari interni" e "Controllo di bilancio".

entità criminali è divenuto possibile compiere più facilmente operazioni transfrontaliere. Quindi è essenziale per l'UE fare i conti con questi sviluppi, individuando e attuando una strategia per combattere questo tipo di criminalità organizzata.

C'è una seconda ragione per cui la lotta alla criminalità organizzata dovrebbe essere una questione prioritaria per l'UE e i suoi Stati membri. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'UE ha posto maggiormente l'accento sui valori comuni, in particolare attraverso l'adozione della Carta dei diritti fondamentali. La piena realizzazione e tutela di questi diritti è particolarmente minacciata dalla criminalità organizzata in quanto le attività di quest'ultima intaccano il diritto all'integrità fisica o alla proprietà e tendono a minare diritti di tipo sociale e sanitario. Basti pensare a pratiche quali la tratta di esseri umani e la corruzione che, di fatto, potrebbe privare dell'accesso ai servizi sanitari o educativi i cittadini europei non disposti o non in grado di pagare le necessarie "mazzette". I poveri e i vulnerabili della nostra società sono quindi facili bersagli in quanto hanno meno mezzi per proteggersi contro la criminalità organizzata e la corruzione.

Durante la discussione della relazione di Sonia Alfano abbiamo avuto ampi dibattiti sulla rilevanza del termine "mafia". Anche se questo non è un termine giuridicamente esistente nella maggioranza degli Stati membri, le organizzazioni di tipo mafioso non limitano le loro attività ad uno o due Stati membri. Per loro, l'Unione Europea rappresenta un mercato e dove potranno infiltrarsi, non esiteranno a farlo. Siano esse di tipo mafioso o no, tutte queste organizzazioni cercano di ritagliarsi in Europa nicchie di mercato nelle quali operare tranquillamente; pertanto sono finiti i giorni in cui potevamo vedere la lotta contro la criminalità organizzata come una prerogativa puramente nazionale.

L'Unione Europea ha a sua disposizione una varietà di istituzioni e consessi impegnati nella lotta alla criminalità organizzata. Europol, ad esempio, realizza analisi delle pratiche criminali, Eurojust aiuta a coordinare le indagini tra i vari paesi. Gli Stati membri scambiano con sempre maggior frequenza le informazioni, così come le autorità investigative e giudiziarie hanno incrementato la mole di lavoro insieme. Tuttavia questa collaborazione non è efficace come dovrebbe. Uno dei motivi alla base di questa mancanza di efficacia è la scarsa fiducia reciproca tra le rispettive autorità nazionali, sia investigative che giudiziarie. Come fai a sapere con certezza che nessuna informazione sensibile sarà perduta? Ci sono sufficienti garanzie per l'integrità e l'incorruttibilità dei propri omologhi in altri Stati membri? Queste domande evidenziano il legame diretto tra politiche efficaci contro la criminalità organizzata e la lotta contro la corruzione.

Nessuno Stato membro è libero dalla corruzione. Troppo spesso, duran-

te le discussioni della crisi attuale della zona euro, si indicano i paesi dell'Europa meridionale e orientale come corrotti. Non bisogna invece dimenticare che sono sovente le società con sede in altri Stati membri a pagare le tangenti in questi paesi più vulnerabili. Al momento le autorità polacche stanno indagando su un caso di corruzione degli ospedali polacchi da parte di Philips, un'importante multinazionale con sede nei Paesi Bassi. Si tratta di un caso particolarmente grave in quanto riguarda forme di sollecitazione attiva: sono stati cioè i rappresentanti della Philips a offrire le tangenti in questione per essere certi dell'andata a buon fine dell'affare.

Risulta quindi della massima importanza che in tutti gli Stati membri vi siano mezzi sufficienti per combattere la corruzione, sia aumentando l'integrità dei funzionari pubblici sia perseguendo e punendo le società che risultano coinvolte in pratiche di corruzione in tutta Europa.

Anche se la lotta contro la criminalità organizzata è una priorità in quanto tale, poiché i suoi effetti danneggiano seriamente la nostra società, alla lotta contro la corruzione dovrebbe essere parimenti data la massima priorità possibile. La nostra polizia e le nostre autorità giudiziarie devono essere in grado di fidarsi reciprocamente e, pertanto, la loro integrità e la loro affidabilità risultano di fondamentale importanza.

In questo contesto ho formulato un piano d'azione contro la corruzione, che è stato successivamente adottato da deputati che hanno idee simili alla mie e che appartengono a tutti i principali gruppi politici. Siamo stati in grado di impegnarci in un dialogo costruttivo e informale col Commissario Malmström e abbiamo contribuito alle sue idee al riguardo. Le sue proposte per un sistema di monitoraggio completo sono le benvenute[11] poiché il meccanismo previsto porterà ad un migliore coordinamento delle politiche anti-corruzione e mi augurò che questo permetterà un approccio più efficace in tutti gli Stati membri. L'unico rammarico sta nel fatto che la prima relazione verrà predisposta e presentata solo nel 2013. Non possiamo perdere due anni nella lotta alla corruzione.

L'urgenza della questione è venuta alla ribalta in modo molto chiaro durante l'attuale euro-crisi. Parte del problema nelle economie più deboli della zona euro è la diffusa economia sommersa. Per definizione, l'esistenza di una grande economia informale porta ad una perdita di entrate fiscali essenziali per affrontare l'attuale situazione di instabilità di bilancio in questi paesi.

Tuttavia, la lotta alla corruzione non è facile. Non è sufficiente adottare

[11] La Commissione Europea ha presentato il 6 giugno 2011 il suo pacchetto anticorruzione che comprende, tra gli altri provvedimenti, la decisione C(2011) 3673 con la quale viene istituito il meccanismo europeo di valutazione periodica delle politiche anticorruzione (n.d.c.).

una legge che vieti e criminalizzi le pratiche di corruzione. La vera sfida è rappresentata dall'attuazione delle norme in quanto la loro esecuzione è particolarmente ostacolata dal fatto che nel caso di corruzione entrambe le parti coinvolte sono colpevoli (passivamente o attivamente). Per altri reati, questo non accade: la vittima ha più spesso un interesse a portare il caso in tribunale per ottenere giustizia e chiedere un risarcimento per il danno subito. Solo un approccio sistemico nella lotta alla corruzione può funzionare. Il pubblico deve imparare che la corruzione non è un fenomeno normale e che non bisogna accettare alcun tipo di sollecitazione o di pressione. Il giornalismo investigativo deve essere incoraggiato a scovare e a riportare atti di corruzione.

I funzionari pubblici devono essere formati sulle questioni relative all'integrità e devono aderire a rigidi codici di condotta. I loro interessi devono essere dichiarati.

La polizia e le autorità giudiziarie devono avere risorse sufficienti per indagare i casi di corruzione che risultano spesso particolarmente complessi, specie in fase di ricerca delle prove. E la loro integrità deve essere garantita.

Non possiamo aspettare fino al 2013 affinché tutti gli Stati membri sviluppino piani d'azione nazionali con un simile approccio sistemico. È difficile comprendere per quale ragione la Commissione non possa mettere più enfasi su questo tipo di misure come parte del pacchetto di salvataggio per i paesi più deboli della zona euro.

Ho anche sostenuto che forse l'Unione Europea avrebbe bisogno di un super-commissario contro la corruzione piuttosto che di un super-commissario in materia di bilancio, come ora previsto.

Il Parlamento Europeo non deve pensare che con l'adozione della relazione Alfano abbia terminato il suo lavoro. Dovremo rimanere vigili e mettere sotto pressione la Commissione e il Consiglio per farli essere più efficaci.

Il rapporto contiene molte raccomandazioni pratiche. Il Parlamento Europeo deve richiedere alle altre istituzioni una reazione rapida e completa e, in caso di scarsa solerzia da parte delle stesse, non deve esitare a comportarsi di conseguenza.

La lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione meritano di ottenere il massimo livello di priorità da parte dell'Unione Europea, altrimenti saranno gravemente violati i più elementari diritti della Carta dei diritti fondamentali.

La criminalità organizzata e internet

di Timothy Kirkhope[12]

Per molto tempo la questione della criminalità organizzata è stata monopolizzata dal dibattito su come contrastarne le forme più tradizionali come le mafie, il traffico di stupefacenti e il contrabbando di sigarette. D'altra parte oggi stiamo assistendo all'emergere di una diversa tipologia di criminalità organizzata, guidata dallo sviluppo tecnologico. Internet rappresenta un nuovo luogo in cui compiere reati "antichi" come il furto in banca, la violazione dei diritti di proprietà intellettuale, la frode, il riciclaggio di denaro, il gioco d'azzardo e il più tradizionale reato mafioso vale a dire l'estorsione. La criminalità organizzata è più sofisticata e mobile che mai. Il cambiamento fondamentale nella maniera in cui il crimine transfrontaliero agisce comporta che l'Unione Europea, le autorità di contrasto e il settore privato devono rispondere subito con un diverso approccio.

Strumenti come la direttiva sulla criminalità informatica, il *Passenger Name Record* (PNR), l'Ordine Investigativo Europeo, il Mandato di Arresto Europeo, la riforma dell'area Schengen, oltre alle proposte della Commissione Europea sulla criminalità organizzata, sono tutte espressioni della crescente richiesta di affrontare problematiche tradizionali in modo moderno. Lo sviluppo degli *smart phone*, degli iPad, di twitter, di facebook, hanno reso i criminali più mobili e difficili da rintracciare. Internet ha adesso oltre 2 miliardi di utenti. Internet e i social network consentono alla gente di essere anonimi come non mai.

Il Regno Unito è stato recente testimone dei devastanti effetti dei social network e dei suoi collegamenti con la criminalità organizzata. Negli ultimi sei mesi città come Londra e Manchester hanno vissuto disordini che sono stati organizzati sui social network. Per la prima volta nella storia giuridica del Regno Unito stiamo vedendo persone in carcere con condanne per crimini organizzati su internet. I social network hanno una incredibile capacità di diffusione e di raggiungere persone. Nel recente processo riguardante gli scontri a Manchester, Philip Scott Burgess, 22 anni, è stato condannato a tre anni di prigione perché il giudice ha ritenuto il suo ruolo tanto grave quanto quello di coloro che hanno partecipato materialmente agli scontri. Attraverso il solo premere un bottone la gente può organizzare in breve tempo la diffusione di violenze e disordini, saccheggi, danni, causando il

[12] Eurodeputato (ECR, Conservatori e Riformisti Europei), Membro della commissione parlamentare "Libertà civili, giustizia e affari interni".

caso per i servizi di emergenza. In assenza di una legislazione sul tema, la giurisprudenza sta spianando la strada.

Per contrastare la criminalità organizzata su scala globale dobbiamo usare a nostro vantaggio i social network e le nuove forme di *intelligence*. Si tratta di strategie che sono attualmente sperimentate negli Stati Uniti da agenzie come l'FBI e il Dipartimento della Difesa, al fine di condividere meglio le informazioni e di aumentare la prontezza con la costituzione di speciali unità di coordinamento tra le agenzie. Ciò che è evidente è che con un migliore coordinamento e condivisione delle informazioni tra le organizzazioni, le imprese private e le agenzie di intelligence specializzate, saremo meglio attrezzati per affrontare la moderna criminalità transfrontaliera.

È essenziale che i Governi e l'Unione Europea continuino a impegnarsi con l'industria tecnologia e le agenzie competenti per discutere le innovazioni e gli sviluppi. Quello che è evidente è che stiamo giocando una partita estremamente complessa per la quale al momento abbiamo una legislazione inadeguata e scarso coordinamento tra i paesi. Un maggiore coordinamento delle leggi di procedura, ad esempio, faciliterebbe la cooperazione nelle indagini che coprono molteplici giurisdizioni.

Internet è lo strumento sempre più scelto da criminali come i trafficanti di droga, i trafficanti di bambini, i terroristi. Internet rappresenta un terreno fertile per la vendita di prodotti di contraffazione ed è per questo che ritengo essenziale una maggiore consapevolezza pubblica dei pericoli e delle conseguenze del mercato dei farmaci contraffatti, stimato in un valore di circa 55 miliardi di sterline ogni anno. Si stima che quasi il 62 % dei medicinali soggetti a prescrizione offerti su Internet, senza la necessità di una prescrizione, siano falsi. Mentre molte aziende sono legittime e con regolare licenza, ne esistono altrettante che operano a livello internazionale e che vendono prodotti di contenuto o di origine sconosciuta. I farmaci contraffatti possono provenire da diversi paesi nei quali i governi non effettuano controlli o non fanno verifiche sul luogo da cui essi vengono importati, o semplicemente che hanno uno scarso controllo su internet. Nel 2004 Pfizer ha indagato su una farmacia canadese in linea e ha scoperto che il nome di dominio era ospitato in Corea e registrato a St. Kitts. Gli ordini effettuati sul web venivano spediti da Oklahoma City, con un inesistente indirizzo di ritorno. La realtà è che questi 55 miliardi di sterline l'industria finanziano il terrorismo e la tratta degli esseri umani.

La ricerca dimostra che lo sfruttamento criminale dello strumento internet è innegabile. Internet ha fornito mezzi senza precedenti per facilitare la tratta di esseri umani e lo sfruttamento minorile, e allo stesso tempo rappresenta una grande risorsa e opportunità per prevenire, perseguire e

proteggere. I social network e i forum dei siti internet permettono alle autorità di contrasto di tracciare comportamenti criminali e movimenti. I criminali non si limitano a prosperare negli angoli più bui di internet, ma spesso lo fanno in bella vista, sfruttando siti come Craigslist, Facebook, Myspace e Twitter.

La realtà è che i gruppi della criminalità organizzata, gli individui e piccoli gruppi criminali stanno sfruttando le nuove opportunità offerte da internet, e tutti i segni mostrano che la sovrapposizione tra criminalità organizzata e la criminalità su internet è in aumento. Proprio come le aziende, anche i criminali si sono spostati sulla rete in cerca di nuove opportunità e profitti. Se l'*e-commerce* diventa il mezzo attraverso il quale si incrementano gli scambi commerciali internazionali, esso rappresenta anche uno strumento per aumentare le opportunità criminali. Peraltro se i criminali non possiedono le competenze adeguate, esistono molti professionisti pronti a mettersi a disposizione.

Tuttavia, la comprensione di come i criminali lavorano su internet, ci pone di fronte ad un dilemma difficile per i legislatori e per le autorità di contrasto: bisogna utilizzare e trarre vantaggio dalle informazioni degli individui su internet? E come si traccia il limite di questo utilizzo?

L'estrazione di dati, la mappatura e le analisi avanzate possono essere sviluppate per supportare le autorità nella lotta al traffico di esseri umani, al traffico di droga, alle cellule terroristiche e alla prevenzione delle rivolte. Alcune applicazioni come quelle per i cellulari, il *crowdsourcing* e altre nuove tecnologie potrebbero essere utilizzate per aiutare le vittime. Dove sta il limite di simili utilizzi?

La criminalità organizzata è una minaccia per i cittadini europei, per le imprese, per le istituzioni e per l'economia. I criminali possono ora facilmente operare a livello transfrontaliero, in particolare con l'aiuto della tecnologia e di internet. Purtroppo, è questo elemento internazionale e globale che rende ancor più difficile raggiungere una coerenza legislativa. Pur raggiungendo tale obiettivo all'interno dell'Unione Europea, ci troviamo di fronte alla prospettiva che i criminali si trasferiscano al di fuori del territorio UE per portare avanti i loro affari altrove.

Tuttavia è importante avere una strategia di risposta flessibile e veloce per la crescente complessità associata alla tecnologia e alla criminalità transfrontaliera. Ciò si riflette nelle proposte della Commissione e nelle priorità del Parlamento Europeo per contrastare il crimine organizzato, e il loro impegno con le agenzie europee quali Europol, Eurojust e CEPOL, così come il continuo lavoro di indagini informatiche e di formazione della polizia europea. Speriamo che questo voglia dire che siamo solo ad un clic di distanza dalla cattura coloro che desiderano organizzare il caos su Internet.

Verso un modello europeo di lotta alla criminalità organizzata

di Salvatore Iacolino[13]

Parlare di Unione Europea in Sicilia non è semplice. Talvolta si registra una distanza siderale tra le Istituzioni e la vita reale dei cittadini. Ed il ruolo e la portata dell'azione europea sono spesso sottovalutati.

Con la mia attività di deputato cerco quotidianamente di dimostrare che ciò che accade a Bruxelles e negli altri Stati membri incide sulla realtà nazionale e su quella locale. Allo stesso modo, sebbene per ragioni molto diverse, è stato molto difficile parlare di mafie e criminalità organizzata in Europa, perché queste sono comunemente percepite, dai colleghi deputati così come dai funzionari, come fenomeni circoscritti a determinati Stati membri o a determinate Regioni. Una visione fatta di stereotipi e luoghi comuni che non tiene conto delle evoluzioni della criminalità organizzata negli ultimi decenni, soprattutto nell'economia reale.

La sfida che abbiamo affrontato quest'anno – e che ho raccolto con entusiasmo e insieme alla collega Sonia Alfano – è stata quella di parlare di mafie e criminalità organizzata in una prospettiva nuova, internazionale, scevra da riferimenti geografici e sterili localismi. Pur partendo dalla mia orgogliosa sicilianità – e dalla tristemente nota conoscenza che la mia terra ha del fenomeno mafioso – mi sono seduto al tavolo con gli altri Gruppi politici e con i relatori di altre nazionalità con la ferma consapevolezza che esistono varie forme di criminalità organizzata, riconducibili in alcuni casi alla più nota mafia, ma declinate in modelli nuovi che coinvolgono attori diversificati e insistono su territori diversi e lontani tra loro.

È innegabile che il ricorso alle nuove tecnologie ha reso le organizzazioni criminali più dinamiche e ha permesso loro di stringere relazioni ed avviare attività illecite prima difficilmente realizzabili. Il carattere di transnazionalità dei crimini perpetrati è andato crescendo proporzionalmente al progressivo abbattimento di frontiere e limiti all'azione criminale delle mafie europee che per l'uso di Internet, così come di moderne tecnologie della comunicazione ha pure agevolato.

Di non poco rilievo, inoltre, è la riflessione su un'altra caratteristica essenziale delle organizzazioni criminali moderne, ovvero la capacità di infiltrarsi e condizionare l'economia lecita, tanto a livello locale che nazionale, attraverso gare di appalto e lavori pubblici, edilizia, infrastrutture e attività commerciali, i cui proventi contribuiscono a sostenere le attività illecite

[13] Eurodeputato (PPE, Partito Popolare Europeo), Membro della Commissione parlamentare "Libertà civili, giustizia e affari interni".

come il narcotraffico, la tratta e lo sfruttamento di esseri umani, il riciclaggio di denaro, le frodi e le estorsioni. Una vera e propria diversificazione delle attività che – in un'asettica prospettiva finanziaria – trasforma i boss in amministratori delegati di *holding* del malaffare con filiali sparse nel territorio comunitario e fuori dal continente europeo.

Pertanto, solo attraverso un approccio comune europeo ci si può immaginare di contrastare efficacemente un'organizzazione criminale che, pur avendo un radicamento storico in un territorio, allarga il suo raggio d'azione e rafforza la sua rete di basi per le attività lecite e illecite ad altri Stati membri e a Paesi terzi.

E proprio in virtù del principio di sussidiarietà e della sua necessaria applicazione in questo contesto, il contributo italiano assume un ruolo rilevante laddove il quadro di riferimento normativo del nostro Paese rappresenta un *corpus iuris* tra i più avanzati e compiuti nel panorama legislativo europeo e i successi ottenuti sul piano del contrasto al crimine organizzato costituiscono delle *best practices* per tutti gli Stati membri.

Gli emendamenti che ho redatto e che sono in grande misura confluiti negli emendamenti di compromesso della relatrice, ponevano l'accento su alcuni elementi chiave della strategia italiana che auspichiamo possano trovare compiuta formulazione nelle future proposte legislative della Commissione in questa materia.

Per aggredire i patrimoni criminali e indebolire così la capacità di investimento e infiltrazione nella *licit economy*, occorre affinare lo strumento della confisca dei proventi derivanti da attività illecite, anche attraverso misure preventive e prevedendo il riutilizzo dei suddetti beni e immobili a fini sociali. Allo stesso modo dovrà essere tenuta in debito conto la tracciabilità dei flussi finanziari al fine di individuare e bloccare tempestivamente le fonti illegali di guadagno.

Inoltre, vanno assicurati livelli adeguati di protezione a vittime, testimoni e collaboratori anche attraverso istituti giuridici innovativi come l'esame dibattimentale a distanza. Nel contempo, il modello italiano del "carcere duro" potrebbe a ragione essere esportato negli altri Stati membri per introdurre un regime sanzionatorio e detentivo che azzeri il contributo in strategie e informazioni da parte degli affiliati detenuti in carcere.

La definizione, peraltro, di un reato di appartenenza alla criminalità organizzata e la conseguente identificazione di reati tipici, consentirebbe anche di escludere automaticamente dalle procedure a evidenza pubblica in tutti gli Stati membri quelle aziende che sono state già condannate per mafia.

Una maggiore consapevolezza del fenomeno passerà anche dall'impegno del Parlamento europeo a non candidare persone condannate con

sentenza passata in giudicato. Ho recentemente proposto di adottare un codice etico dei deputati che possa certificare l'impegno contro la criminalità e la corruzione da parte dei rappresentanti europei.

Queste dunque alcune delle priorità finora delineate con il rapporto di iniziativa adottato dal Parlamento Europeo lo scorso 25 ottobre. Un traguardo importante, un risultato concreto cercato trasversalmente da tutti i Gruppi politici, che, con una reale volontà di collaborazione, hanno elaborato un testo che potesse affrontare in maniera esaustiva la descrizione del fenomeno della criminalità organizzata europea.

Siamo certi di aver inaugurato una stagione positiva e di poter assistere nei prossimi anni alla definizione di un modello europeo per il contrasto alle mafie e alla criminalità organizzata. Avremo bisogno di maggiore fiducia e cooperazione tra gli Stati membri e le autorità locali, di un efficace coordinamento tra le Istituzioni europee, le Agenzie, i magistrati nazionali e le forze di polizia: auspichiamo quindi la creazione in tempi brevi e con piena operatività di una Procura Europea.

L'Europa che guarda in faccia la mafia e la sfida

di Rosario Crocetta[14]

É stata per me sicuramente una grande sorpresa scoprire, subito dopo la mia elezione al Parlamento Europeo, che né le Istituzioni europee – non sono attrezzate per farlo – né le Istituzioni belghe e francesi mi avrebbero concesso una protezione durante le mie permanenze a Bruxelles e a Strasburgo, per ragioni legate all'esercizio del mio mandato. Una sorpresa per me, condannato a morte dalla mafia, che suonava quasi come la conferma della condanna medesima. Ho camminato per mesi fra le strade di Bruxelles e Strasburgo "come un morto che cammina", sicuro che un giorno o l'altro me l'avrebbero fatta.

Eppure la mia scorta era stata chiesta da ben tre ministri italiani, quello dell'Interno, quello della Giustizia e quello degli Affari Esteri. La protezione era stata chiesta per me e per Magdi Allam. A Magdi, minacciato dal terrorismo islamico, venne concessa subito. Il quadro mi era chiaro. L'Europa comprendeva la minaccia esterna ma non quella interna. Non considerava, cioè, la lotta alla mafia una priorità dell'Unione, in quanto fenomeno regionale: *une affaire des italiens.*

[14] Eurodeputato (SD, Socialdemocratici), Membro della Commissione parlamentare "Libertà civili, giustizia e affari interni".

La considerazione ovvia che mi venne di fare fu quella che se il rifiuto veniva effettuato nei confronti di un parlamentare europeo, figurarsi quello che poteva accadere ad un normale cittadino che, dopo avere collaborato con la giustizia in Italia, si trovava a cambiare la propria residenza all'interno di uno dei paesi membri della UE.

La scorta naturalmente mi venne assegnata quando venne fuori nel gennaio del 2010 un ulteriore piano relativo alla mia eliminazione con testimonianze e intercettazioni telefoniche e il relativo arresto di circa 15 mafiosi.

In verità più volte ho dovuto sperimentare in quei mesi che ogni volta che si parlava di mafia, salvo gli italiani e debbo dire con molta onestà, il Presidente del gruppo dei Socialisti e Democratici, Martin Schulz, tutti quanti storcevano il naso con la noiosissima frase, *une affaire des italiens.*

Me ne accorsi quando il 15 Luglio del 2009, subito dopo l'elezione di Jerzy Buzek a Presidente del Parlamento Europeo, gli inviai una lettera con la quale richiedevo l'istituzione di una commissione parlamentare antimafia a livello europeo. Fu un vero e proprio cataclisma, sentivo i commenti di molti colleghi che mi prendevano per esagerato ripetendo ossessivamente che la questione riguardava solo l'Italia.

Lo stesso avvenne a fine agosto del medesimo anno quando presentai degli emendamenti in commissione LIBE per l'istituzione di capitoli a favore delle associazioni antiracket e delle vittime di mafia. Quella volta le considerazioni furono addirittura più esplicite, alcuni mi chiesero di eliminare la parola mafia dal testo degli emendamenti se volevo avere il loro supporto nella fase di voto. Non cancellai la parola mafia, ritenendo che la battaglia fosse di natura culturale, non accettando che la mafia, oggi fenomeno transnazionale a livello europeo e mondiale, continuasse ad essere un affare italiano. Naturalmente, gli emendamenti non passarono per uno, due voti. E trascorse ancora un anno senza che io ricevessi alcuna risposta alla mia richiesta di istituzione di una commissione antimafia.

Decisi così, nel settembre 2010, di scrivere una seconda volta al presidente Buzek che, questa volta, nell'ottobre dello stesso anno, mi inviò una lettera nella quale sosteneva che condivideva la necessità di istituire una commissione di indagine sul fenomeno delle mafie in Europa, per analizzare le relazioni fra crimine organizzato e sistemi di potere economico, finanziario e politico deviati.

Compresi che era già in corso una rivoluzione culturale in cui la parola mafia cominciava a entrare nel vocabolario degli atti ufficiali del Parlamento. Qualche giorno dopo mi chiamò Martin Schulz e mi disse di condividere fortemente la richiesta, e che il gruppo S&D avrebbe contribuito fortemente a diffondere la cultura dell'antimafia nel Parlamento e a lavorare per rapporti, direttive e ogni altra iniziativa utile contro il crimine or-

ganizzato e le mafie, e sopratutto per l'istituzione di una commissione *ad hoc*.

Si decise di affidare a me e alla mia collega, Rita Borsellino, l'organizzazione del primo seminario europeo sul fenomeno delle mafie in Europa, che venne organizzato nei giorni 9 e 10 febbraio del 2011. In quel seminario – a cui parteciparono, oltre allo stesso Schulz, il procuratore Piero Grasso, il procuratore Giancarlo Caselli, il presidente di Libera Don Luigi Ciotti, rappresentanti delle associazioni antiracket, delle forze di Polizia e della Magistratura italiane – erano presenti i rappresentanti di Eurojust, di Europol, magistrati e procuratori provenienti da diversi paesi europei.

In quel seminario si delinearono strategie importanti come quella della rintracciabilità del denaro, la confisca dei beni alla mafia e alla criminalità organizzata per il loro uso sociale, la protezione delle vittime e dei testimoni, l'istituzione della figura del procuratore europeo, il rafforzamento della collaborazione fra le polizie e i magistrati dell'UE, l'ordine di indagine europeo, la lotta contro la corruzione, contro il racket delle estorsioni, contro la tratta degli esseri umani, contro il riciclaggio del denaro sporco, contro la gestione dei rifiuti normali, tossici e nucleari da parte della criminalità, l'incompatibilità nelle cariche elettive e nelle Istituzioni con i sistemi mafiosi, il monitoraggio degli affari legali della criminalità organizzata, la necessità di istituire una commissione di indagine sul fenomeno delle mafie.

Per me era la svolta. Il secondo gruppo per numero di deputati del Parlamento Europeo, il gruppo S&D, prendeva una posizione chiara che poteva cambiare la storia della lotta ala mafia in Europa. Fu con immensa gioia che appresi, poi, la decisione del coordinamento della Commissione LIBE, che assegnava il primo rapporto sul fenomeno delle mafie in Europa a Sonia Alfano, prevedendo all'interno di quel rapporto, per me, il ruolo di relatore-ombra.

Da quel momento è iniziata una fruttuosissima cooperazione. All'interno dell'antimafia operiamo con spirito di servizio, non rivendichiamo primogeniture, ho collaborato con lealtà al rapporto di Sonia e ho apprezzato fortemente il suo lavoro. Insieme a Rita Borsellino e ad un altro deputato siciliano, Salvatore Iacolino, del Partito Popolare Europeo, abbiamo presentato emendamenti e contribuito a realizzare compromessi che hanno tenuto solida l'impostazione di Sonia e contribuito a precisarne parti importanti.

Il rapporto Alfano oggi è una realtà; è stato approvato il 25 ottobre del 2011 dal Parlamento quasi all'unanimità e quella unanimità è il frutto del lavoro di mediazione, di incontri di chiarificazione che abbiamo fatto con tutti i gruppi politici presenti in Parlamento. Senza questa azione difficilmente avremmo potuto convincere i colleghi olandesi, tedeschi, inglesi, francesi, spagnoli, ma anche persino rumeni, che le mafie non sono un pro-

blema di un singolo paese o di singoli paesi, ma il modello criminale globalizzato del terzo millennio.

Eppure tutto questo non dovrebbe essere una novità per l'Europa, non solo per le numerose catture di latitanti mafiosi in vari paesi europei, per la tragedia di Duisburg, ma anche per una serie di elementi che mostrano pericolosamente l'esistenza di mondi apparentemente paralleli in Europa: da un lato l'Europa delle Istituzioni, dall'altro la criminalità. Solo che le linee parallele in questo caso si incrociano e si incontrano più volte, basti pensare alla gestione dei fondi europei, più volte preda della corruzione burocratica, imprenditoriale, politica e anche mafiosa.

I dati di un recente rapporto sulla corruzione mostrano che ben 9 dei 12 Stati iscritti tra il 2004 e il 2007 nell'UE sono in testa alle classifiche della corruzione: Romania, Lettonia, Slovacchia, Lituania, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Malta; ma accanto a questi abbiamo paesi fondatori come l'Italia o come la Grecia.

Criminalità e corruzione rappresentano la vera nuova emergenza europea. L'Europa della crisi è la stessa che non ha ancora messo in piano una vera e propria strategia contro il narcotraffico, il riciclaggio, tutti i traffici illeciti, ma è anche la stessa Europa che non si accorge che settori importanti dell'economia vengono gestiti dal crimine organizzato e dalla politica malata.

Il rapporto Alfano fissa una base importante di ragionamento ma occorrerà ancora molto per sradicare metodi e sistemi che si sono consolidati negli anni. Occorrerà smantellare le cosche e le centrali mafiose che ormai si sono insediate nei 27 stati membri. Occorrerà fissare regole e metodi di lotta comuni, compartecipati, efficaci e intelligenti. Occorrerà essere più generosi nello scambio delle informazioni fra i vari Stati, ma occorrerà anche una strategia centralizzata di lotta. E tale lotta sarà efficace se non si limiterà soltanto a combattere la mafia militare, ma anche l'economia deviata e la politica collusa.

É stato per me molto esaltante il lavoro che abbiamo fatto insieme a Sonia Alfano e Rita Borsellino ed altri deputati italiani. Mi sono sentito finalmente orgoglioso di essere italiano, con quel rapporto l'Italia cessa di essere nell'immaginario collettivo la terra delle mafie e dei "bunga bunga" e diventa un paese che si assume le proprie responsabilità, partendo dalla considerazione che gli italiani hanno contribuito fortemente ad esportare un sistema criminale spaventoso, dannoso per la società, per l'economia e per le istituzioni, ma, precisando che quei mafiosi siciliani, calabresi o napoletani che si sono installati nel mondo, hanno trovato terreno fertile nei paesi in cui si sono insediati, trovando altre mafie pronte a collaborare con loro.

Ed è ancora più importante che i deputati non italiani abbiano compreso

l'importanza di una grande battaglia. La legislazione italiana in questi anni ha prodotto, grazie anche ai tanti martiri dell'antimafia, un sistema di leggi estremamente efficaci. Certamente non possiamo pretendere che tali leggi vengano "copiate" in Europa o negli Stati membri ma sicuramente alcune di esse possono costituire una base importante di lavoro.

Pensiamo, per esempio, alla legge sugli appalti: un'impresa mafiosa non può aggiudicarsi formalmente un appalto a Palermo, a Roma o a Milano, poiché in Italia per gli appalti superiori alla soglia comunitaria è prevista l'acquisizione dell'informativa antimafia da parte delle stazioni appaltanti, ma tali leggi non esistono in nessun paese dell'Unione. Cosi come non esiste l'associazione a delinquere di stampo mafioso all'interno della legislazione europea e, paradosso dei paradossi, in alcuni Stati neppure l'associazione a delinquere semplice.

Abbiamo molta strada da fare, ma la percorreremo tutta. Il tabù della pronuncia della parola mafia ormai è stato violato. In Europa si discute ormai apertamente di mafie e di metodi per combatterle.

6. *La risoluzione del Parlamento Europeo sulla criminalità organizzata*

L'iter parlamentare della relazione: dalla presentazione in LIBE all'approvazione a Strasburgo

di Sonia Alfano[1]

1. L'origine della risoluzione del Parlamento Europeo sul crimine organizzato

Una costante azione di pressione istituzionale durante il primo anno del mandato parlamentare: ecco da cosa ha origine l'iniziativa del Parlamento Europeo di predisporre una risoluzione sul crimine organizzato nell'Unione Europea. Uno dei momenti più importanti è rappresentato dalla presentazione nel luglio 2010, dopo numerosi colloqui con la Commissaria Malmström, di un'interrogazione scritta alla Commissione Europea nella quale, tra le altre cose, domandavo di intraprendere immediatamente uno studio approfondito e specifico relativo agli impatti economici negativi delle mafie a livello UE, evidenziando le zone maggiormente interessate dalla presenza di gangli mafiosi. Tale studio sarebbe stato fondamentale come base conoscitiva per un contrasto efficace di tali forme di criminalità organizzata.

L'incipit della risposta della Commissione Europea del 24 settembre 2010 ha rappresentato la prima testimonianza istituzionale di acquisizione della consapevolezza riguardo le mafie come problema europeo – se non

[1] Eurodeputato (ALDE, Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa), Relatrice per il Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'Unione Europea, membro delle Commissioni parlamentari "Libertà civili, giustizia e affari interni" e "Controllo di bilancio".

globale. La Commissaria Malmström dichiara infatti di essere «consapevole del fatto che le organizzazioni di stampo mafioso basate in Italia sono coinvolte in quasi tutti i tipi di attività illegali e che, sebbene le loro roccaforti si trovino nell'Italia meridionale, esse hanno sviluppato ramificazioni in molti, se non in tutti gli Stati membri dell'UE»[2].

Questo risultato parlamentare mi ha permesso di rinnovare, pienamente appoggiata dal mio gruppo politico ALDE, la proposta di una relazione di iniziativa sul crimine organizzato nell'Unione Europea. I coordinatori dei gruppi politici della commissione LIBE, riconoscendo rilevanza politica alla risposta della Commissione Europea, hanno preso atto della validità della mia proposta e pertanto, durante la riunione del 10 ottobre 2010, sono stata nominata relatrice della risoluzione del Parlamento Europeo sulla criminalità organizzata nell'UE.

2. Il metodo di lavoro e la predisposizione del progetto di relazione

All'assegnazione della risoluzione ha fatto seguito un intenso periodo di studio, di incontri e di confronti informali con esperti, al fine di conoscere i vari punti di vista (nazionali e istituzionali) e di disegnare un quadro chiaro e completo del fenomeno criminale organizzato a livello europeo. Un fenomeno la cui complessità e le cui peculiarità consistono soprattutto nella continua capacità di adattamento – e spesso di previsione – rispetto ai cambiamenti dei tessuti economico-sociali. Il che, è evidente, rende ancor più difficile la realizzazione di politiche di contrasto efficaci, pur in presenza di una piena volontà politica.

Parallelamente a questi colloqui più prettamente tecnici, ho provveduto all'organizzazione di diversi incontri con i referenti dei vari gruppi politici europei – tutti sinceramente interessati al problema – per raccogliere i loro spunti di riflessione e per spiegare il mio personale progetto politico alla base della relazione: tracciare le linee guida dell'Unione Europea per il contrasto alla criminalità organizzata, specie quella di stampo mafioso. L'idea di fondo era quella di dare un messaggio chiaro e inequivocabile a livello europeo, non con mere affermazioni di principio – le relazioni di iniziativa del Parlamento Europeo spesso ne sono piene – ma con la previsione di misure specifiche e delle relative tempistiche di realizzazione; non un manifesto politico – tanto bello quanto inefficace – quanto piuttosto un piano d'azione.

[2] http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-6701&language=IT.

Tale testo, inoltre, sarebbe risultato di scarsa utilità politica in assenza di un vasto consenso che ne avesse fatto una ferma posizione del Parlamento Europeo e non quella di una parte politica o di alcune delegazioni nazionali. È evidente che conciliare la volontà di esitare un testo ambizioso con un vasto consenso sarebbe potuto sembrare un po' eccessivo, vista la complessità dell'argomento e l'assenza fino ad oggi di un maturo dibattito politico europeo su tale fronte. D'altra parte devo dare ampio merito agli eurodeputati di tutti i gruppi politici impegnati a supportarmi nella predisposizione della risoluzione; i loro contributi e, soprattutto, la loro capacità di ascoltare, dialogare e mediare hanno permesso di raggiungere il risultato finale.

È in questa maniera che il 29 e il 30 marzo 2011 ho presentato il mio progetto di relazione, durante una due giorni da me organizzata al Parlamento Europeo a Bruxelles dal titolo "Verso una strategia europea per il contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie". Tre diverse sessioni, 16 ore di confronto pubblico con una platea di oltre 500 persone tra funzionari, magistrati, studiosi, esperti, eurodeputati e un *panel* di relatori, istituzionali e non, di rilievo internazionale.

Quel momento è risultato determinante nel percorso di elaborazione parlamentare poiché i contributi proposti in quella sede – la cui raccolta nella presente pubblicazione è apparsa doverosa visto il livello assolutamente eccezionale degli stessi – hanno permesso di valutare criticamente e di integrare il progetto di relazione inizialmente presentato. Inoltre, il trasporto e l'entusiasmo con cui i lavori sono stati seguiti e animati dagli stessi relatori hanno mostrato, antesignanamente, l'importanza di momenti di confronto tra istituzioni europee, agenzie europee e internazionali, rappresentanti delle autorità investigative e giudiziarie nazionali, esperti, ONG, dando forza tangibile alla proposta di una commissione parlamentare speciale sul crimine organizzato e sulle mafie.

3. In commissione LIBE: dalla discussione all'approvazione

Il 12 aprile 2011 il rapporto è stato presentato ufficialmente in commissione LIBE con un *hearing* del Parlamento Europeo[3]. In quel frangente si è svolto il dibattito tra gli eurodeputati, la Commissione Europea, il Consi-

[3] Il video della riunione della LIBE del 12 aprile 2011 è reperibile al seguente link: http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/player?eventCode=20110412-0900-COMMITTEE-LIBE&language=it&byLeftMenu=researchcommittee&category=COMMITTEE&format=wmv#anchor1 (dalle ore 10:02:00 alle 11:54:00).

glio (presidenza ungherese). Nella mia presentazione iniziale, oltre a spiegare le motivazioni per cui risulta necessario contrastare il fenomeno della criminalità organizzata, ho descritto la struttura del progetto di relazione e le più importanti misure in esso contenute. Di seguito un estratto del mio intervento.

La criminalità organizzata agisce ormai su base transnazionale e transfrontaliera e va contrastata in questa stessa ottica. In tal senso è fondamentale il ruolo dell'Unione Europea. Le frontiere degli Stati membri non rappresentano più un ostacolo per le organizzazioni criminali, tanto che ormai è possibile parlare a tutti gli effetti di uno spazio criminale europeo. D'altra parte per le autorità giudiziarie e per le forze dell'ordine, le frontiere all'interno dell'Unione Europea esistono, eccome.

Il Trattato di Lisbona apre a nuove possibilità e a nuovi strumenti a livello europeo, sia in termini di cooperazione giudiziaria e di polizia, che di organi preposti al contrasto della criminalità organizzata transnazionale.

Basti pensare al mandato potenzialmente conferibile ad agenzie quali Eurojust ed Europol o al ruolo fondamentale dell'OLAF, l'ufficio europeo anti-frode. Inoltre è emblematica la previsione di un Procuratore europeo a tutela degli interessi finanziari dell'UE e per il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. Si tratta di un disegno ambizioso, una struttura le cui modalità di azione sono ancora da individuare e vanno studiate e valutate con estrema attenzione, anche alla luce dei differenti profili costituzionali degli Stati membri. Ma di certo è un organismo che, se ben congegnato, rappresenterà un valore aggiunto per l'Unione Europea.

I Trattati ci danno la possibilità di intervenire sulla fissazione di norme comuni finalizzate ad un contrasto più efficace. È nostro dovere muoverci senza indugio in tale direzione, valorizzando al meglio i poteri e le responsabilità assegnate all'Unione Europea.

Bisogna senza dubbio iniziare mettendoci d'accordo su cosa intendiamo contrastare. La definizione di criminalità organizzata attualmente presente a livello europeo e internazionale è generica e non rappresentativa del fenomeno poiché di fatto include qualsiasi forma aggregata di criminali, qualsiasi associazione per delinquere. Per questo bisogna rivedere la definizione, focalizzando l'attenzione sul carattere dell'organizzazione. Individuando con maggior precisione cosa intendiamo per minacce criminali organizzate potremo prevedere contromisure proporzionate alla gravità delle stesse. Ritengo inoltre che la mancanza del riconoscimento del reato di associazione di tipo mafioso sul modello del 416-bis del codice penale italiano rappresenti un ostacolo da superare immediatamente a fronte dell'internazionalizzazione del fenomeno mafioso.

Un altro intervento di fondamentale importanza riguarda la predisposizione di norme comuni in materia di alcune tecniche investigative speciali con riferimento alle indagini connesse alla criminalità organizzata. Mi riferisco in particolare alle intercettazioni ambientali, alle modalità di perquisizione, alla possibilità di differimento di atti quali il sequestro o l'arresto. Tali norme sono previste dall'articolo 87

del TFUE e per questo bisogna domandare alla Commissione di presentare una proposta di direttiva.

Il rapporto si concentra sulla questione della piena realizzazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali e al miglioramento della cooperazione giudiziaria sia tra gli Stati membri che con i paesi terzi. Tali aspetti sono fondamentali per creare un'Unione Europea forte contro la criminalità organizzata. Purtroppo non vi è il tempo per presentare singolarmente le numerose proposte, frutto di un lavoro approfondito e concertato con coloro che sono quotidianamente impegnati nel contrasto a tale fenomeno.

Ci tengo però puntualizzare alcuni punti chiave. Le organizzazioni criminali basano il loro riconoscimento e la loro forza sul potere economico e finanziario che sono in grado di esprimere. Per questa ragione l'aggressione dei patrimoni criminali deve rappresentare una priorità improcrastinabile per l'Unione Europea. La ricchezza criminale genera consenso, creando le condizioni di sussistenza per migliaia di famiglie che non avrebbero alcuna alternativa in quanto le politiche pubbliche non rispondono alle esigenze della gente. Nuove e più efficaci norme europee sul recupero, sul sequestro, sulla confisca e sul riutilizzo a fini sociali dei patrimoni confiscati sono di fondamentale importanza. So che la Commissione sta lavorando con molta attenzione su questa tematica e mi auguro che quanto prima presenti la sua proposta. È dovere del Parlamento Europeo sostenere la Commissione e incoraggiarla affinché la proposta sia la più ambiziosa possibile. Per contrastare il crimine organizzato, infatti, bisogna staccare i suoi tentacoli dall'economia e dalla finanza. In tal senso il Parlamento Europeo chiederà con forza all'Unione Europea e agli Stati membri di prendere un impegno ancor più serio e determinato nel contrasto al riciclaggio di denaro, uno dei canali più insidiosi di contaminazione fra il lecito e l'illecito, il passaggio essenziale senza il quale le risorse ottenute con le azioni criminali sarebbero utilizzabili solo all'interno del circuito illegale ma incapaci di tradursi in potere economico.

Nell'ambito della relazione ho dedicato inoltre ampio spazio alla tutela delle vittime del crimine organizzato, ai loro familiari e ai testimoni di giustizia.

Una nota va fatta riguardo la questione dell'utilizzo dei fondi europei – ed in generale dei soldi pubblici – da parte del crimine organizzato. Sono numerose le misure, sia preventive che di controllo e repressive, che è possibile prendere a livello nazionale ed europeo per evitare che le risorse pubbliche finiscano nelle tasche delle organizzazioni criminali. Alcune sono estremamente semplici da realizzare. Una di queste, a mio modo di vedere irrinunciabile, è quella della trasparenza. Tutto ciò che riguarda i soldi pubblici deve essere consultabile senza alcuna restrizione da cittadini e stampa, preferibilmente on-line. Questo sarebbe un deterrente fortissimo se venisse utilizzato sia a livello locale che nazionale ed europeo.

Un'ultima riflessione sull'esempio che deve dare la politica. Proprio in queste settimane, purtroppo, il tema della corruzione è all'ordine del giorno del Parlamento Europeo. Per rispetto delle istituzioni nelle quali crediamo non possiamo permettere che gente che ha dimostrato coi suoi comportamenti di non avere alcun interesse per il benessere collettivo possa gestire la *res pubblica*. Il Parlamento Europeo e i gruppi politici europei devono dotarsi di norme e codici di condotta vinco-

lanti finalizzati a evitare che coloro che hanno subito condanne per reati commessi nell'ambito delle organizzazioni criminali, anche di favoreggiamento delle stesse, possano sedere tra gli scranni parlamentari. Su questo ho presentato la mia proposta, che spero venga accolta, ma mi auguro che giungano ulteriori proposte significative e ambiziose.

La mia conclusione – o forse per meglio dire il punto di partenza – è che bisogna prendere atto che la criminalità organizzata rappresenta il più grande ostacolo alla creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea. Come ho già detto all'inizio, abbiamo individuato in maniera concertata una serie di spunti per la risoluzione del Parlamento Europeo. Mi auguro di ricevere numerosi contributi costruttivi da parte dei relatori-ombra e di tutti i componenti della LIBE, affinché la relazione possa essere migliorata.

Al mio *speech* ha fatto seguito l'intervento del Procuratore capo della Direzione Distrettuale Antimafia di Campobasso, Armando D'Alterio, invitato in qualità di esperto per proporre una sintesi dei risultati dell'*hearing* del 29-30 marzo e trarre le dovute conclusioni in sede istituzionale. Il procuratore D'Alterio ha descritto l'evoluzione del fenomeno mafioso e il rischio, per molti aspetti già divenuto realtà, della "mafiosizzazione" del crimine organizzato negli Stati membri e della concreta minaccia per la sicurezza e la libertà dei cittadini dell'Unione Europea. Per fare fronte a questa minaccia ha espresso pieno sostegno al progetto di risoluzione, fornendo ulteriori spunti e proposte per il miglioramento del testo, in linea con quanto già emerso durante i lavori di fine marzo.

Particolare importanza e autorevolezza istituzionale ha rivestito in quel frangente la dichiarazione della Commissione Europea, rappresentata dal dott. Sebastiano Tiné (DG Affari Interni), che ha manifestato apprezzamento e piena cooperazione interistituzionale per l'approccio proattivo sul contrasto al crimine organizzato e alle mafie da parte del Parlamento Europeo. Con riferimento al progetto di risoluzione la Commissione ha condiviso le preoccupazioni per le infiltrazioni del crimine organizzato nella politica, nella pubblica amministrazione, nell'economia e nella finanza; si è detta inoltre in linea con la richiesta di una revisione della decisione quadro 2008/841/GAI sul crimine organizzato e con quella di rivisitazione del quadro normativo europeo sull'individuazione, il sequestro e la confisca dei proventi criminali. Di fondamentale importanza anche il pieno sostegno alla creazione di una commissione parlamentare speciale sul crimine organizzato, alla necessità di uno studio sull'impatto economico del crimine organizzato transnazionale a livello europeo, alle proposte sulla trasparenza nel settore pubblico, sul contrasto alla corruzione e al riciclaggio. In generale la Commissione Europea ha espresso il pieno appoggio su un progetto di relazione definito «esauriente», chiedendo solo una maggiore attenzione riguardo al cyber-crime.

Molto positivo anche il commento di Peter Stauber, rappresentante della Presidenza ungherese del Consiglio dell'Unione Europea, che ha enfatizzato il carattere «onnicomprensivo» della risoluzione «che mostra la strada da seguire, con proposte di spicco» per una lotta «finalmente a livello dell'Unione Europea».

Al dibattito in commissione sono inoltre intervenuti gli eurodeputati Rosario Crocetta (esprimendo pieno sostegno al progetto di una commissione parlamentare antimafia), Salvatore Iacolino (condividendo le linee guida del progetto di risoluzione), Rita Borsellino (sottolineando la necessità di una maggiore consapevolezza della distinzione tra criminalità organizzata e mafie), Agnes Hankiss (esprimendo preoccupazione per la criminalità organizzata di lingua russa) e Andrew Brons.

Alla scadenza della *deadline* fissata per il deposito, sono stati presentati 243 emendamenti, poco meno della metà dei quali a firma della sottoscritta, a integrazione del progetto di relazione a seguito delle audizioni di fine marzo e di metà aprile. Durante i mesi che vanno da maggio a settembre 2011 è stato compiuto un complesso lavoro di sintesi politica e di mediazione che, per approssimazioni successive e con la straordinaria volontà di tutti i gruppi politici, ha condotto alla stesura di 34 emendamenti di compromesso. Con questi presupposti, durante la riunione straordinaria a Strasburgo il 29 settembre 2011, la commissione LIBE ha approvato il progetto di risoluzione con 49 voti a favore e 2 astenuti.

4. Il vaglio definitivo: il voto della plenaria di Strasburgo

Dopo il consenso unanime ottenuto in commissione, la risoluzione è stata posta in discussione all'ordine del giorno della riunione plenaria di ottobre del Parlamento Europeo a Strasburgo. Lunedì 24 ottobre 2011 si sono tenuti in aula la presentazione e il dibattito della proposta di risoluzione del Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'Unione Europea, in presenza della Vice Presidente della Commissione Europea nonché Commissario per la Giustizia, Viviane Reding[4]. Di seguito il testo del mio intervento:

Grazie mille Presidente. Sono soddisfatta del lavoro svolto con tutti i gruppi politici ed in particolare con i relatori ombra, Iacolino per il PPE, Crocetta per SD, Albrecht per i Verdi, Kirkhope per ECR e Dennis De Jong per la GUE, che hanno

[4] http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/player?date=20111024&language=it.

contribuito in maniera determinante a raggiungere un testo finale avanzato e ambizioso. Il crimine organizzato e le mafie rappresentano una delle principali minacce per la sicurezza e le libertà dei cittadini dell'Unione Europea. Per la prima volta nella storia politica europea si fa esplicito riferimento in un documento ufficiale alle mafie e alla necessità di forme di contrasto specifiche e transnazionali.

È fondamentale concentrarsi sul crimine organizzato e le mafie perché, come dimostrano le relazioni Europol, siamo in presenza di metastasi criminali organizzate che si stanno radicando negli Stati membri e hanno infiltrato pesantemente l'economia, la finanza, la politica e le pubbliche amministrazioni. Il Parlamento Europeo con questa relazione propone una concreta linea politica di contrasto, un serio intervento coordinato, una terapia finalmente adeguata alla gravità della situazione. Una terapia che nasce dall'ascolto e dalle analisi di chi quotidianamente contrasta la criminalità organizzata. Colgo l'occasione per ringraziare quei magistrati, rappresentanti delle forze di polizia, studiosi, testimoni di giustizia che hanno contribuito, con le loro preziose esperienze, ad elaborare le soluzioni finali proposte e che ogni giorno, con spirito di servizio e abnegazione, rappresentano gli Stati membri in una lotta impari contro le organizzazioni criminali.

Il movente delle organizzazioni criminali è il profitto. Per questo nella relazione poniamo come prioritaria l'aggressione dei patrimoni direttamente o indirettamente riconducibili alla criminalità organizzata. Guardiamo pertanto con estremo interesse alla proposta di direttiva che la Commissione Europea presenterà nei prossimi mesi relativamente a un *corpus iuris* europeo sull'individuazione, il blocco, il sequestro e la confisca dei patrimoni criminali. Per questo sono contenta della presenza della Commissaria Reding alla quale manifesto la precisa volontà politica del Parlamento Europeo: chiediamo norme europee che consentano la cosiddetta "confisca estesa" e misure preventive efficaci quali la confisca in assenza di condanna; chiediamo norme che consentano di aggredire i patrimoni intestati a prestanome. E soprattutto invochiamo norme per il riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati, per chiudere il cerchio di quell'operazione culturale e di pieno coinvolgimento della società civile in assenza della quale il mero contrasto al crimine organizzato risulterebbe uno sforzo vano.

Per dare un'idea della rilevanza del documento al voto domani segnalo un elenco delle misure richieste a livello europeo: armonizzazione delle normative in tema di criminalità organizzata; norme per una maggiore tutela delle vittime; estensione del reato di associazione mafiosa a tutti gli Stati membri; miglior coordinamento e cooperazione di Europol, Eurojust, OLAF tra loro e con le autorità nazionali; miglioramento della cooperazione giudiziaria e attuazione piena del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie; norme in materia di trasparenza e di prevenzione per evitare che i fondi pubblici finiscano nelle mani della criminalità organizzata; norme contro la criminalità finanziaria e il riciclaggio di denaro; norme per evitare che i condannati in via definitiva per reati connessi alla criminalità organizzata possano candidarsi alle elezioni europee.

Di una cosa siamo convinti: queste richieste che in commissione LIBE abbiamo voluto con forza e che ci accingiamo ad approvare, non resteranno solo parole. Pretenderemo con tutti i mezzi a nostra disposizione che si passi ai fatti, in linea coi

trattati vigenti che, nel pieno rispetto della democraticità dell'Unione Europea, assegnano alle assemblee parlamentari nazionali ed europee il fondamentale ruolo di guida e di valutazione delle politiche in tema di libertà, sicurezza e giustizia, a tutela degli interessi dei cittadini. Per questo ci aspettiamo che la Commissione prenda atto sin da subito della rilevanza e della portata politica della posizione del Parlamento Europeo.

Un'ultima cosa, anche se forse la più importante. Voglio dedicare questo lavoro, questo primo passo che il Parlamento Europeo si accinge a compiere, a tutte le vittime innocenti della criminalità organizzata e delle mafie. Il loro ricordo, la memoria di chi ha pagato con la vita la scelta di non cedere al puzzo del compromesso morale, deve rappresentare la nostra guida e ci impone di dare segnali forti e inequivocabili, come quello che mi auguro daremo domani ai cittadini europei.

Nel suo intervento la Commissaria Reding ha ringraziato per la completezza della risoluzione e ha dichiarato che la lunga lista di misure previste sarà di ispirazione per la Commissione Europea. La Commissaria, tra le altre cose, ha ribadito l'importanza della confisca e del recupero dei proventi criminali come elemento fondamentale del contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie.

Visto il consenso raggiunto la risoluzione è stata posta al voto senza richiesta di voti separati e dunque è stato effettuato un voto unico sul testo già approvato in commissione LIBE.

Il 25 ottobre 2011, il Parlamento Europeo ha approvato la risoluzione sul crimine organizzato nell'Unione Europea con 584 voti a favore, 6 contrari e 48 astenuti.

Il primo progetto di risoluzione depositato (marzo 2011)

Il Parlamento Europeo:

Introduzione

1. accoglie con favore le iniziative per il contrasto alla criminalità organizzata proposte nel programma di Stoccolma, nel relativo piano d'azione e nella strategia di sicurezza interna;

2. esprime la convinzione che la criminalità organizzata sia una delle principali minacce per la sicurezza interna dell'UE; ritiene che essa debba essere trattata autonomamente rispetto al terrorismo e invoca una strategia UE specifica e orizzontale in materia, comprendente misure legislative e operative, lo stanziamento di fondi e un rigoroso calendario di attuazione;

3. chiede agli Stati membri di esplicitare la volontà politica nel contrasto alla criminalità organizzata, in primo luogo rafforzando le autorità giudiziarie e le forze dell'ordine sulla base delle migliori esperienze esistenti e destinando a tal fine adeguate risorse umane e finanziarie;

4. richiede che tutte le misure per il contrasto alla criminalità organizzata rispettino pienamente i diritti fondamentali e siano proporzionate al raggiungimento dell'obiettivo in una società democratica;

5. è consapevole che la criminalità organizzata non può proliferare senza il concorso, la correità o anche la semplice indifferenza della politica, ed esprime profonda preoccupazione per l'evidente sempre maggior compenetrazione tra criminalità organizzata e potere politico, con la creazione di una cosiddetta zona grigia che mette a serio repentaglio la credibilità delle istituzioni e la reale democraticità delle stesse; esprime altrettanta preoccupazione per la dimostrata capacità del crimine organizzato di infiltrarsi nei gangli vitali delle amministrazioni pubbliche nonché nel tessuto economico e finanziario;

Migliorare il quadro legislativo UE

6. sottolinea che il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale richiede uno sforzo da parte degli Stati membri e li invita a ravvicinare i loro quadri normativi, specie con riferimento all'elaborazione di prassi nonché di fattispecie penali comuni e omogenee, prendendo esempio dagli ordinamenti più evoluti in materia di contrasto alla criminalità organizzata;

7. è insoddisfatto dell'impatto estremamente limitato esercitato sui sistemi legislativi degli Stati membri dalla decisione quadro 2008/841/GAI sul crimine organizzato, la quale non ha apportato significativi miglioramenti alle legislazioni nazionali così come nella cooperazione operativa volta al contrasto alla criminalità organizzata; sottolinea dunque la necessità di rivedere e rafforzare il quadro legislativo e chiede alla Commissione europea di presentare entro la fine del 2012 una proposta di direttiva che contenga una definizione di criminalità organizzata meno generica e che riesca ad individuare meglio le caratteristiche chiave del fenomeno; chiede che per il reato di partecipazione a organizzazione criminale, pur nel rispetto dei differenti sistemi legislativi, si proponga l'abolizione dell'attuale doppio approccio (che criminalizza sia la partecipazione che la cospirazione) e l'individuazione di una serie di reati di abitudine commessi dal crimine organizzato per i quali, indipendentemente dalla pena massima prevista dagli Stati membri, sia configurabile tale fattispecie penale;

8. invita la Commissione europea, il Consiglio e gli Stati membri a concentrare la loro azione dissuasiva sull'aggressione dei patrimoni criminali, compresi

quelli indirettamente collegati alle organizzazioni criminali e ai loro affiliati, spesso occultati attraverso una rete di prestanome e di fiancheggiatori;

9. invita la Commissione europea a presentare quanto prima una proposta di direttiva organica sulla confisca dei beni e dei proventi di reato, condividendo e sostenendo l'improcrastinabilità di norme europee per il riutilizzo a fini sociali dei proventi del reato, per permettere che i capitali delle organizzazioni criminali o ad esse collegati vengano reimmessi in circuiti economici legali, puliti, trasparenti e virtuosi;

10. sottolinea l'importanza di assicurare adeguata protezione e tutela alle vittime della criminalità organizzata, ai testimoni, ai collaboratori di giustizia e alle loro famiglie, e chiede alla Commissione europea di presentare quanto prima una proposta legislativa in materia che abbia ad oggetto non solo le vittime e le loro famiglie ma anche testimoni e collaboratori di giustizia; chiede l'equiparazione a livello di trattamento di tutte le tipologie di vittime (in particolare quelle del crimine organizzato, del dovere e del terrorismo) e di fare in modo che la tutela dei testimoni di giustizia vada oltre i limiti dell'iter processuale; propone di creare un fondo europeo a tutela delle vittime e dei testimoni di giustizia;

Contrastare il profondo radicamento della criminalità organizzata di stampo mafioso nell'UE

11. chiede alla Commissione europea di redigere una proposta di direttiva volta a rendere uniformemente punibile in tutti gli Stati membri il reato di associazione mafiosa, in modo da rendere punibili quelle organizzazioni criminali che traggono profitto dalla loro stessa esistenza, attraverso la capacità di generare intimidazione anche in assenza di concreti atti di violenza o di minaccia, con lo scopo di acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o di realizzare, per sé o per altri, ingiusti profitti o vantaggi, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali;

12. intende istituire entro tre mesi dall'approvazione della presente risoluzione una commissione speciale sulla diffusione delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, italiane e non, che agiscono a livello transnazionale, ponendo tra le sue finalità l'approfondimento della dimensione del fenomeno e degli impatti negativi a livello socio-economico su scala UE, ivi compresa la questione della distrazione dei fondi pubblici da parte delle organizzazioni criminali di stampo mafioso e delle loro infiltrazioni nella politica e nella pubblica amministrazione, e l'individuazione di una serie di misure legislative che possano far fronte a questa tangibile e riconosciuta minaccia per l'U-

nione europea e i suoi cittadini; chiede pertanto alla Conferenza dei presidenti di articolare la proposta, ai sensi dell'articolo 184 del regolamento;

13. invita la Commissione europea a realizzare uno studio per stimare l'impatto economico negativo nell'Unione europea della criminalità organizzata transnazionale, con precipuo riferimento a quella di stampo mafioso, e dei suoi legami con le organizzazioni criminali di paesi extraeuropei;

Migliorare il funzionamento delle strutture europee impegnate a vario titolo nel contrasto alla criminalità organizzata e rafforzare le relazioni con le altre istituzioni internazionali

14. sostiene l'importanza di un rafforzamento di Eurojust per una maggior efficacia nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, con riferimento ai suoi poteri di iniziativa e a quelli che le sono assegnati ai sensi dell'articolo 85 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; ritiene che parallelamente debbano essere attuate le disposizioni del trattato di Lisbona in merito alla valutazione delle attività di Eurojust da parte del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali e attende entro il 2011 la relativa comunicazione della Commissione europea ed entro il 2012 la proposta legislativa;

15. ribadisce il proprio convinto sostegno all'attuazione dell'articolo 86 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativo all'istituzione della Procura europea e invita la Commissione europea a predisporre quanto prima una valutazione d'impatto sul valore aggiunto di tale istituto, considerando quali ambiti di azione sia la tutela degli interessi finanziari dell'UE che il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, così come previsto dall'articolo 86, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; ribadisce la richiesta alla Commissione europea di avviare immediatamente dibattiti e consultazioni con i soggetti interessati, compresa la società civile, sull'istituzione della Procura europea e di predisporre tutti gli atti necessari a realizzare l'adeguata infrastruttura istituzionale, potenziando appieno Eurojust e consolidando, chiarendo e semplificando le sue relazioni con attori cruciali quali la Rete giudiziaria europea, l'OLAF ed Europol, oltre che con le singole istituzioni giudiziarie e amministrative nazionali;

16. riconosce che, nonostante i protocolli e gli accordi conclusi bilateralmente tra Europol, Eurojust e OLAF, esistono ancora notevoli margini di miglioramento della cooperazione tra questi enti; invita pertanto Europol, Eurojust e OLAF a impegnarsi concretamente e congiuntamente sia nel valutare e nell'aggiornare costantemente gli accordi di cooperazione che nell'attuarli, con precipuo riferimento allo scambio di sintesi di casi, di informazioni attinenti ai casi e di informazioni e dati di carattere strategico;

Sviluppare il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia nell'UE e con i paesi terzi

17. esprime la consapevolezza che per superare gli ostacoli pratici alla cooperazione giudiziaria occorre dedicare estrema attenzione all'informazione e alla sensibilizzazione delle autorità giudiziarie e di polizia e invita gli Stati membri a considerare la formazione giudiziaria e delle forze di polizia una priorità a livello politico; contestualmente invita la Commissione europea a mobilitare le opportune misure, anche finanziarie, per sostenere l'attività degli Stati membri;

18. riconosce che la cooperazione giudiziaria rappresenta uno dei pilastri per il contrasto al crimine organizzato transnazionale e per creare uno spazio di sicurezza e giustizia comune e richiama gli Stati membri a rispettare i loro impegni e a recepire immediatamente tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria già esistenti a livello UE, in particolare la convenzione del 2000 relativa alla mutua assistenza giudiziaria e la decisione quadro relativa alle squadre investigative comuni;

Altre raccomandazioni in tema di contrasto alla criminalità organizzata

19. sottolinea l'importanza di promuovere una cultura della legalità e accrescere la consapevolezza e la conoscenza del fenomeno tra i cittadini e in generale nell'opinione pubblica; sottolinea in tal senso il ruolo fondamentale di una stampa libera e priva di qualsiasi condizionamento, in modo da indagare e rendere pubblici i legami del crimine organizzato con i poteri forti, in primis quello politico; esprime seria preoccupazione per tutte le iniziative degli Stati membri che tendono a ridurre la libertà della stampa o ad assoggettarla a qualsiasi forma di controllo;

20. sottolinea la fondamentale importanza della trasparenza del settore pubblico nella lotta alla criminalità organizzata e chiede alla Commissione europea di attivarsi affinché vengano stabilite le norme necessarie ad assicurare la piena tracciabilità e il completo controllo dell'utilizzo dei fondi europei da parte sia delle istituzioni competenti sia dei cittadini e della stampa; chiede che tali informazioni vengano rese tempestivamente disponibili sul web; chiede agli Stati membri di adottare analoghe misure per rendere trasparente ogni operazione di utilizzo di fondi pubblici, con precipuo riferimento alle amministrazioni locali, maggiormente esposte a infiltrazioni da parte del crimine organizzato;

21. fermo restando il rispetto dei diritti fondamentali, chiede pene più severe per i

reati relativi al crimine organizzato e regimi detentivi più rigidi, sia per scoraggiare la commissione dei reati sia per evitare che, durante il periodo di detenzione, sia possibile continuare a guidare le organizzazioni o a contribuire ai loro obiettivi, perpetrando ulteriori reati;

Misure di contrasto relative a specifici ambiti di azione della criminalità organizzata

22. si dichiara convinto dell'intrinseco legame tra criminalità organizzata e corruzione e ribadisce con forza l'invito già espresso con l'adozione della dichiarazione scritta 02/2010, sia con riferimento alla predisposizione di un meccanismo di valutazione e controllo delle politiche dei 27 Stati membri nel contrasto alla corruzione, sia a proposito dell'elaborazione di una politica globale delle istituzioni europee contro la corruzione; sottolinea la necessità di un approccio proattivo nel contrasto alla corruzione e invita la Commissione europea a porre l'accento sulle misure di contrasto alla corruzione politica, della pubblica amministrazione, giudiziaria, delle forze dell'ordine e dei funzionari delle dogane nonché a quella nel settore privato; ritiene inoltre prioritaria l'elaborazione di efficaci misure di contrasto alla corruzione nella politica di vicinato e nell'utilizzo dei fondi destinati agli aiuti allo sviluppo;

23. chiede agli Stati membri di ratificare immediatamente gli strumenti internazionali di contrasto alla corruzione, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e le convenzioni penale e civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (1999);

24. si impegna a stabilire norme per assicurare l'incandidabilità al Parlamento europeo di persone condannate per reati di partecipazione a organizzazioni criminali o commessi nell'ambito delle stesse, ivi comprese le attività di favoreggiamento, e per reati di corruzione; chiede ai gruppi politici europei di dotarsi di codici etici interni finalizzati a evitare la candidatura di soggetti condannati anche in via non definitiva per i suddetti reati; chiede agli Stati membri di stabilire norme analoghe per le elezioni nazionali e locali e ai partiti nazionali di dotarsi di codici di condotta finalizzati a evitare la candidatura di soggetti condannati anche in via non definitiva per i suddetti reati;

25. chiede alle istituzioni europee di dare un segnale forte a livello UE e di far valere il proprio peso politico sul piano internazionale per contrastare le forme di riciclaggio attraverso l'utilizzo dei mercati finanziari, in particolare predisponendo una migliore regolamentazione del controllo dei capitali; incoraggiando una riduzione della pervasività dei mercati finanziari (con l'impiego di strumenti come la tassazione delle rendite finanziarie e l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie internazionali), imponendo un aumento della trasparenza nell'ambito dell'utilizzo dei fondi pubblici, a parti-

re da quelli di sostegno allo sviluppo del settore privato, e realizzando un'offensiva seria ed efficace contro i paradisi fiscali attraverso l'imposizione del reporting finanziario paese per paese a tutti gli attori economici multinazionali, la promozione di un accordo multilaterale sullo scambio delle informazioni in materia fiscale e la revisione contestuale della definizione di paradiso fiscale e la lista di queste giurisdizioni segrete;

26. chiede alla Commissione europea di monitorare con attenzione il recepimento da parte degli Stati membri della direttiva UE sulla tutela penale dell'ambiente affinché sia tempestivo ed efficace; chiede di chiarire in sede europea, onde evitare problemi di interpretazione in sede giurisprudenziale fra i paesi membri, la responsabilità civile delle persone giuridiche, già prevista dalla direttiva 2008/99/CE; chiede alla Commissione europea di presentare una proposta per estendere a livello UE la positiva esperienza italiana del reato di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti", così come previsto dall'articolo 260 del Dlgs 152/06;

27. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai parlamenti nazionali.

Il testo finale approvato dal Parlamento Europeo (ottobre 2011)

Il Parlamento europeo,

– visti l'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'articolo 67, il capo 4 (articoli 82-86) e il capo 5 (articoli 87-89) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, così come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

– visti il programma di Stoccolma in materia di libertà, sicurezza e giustizia, la comunicazione della Commissione "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei: Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma" (COM(2010)0171) e la comunicazione della Commissione "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura" (COM(2010)0673),

– viste le conclusioni del Consiglio GAI dell'8 e 9 novembre 2010 sull'istituzione e l'attuazione di un ciclo politico dell'UE per lottare contro la grande criminalità e la criminalità organizzata internazionali,

– vista la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata,

– visti la convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transna-

zionale, adottata dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 (Risoluzione 55/25) e i relativi protocolli, segnatamente il protocollo per prevenire, reprimere e punire il traffico di persone, specialmente di donne e bambini, il protocollo per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria e il protocollo relativo alla produzione illegale e al traffico di armi da fuoco, delle loro parti e componenti e delle munizioni,

– viste la decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, la decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, e la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca,

– viste la decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi, e la relazione della Commissione COM(2011)0176 a norma dell'articolo 8 della sopracitata decisione,

– viste le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea (7769/3/10) sulla confisca e il recupero dei patrimoni,

– vista la Convenzione n. 198 del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo,

– visto lo studio commissionato dalla Commissione dal titolo "Valutare l'efficacia dell'azione degli Stati Membri nell'identificazione, la tracciabilità, il congelamento e la confisca dei patrimoni criminali" (2009),

– visto lo studio del Parlamento europeo dal titolo "Il ruolo dell'UE nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale",

– viste le relazioni OCTA (European Organised Crime Threat Assessment) predisposte annualmente da Europol[5] e in particolare quella del 2011,

– visto il rapporto congiunto di Europol, Eurojust e Frontex sullo stato della sicurezza interna nell'Unione europea (2010),

– viste le relazioni annuali dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze sull'evoluzione del fenomeno della droga in Europa,

[5] http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=

– viste le relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia italiana, visti i rapporti del Bundeskriminalamt (BKA, dipartimento federale tedesco di indagini penali) sulla presenza della ‘ndrangheta in Germania e in particolare il più recente, quello del 2009, dal titolo "Analisi sull’attività in Germania dei clan originari di San Luca",

– vista la relazione ROCTA (Russian Organised Crime Threat Assessment) predisposta da Europol nel 2008,

– visto il rapporto generale sulle attività di Europol (2009),

– visto lo studio commissionato dal Parlamento europeo dal titolo "Studio sull’ottimizzazione del coordinamento tra gli organi dell’UE competenti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia: verso una procura europea",

– vista la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell’Unione europea incaricate dell’applicazione della legge,

– vista la decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell’Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI che istituisce l’Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità,

– viste le relazioni di attività annuali di Eurojust (2002-2010)[6],

– vista la decisione 2008/976/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa alla Rete giudiziaria europea,

– vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo di Eurojust e della rete giudiziaria europea nell’ambito della lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo all’interno dell’Unione europea (COM(2007)0644),

– vista la decisione 2009/371/GAI del Consiglio che istituisce l’Ufficio europeo di polizia (Europol),

– vista la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell’ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale,

– visti l’atto del Consiglio, del 29 maggio 2000, che stabilisce la convenzione relativa all’assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell’Unione europea, l’atto del Consiglio, del 16 ottobre 2001, che istituisce il relati-

[6] http://www.eurojust.europa.eu/press_annual.htm

vo protocollo attuativo, e l'atto del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che stabilisce la convenzione relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali (Napoli II),

– visti la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, e i successivi atti modificativi,

– viste le comunicazioni della Commissione a norma dell'articolo 34 della decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (COM(2005)0063 e COM(2006)0008),

– visti il rapporto sull'attuazione del mandato d'arresto europeo diffuso dalla Commissione l'11 luglio 2007 e la nota d'informazione del Segretariato generale del Consiglio dell'11 giugno 2008 relativa alle "Risposte ai questionari miranti a raccogliere una serie di informazioni quantitative sull'utilizzo del mandato d'arresto europeo – Anno 2007",

– vista la sua raccomandazione destinata al Consiglio sulla valutazione del mandato d'arresto europeo,

– viste la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni, e la relazione della Commissione sul recepimento legislativo della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa alle squadre investigative comuni (COM(2004)0858),

– visto lo studio del Parlamento europeo del 2009 dal titolo "Utilizzo del mandato d'arresto europeo e delle squadre investigative comuni a livello nazionale ed europeo",

– vista la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI,

– viste le 40 raccomandazioni della Financial Action Task Force (FATF) per il contrasto al riciclaggio di denaro,

– vista la direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo,

– visto il regolamento (CE) n. 1889/2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa,

– visto il regolamento (CE) n. 1781/2006 riguardante i dati informativi relativi all'ordinante che accompagnano i trasferimenti di fondi,

– viste la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e la relazione della Commissione al Consiglio a norma dell'articolo 9 della decisione quadro 2003/568/GAI (COM(2007)0328),

– vista la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (detta "convenzione di Merida"),

– viste le convenzioni penale e civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione, viste la convenzione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea e la convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali,

– vista la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, e le successive modificazioni,

– visto lo studio del Parlamento europeo dal titolo "Istituzioni finanziarie e implementazione dei fondi strutturali in Italia" (2009),

– visti la Strategia dell'Unione europea in materia di droga (2005-2012) e il Piano d'azione dell'UE in materia di lotta alla droga (2009-2012),

– visto il rapporto mondiale 2010 sulle droghe dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro le droghe e il crimine (UNODC),

– vista la relazione annuale 2010 dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze sull'evoluzione del fenomeno della droga in Europa,

– visto lo studio del Center for the Study of Democracy commissionato dalla Commissione, dal titolo "Esaminare i legami tra il crimine organizzato e la corruzione" (2010),

– visti il regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio e la raccomandazione della Commissione del 13 giugno 2007 che individua una serie di azioni per l'esecuzione di tale regolamento,

– visto lo studio realizzato da Transcrime nel 2008 e finanziato dalla Commissione dal titolo "Studio sul racket estorsivo: la necessità di uno strumento per contrastare le attività del crimine organizzato",

– viste la risoluzione del Consiglio, del 25 settembre 2008, su un piano europeo globale di lotta alla contraffazione e alla pirateria, e la risoluzione del Consiglio, del 23 ottobre 2009, su una strategia rafforzata per la cooperazione doganale,

– vista la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente,

– vista la dichiarazione scritta 0002/2010 del Parlamento europeo sugli sforzi dell'Unione per lottare contro la corruzione,

– vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 20 novembre 2008 dal titolo "Proventi della criminalità organizzata: garantire che 'il crimine non paghi'" (COM(2008)0766),

– visto l'articolo 48 del suo regolamento,

– visti la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A7-0333/2011),

A. considerando che è obiettivo primario dell'Unione europea quello di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, nel quale il crimine è prevenuto e combattuto (articolo 3 del TUE), e di assicurare un elevato livello di sicurezza attraverso misure per prevenire e combattere il crimine e attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali (articolo 67 del TFUE);

B. considerando che la criminalità organizzata produce un costo sociale imponente, violando i diritti umani e comprimendo le regole democratiche, distraendo e dissipando risorse (finanziarie, lavorative, ecc.), alterando il libero mercato comune, inquinando imprese ed economia legale, favorendo la corruzione nonché contaminando e distruggendo l'ambiente;

C. considerando che preoccupanti evidenze giudiziarie, investigative e giornalistiche dimostrano come in alcuni Stati membri vi siano infiltrazioni profonde e consolidate da parte della criminalità organizzata nel mondo della politica, della pubblica amministrazione e dell'economia legale; considerando che è ipotizzabile che tali infiltrazioni, rafforzando il crimine organizzato, si estendano anche al resto dell'Unione europea;

D. considerando che l'azione della criminalità organizzata è finalizzata e si basa sulla realizzazione del profitto economico e dunque un'efficace azione di pre-

venzione e contrasto a tale fenomeno deve concentrarsi sull'individuazione, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi di reato; considerando che l'attuale quadro normativo esistente a livello UE appare insufficiente a garantire una seria azione di contrasto e che è necessaria una normativa che permetta, ad esempio, la cosiddetta confisca allargata e l'azione sui patrimoni intestati a prestanome; considerando inoltre che il riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati consente un approccio positivo alle strategie di contrasto, poiché il bene confiscato non viene più inteso solamente come una risorsa sottratta ad un'organizzazione criminale ma rappresenta un fattore doppiamente costruttivo, sia per ciò che attiene alla prevenzione del crimine organizzato sia per il suo effetto promotore di sviluppo economico e sociale;

E. considerando che le organizzazioni criminali stanno concentrando le loro attività su numerosi e sempre più vasti ambiti – quali ad esempio il traffico internazionale di stupefacenti, la tratta di esseri umani e il loro sfruttamento, i crimini finanziari, il traffico internazionale di armi, la contraffazione, il cybercrime, i crimini ambientali, la distrazione di fondi pubblici, le frodi, il racket estorsivo – e che la maggior parte di queste attività hanno carattere transnazionale e transeuropeo; considerando che buona parte dei proventi di queste attività criminali sono oggetto di riciclaggio;

F. considerando che le donne e le ragazze immigrate sono più vulnerabili, rispetto alle donne e alle ragazze cittadine dell'UE, di fronte al crimine organizzato, ad esempio attraverso la prostituzione e il traffico di essere umani;

G. considerando che, pur mancando uno studio globale, il volume di affari delle organizzazioni criminali di stampo mafioso che agiscono in Europa è imponente, in particolare di quelle italiane per le quali, come evidenziato da molti studi (tra cui quello dell'Eurispes) e come confermato dalla relazione congiunta di Eurojust, Europol e Frontex del 2010, si possono prudenzialmente stimare entrate intorno ad almeno 135 miliardi di euro, cifra superiore al prodotto interno lordo complessivo di sei Stati membri dell'UE; considerando che è emblematico a tale proposito il caso della 'ndrangheta, la mafia più radicata nei paesi dell'UE e nel mondo, il cui utile annuo si aggira intorno ad almeno 44 miliardi di euro;

H. considerando che la minaccia che la criminalità organizzata costituisce per l'Unione europea supera i confini della stessa e va dunque affrontata tenendo presente la necessità di un approccio globale e internazionale e dunque di una stretta cooperazione con i paesi terzi e con organismi internazionali, quali ad esempio l'Interpol e l'UNODC;

I. considerando che la corruzione è lo strumento base di ricatto e ricompensa della criminalità organizzata per distrarre risorse pubbliche e per infiltrarsi nella politica locale e nella pubblica amministrazione così come nel settore privato;

J. considerando che il riciclaggio è uno dei canali più insidiosi di contaminazione fra il lecito e l'illecito, un passaggio essenziale senza il quale il potere d'acquisto ottenuto con il crimine resterebbe solo potenziale, utilizzabile all'interno del circuito illegale ma incapace di tradursi in vero potere economico; considerando che la cooperazione e la collaborazione internazionale rappresentano un elemento fondamentale per il contrasto efficace al riciclaggio di denaro;

K. considerando che il traffico internazionale di stupefacenti rappresenta la principale fonte di profitto della criminalità organizzata e delle mafie, generando le condizioni di base per la loro affermazione economica e sociale; considerando che l'Unione europea rappresenta sia uno dei principali mercati di sbocco del traffico di stupefacenti (eroina, cocaina e cannabis) sia un produttore (specie nel campo delle droghe sintetiche); considerando che tali traffici coinvolgono numerosi ma ben individuabili paesi extraeuropei di produzione e transito, in particolare dell'America Latina, dell'Africa occidentale e dell'Asia;

L. considerando che il racket estorsivo e l'usura rappresentano due modalità attraverso le quali la criminalità organizzata si infiltra nell'economia legale, alterando in maniera determinante qualsiasi forma di libero mercato e comprimendo i diritti di cittadini, imprenditori, lavoratori e professionisti; considerando inoltre che, come dimostrato dallo studio di Transcrime del 2008 finanziato dalla Commissione dal titolo "Studio sul racket estorsivo: la necessità di uno strumento per contrastare le attività della criminalità organizzata", tale fenomeno assume proporzioni preoccupanti in almeno la metà degli Stati membri dell'UE e nella restante metà è comunque presente in maniera significativa; considerando che esiste una correlazione tra la diffusione del racket estorsivo e il controllo del territorio e delle sue attività economico-imprenditoriali e politiche da parte della criminalità organizzata; considerando infine che il contrasto efficace al racket estorsivo deve passare in primo luogo attraverso l'incoraggiamento alla denuncia da parte delle vittime in modo da rendere il fenomeno più visibile nonché attraverso la forte presenza delle istituzioni sul territorio;

Introduzione

1. accoglie con favore le iniziative per il contrasto alla criminalità organizzata proposte nel programma di Stoccolma, nel relativo piano d'azione e nella strategia di sicurezza interna, e auspica che sotto il nuovo trio di presidenze la lotta alla criminalità organizzata sia inserita tra le priorità politiche e si conseguano risultati tangibili;

2. esprime la convinzione che la criminalità organizzata, sia essa di stampo mafioso o meno, rappresenti una delle principali minacce per la sicurezza interna

dell'UE e per la libertà dei suoi cittadini; ritiene che, sebbene esista il rischio che le organizzazioni criminali cooperino sempre più frequentemente con le organizzazioni terroristiche, la criminalità organizzata debba essere trattata autonomamente rispetto al terrorismo, e invoca una strategia UE specifica e orizzontale in materia, comprendente misure legislative e operative, lo stanziamento di fondi e un rigoroso calendario di attuazione; appoggia le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea dell'8 e 9 novembre 2010 sull'istituzione e l'attuazione di un ciclo politico dell'UE per lottare contro la grande criminalità e la criminalità organizzata internazionali, e chiede al Consiglio di rivedere la decisione e di prevedere la partecipazione del Parlamento europeo alla definizione delle priorità, alla discussione degli obiettivi strategici nonché alla valutazione dei risultati di tale ciclo politico;

3. sostiene gli Stati membri nelle loro azioni di contrasto alla criminalità organizzata e li incoraggia a rafforzare le autorità giudiziarie e le forze dell'ordine sulla base delle migliori esperienze esistenti, anche confrontando le normative e i mezzi predisposti a sostegno delle loro attività, e a destinare a tal fine adeguate risorse umane e finanziarie; invita gli Stati membri a sviluppare un approccio investigativo proattivo, a elaborare piani nazionali di contrasto al crimine organizzato e ad assicurare il coordinamento centrale delle azioni attraverso adeguate strutture dedicate, prendendo spunto dalle migliori esperienze di alcuni Stati membri; invita il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) ad organizzare una riunione annuale cui partecipino almeno gli Stati membri, la Commissione, il Consiglio, il Parlamento europeo, Europol e Eurojust e in occasione della quale possano essere presentati i risultati ottenuti e i piani futuri in materia di lotta alla criminalità organizzata a livello nazionale e dell'UE;

4. sottolinea che tutte le misure per il contrasto alla criminalità organizzata devono rispettare pienamente i diritti fondamentali ed essere proporzionate agli obiettivi perseguiti e che tali obiettivi devono essere necessari in una società democratica, conformemente all'articolo 52 della Carta dei diritti fondamentali, senza comportare un'indebita compressione della libertà dell'individuo, come sancito dalla Convezione europea sui diritti dell'uomo, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dai principi costituzionali comuni agli Stati membri;

5. esprime profonda preoccupazione per il tentativo di infiltrazione, da parte della criminalità organizzata, all'interno del sistema pubblico di gestione politico-amministrativo-finanziario, osservando che l'articolo 222 del TFUE stabilisce l'obbligo giuridico per l'Unione europea e gli Stati membri di applicare la clausola di solidarietà; invita la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri a concentrare la loro azione dissuasiva sull'aggressione dei patrimoni criminali, compresi quelli che spesso sono occultati attraverso una rete di prestanome, fiancheggiatori, istituzioni politiche e gruppi d'interesse; sottolinea che l'azio-

ne di contrasto al crimine organizzato deve tenere pienamente conto della cosiddetta "criminalità dei colletti bianchi";

Migliorare il quadro legislativo UE

6. invita gli Stati membri, dato che le reti criminali internazionali permangono estremamente attive e che la criminalità organizzata sta crescendo in termini di portata e sofisticazione, a migliorare la cooperazione e il coordinamento nonché a ravvicinare i loro quadri normativi, specie con riferimento all'elaborazione di prassi e di fattispecie penali comuni e omogenee, basandosi sulle buone pratiche degli ordinamenti più evoluti in materia di contrasto alla criminalità organizzata; invita gli Stati membri a garantire la ratifica e/o il recepimento tempestivi ed effettivi di tutti gli strumenti giuridici europei e internazionali connessi direttamente o indirettamente alla lotta contro la criminalità organizzata;

7. chiede alla Commissione – tenendo presente l'impatto estremamente limitato esercitato sui sistemi legislativi degli Stati membri dalla decisione quadro 2008/841/GAI sul crimine organizzato, la quale non ha apportato significativi miglioramenti né alle legislazioni nazionali né alla cooperazione operativa volta a contrastare la criminalità organizzata – di presentare entro la fine del 2013 una proposta di direttiva che contenga una definizione di criminalità organizzata più concreta e che individui meglio le caratteristiche essenziali del fenomeno, in particolare focalizzando l'attenzione sulla nozione chiave di organizzazione e altresì tenendo conto dei nuovi tipi di criminalità organizzata; chiede che, per il reato di partecipazione a organizzazione criminale e nel debito rispetto delle "diversità e specificità" dei vari ordinamenti giuridici nazionali, si valuti l'abolizione dell'attuale doppio approccio (che criminalizza sia la partecipazione che la cospirazione) e si identifichi una serie di reati tipici per i quali, indipendentemente dalla pena massima prevista negli ordinamenti degli Stati membri, sia configurabile tale fattispecie penale; chiede inoltre che venga esaminata con maggior rigore la questione della criminalizzazione di qualsiasi forma di sostegno alle organizzazioni criminali;

8. invita la Commissione a presentare quanto prima una proposta di direttiva quadro sulla procedura di sequestro e di confisca dei proventi di reato, così come previsto nel suo programma di lavoro per il 2011, e pertanto chiede alla Commissione, considerato il requisito di rispettare i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali e nella Convezione europea sui diritti dell'uomo:

   – di elaborare norme per l'utilizzo efficace di strumenti quali la confisca allargata e la confisca in assenza di condanna;

– di elaborare norme sull'attenuazione dell'onere della prova in seguito alla condanna di una persona per reato grave (ivi compresi quelli connessi alla criminalità organizzata) per quanto concerne l'origine dei beni in suo possesso;

– di incoraggiare l'introduzione negli ordinamenti nazionali di strumenti per attenuare, nell'ambito del diritto penale, civile o fiscale, a seconda dei casi, l'onere della prova per quanto concerne l'origine dei beni detenuti da una persona imputata di un reato connesso alla criminalità organizzata;

– di inserire nella sua proposta di direttiva norme che consentano il sequestro e la successiva confisca nel caso di intestazione di beni a terzi; chiede inoltre di attribuire rilevanza penale al comportamento del prestanome poiché finalizzato ad eludere l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali o ad agevolare la consumazione dei reati di ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita; chiede pertanto alla Commissione di precisare nelle proprie proposte legislative che il concetto di provento di reato esplicitato nella Convenzione ONU di Palermo e ripreso nella decisione quadro 2008/841/CE è più vasto rispetto a quello di profitto; invita sin da subito gli Stati membri a recepire correttamente tale concetto nei loro ordinamenti in maniera da permettere che qualsiasi entrata connessa direttamente o indirettamente al compimento di reati nell'ambito delle organizzazioni criminali possa essere oggetto di sequestro e confisca;

9. invita la Commissione a sostenere e far propria l'improcrastinabilità di una legislazione europea sul riutilizzo dei proventi di reato a scopi sociali, inclusa la protezione dei testimoni, in modo da permettere che i capitali delle organizzazioni criminali o ad esse collegati vengano reimmessi in circuiti economici legali, puliti, trasparenti e virtuosi;

10. sostiene una maggiore cooperazione tra gli Stati membri per il riconoscimento e la piena esecuzione degli ordini di sequestro e confisca; ritiene che gli "Asset Recovery Offices" (uffici per il recupero dei proventi) siano uno strumento fondamentale per il contrasto al crimine organizzato e debbano essere dotati quanto prima delle necessarie risorse e competenze; condivide l'analisi svolta dalla Commissione delle principali difficoltà riscontrate con riferimento agli "Asset Recovery Offices" attivi; invita la Commissione a rafforzare il ruolo e le competenze degli "Asset Recovery Offices" e a consentire loro un più agile e uniforme accesso alle informazioni, nel rispetto dei diritti fondamentali e delle norme in materia di protezione dei dati dell'UE;

11. chiede alla Commissione di predisporre entro la fine del 2013 uno studio relativo alle pratiche investigative vigenti negli Stati membri per il contrasto alla criminalità organizzata, con precipuo riferimento all'utilizzo di strumenti quali

ad esempio le intercettazioni telefoniche, le intercettazioni ambientali, le modalità di perquisizione, i ritardati arresti, i ritardati sequestri, le operazioni sotto copertura, le consegne controllate e le consegne sorvegliate; chiede alla Commissione di presentare una proposta di direttiva entro la fine del 2014 sulle tecniche investigative comuni finalizzate al contrasto della criminalità organizzata ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

12. sottolinea l'importanza di assicurare adeguata protezione e tutela alle vittime primarie e secondarie della criminalità organizzata, ai testimoni di giustizia, ai collaboratori di giustizia, agli informatori e alle loro famiglie; accoglie con favore a tale riguardo la proposta della Commissione di una direttiva che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato, ma sollecita una legislazione che contempli anche i testimoni di giustizia, i collaboratori di giustizia, gli informatori e le loro famiglie; chiede l'equiparazione a livello di trattamento di tutte le tipologie di vittime (in particolare le vittime del crimine organizzato e del terrorismo e quelle cadute nell'esercizio del loro dovere) e di fare in modo che la tutela dei testimoni di giustizia, dei collaboratori di giustizia, degli informatori e delle loro famiglie vada oltre i limiti dell'iter processuale; sottolinea che i minori necessitano di un'attenzione, di un trattamento, di una protezione, di un'assistenza e di un orientamento particolari quando sono vittime della criminalità organizzata; invita la Commissione a emanare chiare direttive a favore dei testimoni di giustizia, dei collaboratori di giustizia, degli informatori e delle loro famiglie riconoscendo uno status giuridico transnazionale europeo alla loro condizione, mediante l'estensione della protezione eventualmente concessa a tali figure all'interno degli Stati membri, quando questa venga richiesta dallo Stato membro di origine del collaboratore, dell'informatore o del testimone; propone di creare un fondo europeo destinato a tutelare e assistere le vittime del crimine organizzato e i testimoni di giustizia, anche attraverso il sostegno delle associazioni antimafia e anti-racket non governative riconosciute dagli Stati membri; accoglie con favore l'adozione di quei provvedimenti normativi – adottati da alcuni Stati membri – volti a innalzare il livello di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia nei casi relativi a reati di criminalità organizzata, prevedendo ad esempio l'istituto dell'"esame dibattimentale a distanza";

13. invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere il ruolo delle associazioni dei familiari delle vittime e il loro dialogo con le istituzioni, nonché la creazione di un forum di tali associazioni a livello dell'UE;

Contrastare il profondo radicamento della criminalità organizzata di stampo mafioso nell'UE

14. esorta la Commissione a redigere una proposta di direttiva volta a far sì che

l'associazione con la mafia o con altre filiere criminali costituisca un reato punibile in tutti gli Stati membri, in modo da rendere punibili quelle organizzazioni criminali che traggono profitto dalla loro stessa esistenza, attraverso la capacità di generare intimidazione anche in assenza di concreti atti di violenza o di minaccia, con lo scopo di commettere reati, incidere sul sistema di gestione del settore economico, amministrativo e dei servizi pubblici e sul sistema elettorale;

15. intende istituire, entro tre mesi dall'approvazione della presente risoluzione, una commissione speciale sulla diffusione delle organizzazioni criminali che agiscono a livello transnazionale, tra cui le mafie, ponendo tra le sue finalità l'approfondimento della dimensione del fenomeno e degli impatti negativi a livello socio-economico su scala UE, ivi compresa la questione della distrazione dei fondi pubblici da parte delle organizzazioni criminali e delle mafie e delle loro infiltrazioni nel settore pubblico nonché della contaminazione dell'economia legale e della finanza, e l'individuazione di una serie di misure legislative che possano far fronte a questa tangibile e riconosciuta minaccia per l'Unione europea e i suoi cittadini; chiede pertanto alla Conferenza dei presidenti di articolare la proposta, ai sensi dell'articolo 184 del regolamento;

16. invita la Commissione a realizzare entro il giugno 2013, con la collaborazione di Europol e Eurojust, uno studio per stimare l'impatto economico negativo nell'Unione europea della criminalità organizzata transnazionale, invita Europol ad elaborare entro il 2012 una relazione OCTA tematica sulla minaccia costituita dalla presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso nell'UE;

17. sottolinea che, secondo la relazione OCTA (valutazione da parte dell'Unione europea della minaccia costituita dalla criminalità organizzata) pubblicata da Europol nel 2011, le organizzazioni criminali dimostrano una reale capacità di adattamento e individuano e sfruttano rapidamente nuovi mercati illegali; ritiene pertanto che sia necessario non solo lottare contro le attività tradizionali della criminalità organizzata, ma anche prestare un'attenzione particolare alle nuove forme di criminalità organizzata;

Migliorare il funzionamento delle strutture europee impegnate a vario titolo nel contrasto alla criminalità organizzata e rafforzare le relazioni con le altre istituzioni internazionali

18. invita gli Stati membri a recepire e ad attuare immediatamente la decisione 2009/426/GAI del Consiglio sul rafforzamento di Eurojust e ad uniformarsi a tutte le prescrizioni in essa contenute; invita gli Stati membri a garantire che i rispettivi membri nazionali di Eurojust vengano informati senza indugio in

presenza di reati che coinvolgono almeno due Stati membri nel caso in cui sussistano serie indicazioni del coinvolgimento di un'organizzazione criminale; sostiene l'importanza del rafforzamento di Eurojust ai fini di una maggior efficacia nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, con riferimento ai suoi poteri di iniziativa – in particolare il potere di avviare indagini – e a quelli che le sono conferiti ai sensi dell'articolo 85 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea; chiede alle istituzioni europee di far valere il proprio peso politico a livello internazionale affinché si avvii una riflessione sulla possibilità di mutuare alcune esperienze dell'Unione europea, come quella di Eurojust, anche a livello internazionale, mettendo eventualmente a disposizione il know-how finora accumulato a livello di UE;

19. invita la Commissione a redigere quanto prima una valutazione d'impatto sul valore aggiunto della Procura europea, considerando l'eventualità di estendere le sue attribuzioni anche alla lotta contro la corruzione e la criminalità grave che presentano una dimensione transnazionale, così come previsto dall'articolo 86, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tenendo conto dell'impatto sui diritti fondamentali e sui diritti della difesa in particolare nonché della necessità di una previa armonizzazione delle norme di diritto penale sostanziale e procedurale e delle norme in materia di giurisdizione penale; invita la Commissione ad avviare consultazioni con tutti i soggetti interessati, compresi l'Agenzia per i diritti fondamentali, il Garante europeo della protezione dei dati, il Consiglio d'Europa, il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e la società civile, per discutere le implicazioni dell'eventuale istituzione della Procura europea;

20. appoggia la strategia quinquennale di sviluppo di Europol delineata nel 2009; invita Europol a incrementare i momenti di incontro e relazione col Parlamento europeo per condividere periodicamente l'avanzamento di questa strategia e le eventuali criticità; invita Europol ad impegnarsi più efficacemente nella lotta contro il crimine organizzato e la criminalità di stampo mafioso istituendo e rafforzando una sezione dedicata in seno alla sua struttura e sfruttando meglio i finanziamenti assegnati a questo settore; invita Europol a collaborare sempre più strettamente con Interpol nell'ottica della lotta su scala internazionale alle organizzazioni criminali, con particolare riferimento alla questione della condivisione delle informazioni; invita Europol a intensificare le relazioni e a concludere accordi sia strategici che operativi con le autorità competenti dei paesi terzi;

21. invita gli Stati membri e la Commissione a migliorare la cooperazione pratica tra i servizi nazionali di polizia, rimuovendo per quanto possibile gli ostacoli formali;

22. ribadisce l'importanza di una migliore cooperazione pratica tra le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri, al fine di scambiare dati sulle organiz-

zazioni criminali e di coordinare le indagini; invita la Commissione ed Eurojust a creare a tal fine una rete più efficace di punti focali nazionali; chiede inoltre alla Commissione di presentare relazioni annuali sui progressi realizzati per quanto riguarda una più intensa cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia nel settore della criminalità organizzata;

23. riconosce che, nonostante i protocolli e gli accordi conclusi bilateralmente tra Europol, Eurojust e OLAF, esistono ancora notevoli margini di miglioramento della cooperazione tra questi enti; invita pertanto Europol, Eurojust, l'OLAF e il Coordinatore europeo anti tratta a impegnarsi concretamente e congiuntamente sia nel valutare e nell'aggiornare costantemente gli accordi di cooperazione che nell'attuarli, con precipuo riferimento allo scambio di sintesi di casi, di informazioni attinenti ai casi e di informazioni e dati di carattere strategico; ritiene che questi rapporti di collaborazione tra Europol, Eurojust e l'OLAF possano realizzarsi compiutamente solo nell'ambito di un chiaro quadro di ripartizione di competenze, al fine di evitare sovrapposizioni tra i vari organismi; invita la Commissione a realizzare uno studio per stimare l'efficacia delle agenzie per la lotta alla criminalità dell'UE e degli Stati membri;

Sviluppare il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia nell'UE e con i paesi terzi

24. esprime la consapevolezza che per superare gli ostacoli pratici alla cooperazione giudiziaria occorre dedicare estrema attenzione all'informazione e alla sensibilizzazione delle autorità giudiziarie e di polizia e invita gli Stati membri a considerare la formazione giudiziaria e delle forze di polizia una priorità a livello politico; invita contestualmente la Commissione a mobilitare le opportune risorse, anche finanziarie, per sostenere l'attività degli Stati membri;

25. riconosce che la cooperazione giudiziaria, compresa quella tra Stati membri, rappresenta uno dei pilastri per il contrasto al crimine organizzato transnazionale e per creare uno spazio di sicurezza e giustizia comune, e richiama gli Stati membri a rispettare i loro impegni e a recepire immediatamente tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria già esistenti a livello UE, in particolare la convenzione del 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale e il corrispondente protocollo del 2001 nonché la decisione quadro relativa alle squadre investigative comuni; esprime la consapevolezza che per superare gli ostacoli pratici alla cooperazione giudiziaria occorre dedicare estrema attenzione all'informazione e alla sensibilizzazione delle autorità giudiziarie e di polizia nonché degli avvocati difensori e invita gli Stati membri a considerare la formazione giudiziaria e delle forze di polizia come pure i diritti della difesa

una priorità a livello politico; invita contestualmente la Commissione a stanziare le opportune risorse, anche finanziarie, per sostenere l'attività degli Stati membri;

26. invita gli Stati membri e la Commissione a continuare ad adoperarsi ai fini di un'efficace applicazione del mandato d'arresto europeo; invita la Commissione a valutare la possibilità di ridefinire i motivi di non esecuzione facoltativa del mandato d'arresto europeo di cui all'articolo 4 della decisione quadro al fine di ottemperare agli obblighi in materia di diritti fondamentali dell'Unione e alla luce delle esperienze acquisite con gli strumenti di riconoscimento reciproco nel caso di reati tipicamente riconducibili alla criminalità organizzata, ivi compreso il reato di associazione mafiosa; invita le autorità giudiziarie degli Stati membri a impegnarsi affinché tutti i mandati d'arresto europei da loro emessi vengano sempre trasmessi anche a Interpol;

27. riconosce la fondamentale importanza delle squadre investigative comuni nel contrasto al crimine organizzato transnazionale ed esprime preoccupazione per il fatto che l'inadeguato recepimento della corrispondente decisione quadro e la riluttanza da parte di alcune autorità giudiziarie nazionali non permettono una piena valorizzazione di questo strumento investigativo; invita la Commissione e il Consiglio a rilanciare il ruolo delle squadre investigative comuni, sia assicurando la piena attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI in tutti gli Stati membri sia provvedendo a un adeguato sostegno finanziario; rileva che i risultati raggiunti dalle squadre investigative comuni possono essere valutati a livello europeo (ad esempio in funzione del valore dei beni confiscati) e a livello nazionale (ad esempio in base all'efficacia dei singoli membri della squadra) e invita la Commissione a muoversi sinergicamente con Eurojust ed Europol per affrontare la questione;

28. sottolinea che le frontiere non costituiscono un ostacolo per la criminalità organizzata; considera pertanto necessario che la dimensione esterna della criminalità organizzata sia integrata nel quadro dell'azione europea per la lotta contro tale fenomeno; rileva che a tal fine occorre coinvolgere maggiormente il Servizio europeo per l'azione esterna e in particolare il Centro di situazione congiunto (SITCEN); chiede alla Commissione di rendere sempre più efficaci e di aggiornare costantemente gli accordi di cooperazione in materia giudiziaria e investigativa con i paesi terzi, finalizzati al contrasto della criminalità organizzata internazionale; chiede inoltre che nell'elaborazione di tali accordi si adotti un approccio che tenga in debita considerazione le specificità delle minacce criminali organizzate per la sicurezza interna ed esterna dell'Unione europea collegate alle realtà dei singoli paesi terzi; chiede a Europol di sviluppare con sempre maggior frequenza e accuratezza analisi periodiche e dedicate con riferimento alle organizzazioni criminali non europee la cui attività ha ripercussioni, dirette o indirette, sull'Unione europea; ritiene prioritario mantenere e rafforzare l'impegno dell'Unione europea e delle istituzioni internazio-

nali nella regione balcanica, con precipuo riferimento alla questione del contrasto alla criminalità organizzata; chiede alla Commissione, in collaborazione con Europol, di sviluppare un progetto comune con Interpol per sostenere la creazione e l'implementazione di un sistema regionale di scambio di informazioni giudiziarie e di polizia con l'Africa occidentale, mettendo a disposizione della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale il know-how e le risorse necessarie, anche a livello di formazione e follow-up;

Altre raccomandazioni in tema di contrasto alla criminalità organizzata

29. sottolinea l'importanza di promuovere una cultura della legalità e di accrescere la consapevolezza e la conoscenza del fenomeno tra i cittadini e in generale in seno all'opinione pubblica; sottolinea in tal senso il ruolo fondamentale di una stampa libera e priva di qualsiasi condizionamento, in grado di indagare e rendere pubblici i legami del crimine organizzato con i poteri forti; ritiene che l'esercizio di tali attività debba essere garantito nel debito rispetto dei diritti fondamentali alla dignità, all'onore e alla riservatezza della persona; invita la Commissione a predisporre specifici piani di intervento per lo sviluppo della cultura della legalità, anche attraverso l'istituzione di specifici capitoli di bilancio dedicati a tali finalità;

30. sottolinea che le istituzioni europee e gli Stati membri dovrebbero adottare un approccio olistico al traffico di minori, coordinando interventi multisettoriali a tutela dei diritti dei minori già vittime del traffico o che rischiano di diventarlo; insiste affinché gli Stati membri partecipino attivamente alla lotta contro le adozioni illegali e definiscano un quadro che assicuri la trasparenza e un efficace controllo dell'evoluzione dei minori abbandonati e adottati;

31. sottolinea la fondamentale importanza della trasparenza del settore pubblico nella lotta alla criminalità organizzata e chiede alla Commissione di attivarsi affinché vengano stabilite le norme necessarie ad assicurare la piena tracciabilità e il completo controllo dell'assegnazione e dell'utilizzo dei fondi europei da parte sia delle istituzioni competenti sia dei cittadini e della stampa; chiede che tali informazioni vengano rese tempestivamente disponibili su un apposito sito web in formati *machine-readable*, comparabili, *open-data* e in almeno una lingua di lavoro dell'UE in maniera tale che le informazioni siano facilmente accessibili, riutilizzabili e rielaborabili dalla società civile; chiede agli Stati membri di adottare analoghe misure per rendere trasparente ogni operazione di utilizzo di fondi pubblici, con precipuo riferimento alle amministrazioni locali, maggiormente esposte a infiltrazioni da parte del crimine organizzato, tenendo conto della natura intrinsecamente segreta delle misure intese a combattere la criminalità organizzata;

32. chiede, fermo restando il rispetto di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali, l'introduzione di un adeguato sistema sanzionatorio e di un idoneo regime detentivo per i reati connessi al crimine organizzato, sia per scoraggiare la commissione dei reati sia per evitare che i detenuti, durante il periodo di detenzione, continuino a guidare le organizzazioni o a contribuire ai loro obiettivi, perpetrando ulteriori reati;

Misure di contrasto relative a specifici ambiti di azione della criminalità organizzata

33. si dichiara convinto dell'intrinseco legame tra criminalità organizzata e corruzione e ribadisce con forza l'invito già espresso con l'adozione della dichiarazione scritta 0002/2010, sia con riferimento alla predisposizione di un meccanismo obiettivo e quantificabile di valutazione e controllo delle politiche dei 27 Stati membri nel contrasto alla corruzione, sia a proposito dell'elaborazione di una politica globale delle istituzioni europee contro la corruzione; sottolinea la necessità di un approccio proattivo nel contrasto alla corruzione e invita la Commissione a porre l'accento sulle misure di contrasto alla corruzione sia nel settore pubblico che in quello privato; ritiene inoltre prioritaria l'elaborazione di efficaci misure di contrasto alla corruzione nella politica di vicinato, nell'area di preadesione e nell'utilizzo dei fondi destinati agli aiuti allo sviluppo, in particolare da parte della Banca europea per gli investimenti e delle nuove strutture in via di creazione nell'ambito del Servizio europeo per l'azione esterna; invita la Commissione a informare il Parlamento e a introdurre un monitoraggio efficace delle misure adottate e dei risultati ottenuti;

34. chiede agli Stati membri di ratificare immediatamente gli strumenti internazionali di contrasto alla corruzione, in particolare la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e le convenzioni penale e civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (1999);

35. si impegna a stabilire norme per assicurare l'incandidabilità al Parlamento europeo di persone condannate con sentenza passata in giudicato per reati di partecipazione a organizzazioni criminali o tipicamente commessi nell'ambito delle stesse (come la tratta di esseri umani, il traffico internazionale di stupefacenti, il riciclaggio di denaro, la frode, la corruzione e l'estorsione); chiede ai gruppi politici europei di dotarsi di codici etici interni finalizzati a evitare la candidatura di soggetti condannati, anche in via non definitiva, per i suddetti reati; chiede agli Stati membri di stabilire norme analoghe per le elezioni nazionali e locali;

36. invita la Commissione a predisporre chiare direttive e adeguate proposte legislative per impedire che imprese legate alla criminalità organizzata e alle ma-

fie partecipino alle pubbliche gare e alla gestione dei pubblici appalti; invita la Commissione e gli Stati membri a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari in relazione agli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e a valutare la possibilità di introdurre normative volte a sanzionare le condotte turbative dei procedimenti amministrativi di selezione per l'aggiudicazione di appalti da parte della pubblica amministrazione; chiede alla Commissione di garantire la piena e corretta applicazione dell'articolo 45 della direttiva 2004/18/CE, escludendo a priori le possibilità di "self-cleaning" (autodisciplina), chiarendo che le condanne che causano l'esclusione riguardano sia le persone giuridiche che le persone fisiche, e facendo in modo che tale causa di esclusione non riguardi solo il periodo della condanna ma sia perpetua o viga per un periodo di tempo ragionevole; chiede alla Commissione di presentare proposte finalizzate a prevedere cause di esclusione dagli appalti pubblici nonché precauzioni speciali per le persone che sono oggetto di indagini o di procedimenti penali in corso; chiede un ampliamento della gamma di reati che causano l'esclusione in modo da comprendere tutti quelli tipicamente commessi dal crimine organizzato, nonché l'adozione di misure intese a evitare l'elusione della pertinente normativa attraverso l'utilizzo di prestanome e di fiancheggiatori; invita gli Stati membri a predisporre analoghe misure per qualsiasi forma di appalto, concessione, licenza o aiuto pubblico, pur non contemplata dalla legislazione dell'Unione; chiede alla Commissione di elaborare opportuni strumenti legislativi e operativi per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni e le agenzie dell'Unione e per l'elaborazione di "liste nere" finalizzate a prevenire la distrazione di fondi pubblici nell'Unione europea;

37. accoglie con favore l'adozione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani – fenomeno spesso riferibile all'attività della criminalità organizzata nelle sue forme di sfruttamento della prostituzione, sfruttamento del lavoro, prelievo di organi e induzione alla schiavitù; sottolinea la fondamentale importanza di una rapida ed efficace applicazione della direttiva;

38. esorta gli Stati membri e le istituzioni europee a prendere nella dovuta considerazione il fatto che la criminalità organizzata continua a sostenere le proprie attività e i propri interessi anche attraverso il traffico di stupefacenti, cercando di estendere il mercato globale della droga illegale a nuovi mercati e a nuove sostanze;

39. chiede alla Banca europea per gli investimenti e a tutte le *European Development Financial Institutions* degli Stati membri di migliorare le proprie politiche sui centri finanziari offshore e sulle giurisdizioni non cooperative, in particolare adottando una lista di giurisdizioni da monitorare in maniera più stringente rispetto alla lista nera e grigia dell'OCSE ed effettuando una *due diligence* specifica di ciascun paese ove necessario, proibendo in ogni caso il so-

stegno ad intermediari finanziari in giurisdizioni ritenute ad alto rischio e richiedendo la rilocazione delle società registrate aventi sede in giurisdizioni non cooperative e nei centri finanziari offshore come precondizione essenziale per il sostegno finanziario a specifiche attività; chiede alle istituzioni europee e agli Stati membri di impegnarsi fattivamente affinché vengano applicate correttamente tutte le quaranta raccomandazioni della *Finacial Action Task Force* attraverso l'adozione di politiche specifiche per ciascuna istituzione che prevedano tra l'altro una *due diligence* rafforzata, soprattutto nel caso di soggetti politicamente esposti;

40. sottolinea che la criminalità organizzata utilizza a fini illeciti le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, configurando profili di reato legati a furto di identità, crimine informatico, frodi, scommesse illegali ed eventi sportivi truccati; auspica, a tale proposito, un coerente sviluppo del quadro normativo europeo; chiede alle istituzioni europee di invitare il maggior numero possibile dei loro partner internazionali a firmare e a ratificare la Convenzione sulla criminalità informatica del 2001; sottolinea la tendenza delle organizzazioni criminali a concentrarsi maggiormente sulle opportunità di riciclaggio di denaro o di crimini finanziari, che potrebbe tradursi nello sviluppo sempre più diffuso di attività criminali basate su Internet;

41. chiede alle istituzioni europee di dare un segnale forte a livello UE e internazionale al fine di contrastare tutte le forme di riciclaggio di denaro attraverso l'utilizzo dei mercati finanziari, in particolare predisponendo possibili misure di controllo dei capitali, come peraltro recentemente suggerito dallo stesso Fondo monetario internazionale, incoraggiando una riduzione della pervasività dei mercati finanziari nelle operazioni a breve termine, imponendo un aumento della trasparenza nell'ambito dell'utilizzo dei fondi pubblici, a partire da quelli di sostegno allo sviluppo del settore privato, e realizzando un'offensiva efficace contro i paradisi fiscali attraverso l'imposizione del reporting finanziario paese per paese a tutti gli attori economici multinazionali, la promozione di un accordo multilaterale sullo scambio delle informazioni in materia fiscale e la revisione contestuale della definizione di "paradiso fiscale" e della lista di queste giurisdizioni segrete; invita la Commissione a predisporre direttive chiare in materia di rintracciabilità del denaro per facilitare l'individuazione di fenomeni connessi al riciclaggio di denaro sporco proveniente da attività illecite; chiede alla Commissione, in vista della sua proposta legislativa per l'aggiornamento della direttiva contro il riciclaggio di denaro, di generalizzare il più possibile la penalizzazione del riciclaggio dei proventi di reato e di creare una base giuridica per la più ampia gamma possibile di poteri investigativi in materia; chiede, a tale proposito, di inserire come obbligatoria per tutti gli Stati membri 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; chiede inoltre alla Commissione di vagliare nella sua proposta l'eventualità di estendere la penalizzazione del riciclaggio ai

casi in cui l'autore avrebbe dovuto ritenere che i beni costituivano proventi di reato;

42. chiede alla Commissione di monitorare con attenzione il recepimento da parte degli Stati membri della direttiva UE sulla tutela penale dell'ambiente, affinché sia tempestivo ed efficace; invita la Commissione a definire strumenti innovativi per il perseguimento degli autori di reati ambientali in cui il ruolo della criminalità organizzata è rilevante, ad esempio presentando una proposta per estendere a livello UE la positiva esperienza italiana relativa al reato di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti", dal 2011 inserito tra i reati di grave allarme sociale la cui trattazione rientra nelle funzioni della Direzione distrettuale antimafia; chiede un rafforzamento dell'azione degli uffici CITES e del loro coordinamento a livello europeo nell'ambito della lotta ai traffici illegali di specie animali e vegetali protette e a rischio di estinzione;

43. invita gli Stati membri ad adottare un approccio proattivo nell'investigazione dei casi di racket estorsivo, ad esempio attraverso incentivi e forme di sostegno finanziario finalizzate al prosieguo dell'attività imprenditoriale per i denuncianti, unitamente all'implementazione di indagini basate su attività di intelligence; ritiene di fondamentale importanza e dunque da incoraggiare il rafforzamento del ruolo della società civile e delle sue forme di partnership con il sistema giudiziario e le forze dell'ordine; invita gli Stati membri a incoraggiare la firma di memorandum d'intesa tra il pubblico e i commercianti e gli imprenditori che denunciano il racket, per consentire loro di lavorare nonostante le difficoltà concomitanti; invita la Commissione a inserire nella sua proposta di direttiva sulla confisca dei proventi del crimine organizzato l'estensione al reato di racket estorsivo delle misure attualmente previste dall'articolo 3, paragrafo 1, della decisione quadro 2005/212/GAI;

44. invita la Commissione a integrare disposizioni specifiche sul ruolo della criminalità organizzata nel quadro legislativo in materia di lotta alla contraffazione; appoggia le decisioni presenti nella risoluzione del Consiglio del 23 ottobre 2009 su una strategia rafforzata per la cooperazione doganale, con precipuo riferimento allo sviluppo di nuove forme di cooperazione e di nuove tecniche investigative, all'adozione di un approccio istituzionale basato sulla cooperazione tra amministrazioni doganali, polizia e altre autorità competenti e al miglioramento del processo di cooperazione esistente per conseguire un approccio efficace in materia di lotta contro la criminalità organizzata transfrontaliera e consentire la confisca di merci illecite in tutta l'Unione europea; ritiene che tali dimensioni debbano essere valorizzate il più possibile nell'adozione e nell'implementazione del quinto piano d'azione per la cooperazione delle autorità doganali;

45. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai parlamenti nazionali, a Europol, a Eurojust, alla Banca europea per gli investimenti, a Interpol e all'UNODC.

Per una valutazione della strategia del Parlamento Europeo contro il crimine organizzato e le mafie

di Sonia Alfano[7] *e Adriano Varrica*[8] *(con contributi di Nicola Gratteri, Roberto Scarpinato e Luca Tescaroli)*

Il 25 ottobre 2011, subito dopo l'approvazione della risoluzione sul crimine organizzato da parte del Parlamento Europeo, abbiamo organizzato a Strasburgo un dibattito, a chiusura di un percorso di lavoro durato esattamente un anno e che ha visto attivamente coinvolti diverse decine di esperti. Ritenevamo doveroso, a risoluzione approvata, rimettere la valutazione finale a coloro i quali, oltre a contribuire con le loro idee, sono professionalmente interessati dall'attuazione di tale posizione del Parlamento Europeo. Per queste ragioni, oltre a diversi ospiti politici come Rita Borsellino e Antonio Di Pietro, e alla presenza autorevole di una voce accademica quale quella del Professore Vincenzo Militello (Università di Palermo)[9], abbiamo invitato a discutere della validità della risoluzione tre tra i più importanti e preparati magistrati antimafia italiani: Nicola Gratteri, Roberto Scarpinato e Luca Tescaroli. Il dibattito è stato inoltre animato dalle domande di due giornalisti, Gianni Barbacetto (Il Fatto Quotidiano) e Lorenzo Baldo (Antimafia Duemila).

Attraverso alcuni estratti dei contributi dei magistrati si cercherà di fornire un quadro della portata innovativa di tale risoluzione, chiarendo in che maniera e a quali condizioni essa potrà incidere in maniera efficace nel contrasto al crimine organizzato transnazionale e alle mafie.

Il primo intervento è quello di Nicola Gratteri, procuratore aggiunto presso il Tribunale di Reggio Calabria, che racconta la sua esperienza di contrasto alla 'Ndrangheta, testimoniando le grosse difficoltà che quotidianamente incontra nel lavoro che svolge con le autorità degli altri paesi europei e non.

Sono in magistratura da 25 anni, da 23 mi interesso di 'Ndrangheta e da 15 anni, in media ogni mese e mezzo sono all'estero perché, come sapete, tale organizzazione criminale ha il primato dell'importazione di cocaina in Europa ed è presen-

[7] Eurodeputato (ALDE, Alleanza dei Liberali e dei Democratici per l'Europa), Relatrice per il Parlamento Europeo sul crimine organizzato nell'Unione Europea, membro delle Commissioni parlamentari "Libertà civili, giustizia e affari interni" e "Controllo di bilancio".

[8] Responsabile dell'attività parlamentare dell'eurodeputato Sonia Alfano.

[9] Per l'analisi del professore Militello si legga il suo contributo nel primo capitolo della presente pubblicazione.

te nei cinque continenti. Conosco dunque bene i vari sistemi ed ordinamenti dell'Europa occidentale, dell'America settentrionale e meridionale, dei Balcani. Non parlo neanche dell'Australia perché in quel caso la situazione è disastrosa in quanto le loro autorità non rispondono neanche alle rogatorie che facciamo anche in casi gravi come quella per l'arresto di un sindaco di una città australiana che apparteneva alla 'Ndrangheta e, dato che da loro non esiste il reato di associazione mafiosa, non hanno preso in considerazione la nostra richiesta in quanto chiedevamo una misura cautelare per un reato che non esiste.

Non pensate che l'Europa sia molto diversa: l'Europa è una grande prateria dove le mafie vanno a pascolare. Non avete idea di quanti 'ndranghetisti e camorristi ci sono in Europa. La Spagna è il ventre molle dell'Europa per quanto riguarda lo stoccaggio della cocaina; non potete immaginare quanti latitanti mafiosi sono stati arrestati nella regione iberica. In Spagna, infatti, ci sono delle grosse colonie di colombiani in quanto i cartelli preferiscono fare entrare la droga non dallo stretto di Gibilterra – più controllato dalle autorità francesi e italiane – ma dall'oceano, in mare aperto. Un capo terrorista colombiano, da me interrogato l'anno scorso, mi spiegava che ha fatto entrare 51 carichi di droga da 7000/8000 chili per volta, con barche veloci con motore Rolls Royce che senza necessità di rifornimento riuscivano ad attraversare l'Oceano. Di questi carichi non siamo riusciti a intercettarne nemmeno uno, contrariamente a chi afferma che le mafie sono sconfitte, che il contrasto al traffico internazionale di stupefacenti è efficace e che i consumi di droga stanno diminuendo in Europa.

La grande difficoltà è questa: io avrò fatto 250-300 rogatorie nel mondo, di cui più la metà in Europa; e sono stato una sola volta a Eurojust. Bisognerebbe fare una riflessione su questo. Se io devo parlare con un collega di Berlino o Barcelona non perdo mezza giornata di viaggio in più – la sede di Eurojust a L'Aia è difficilissima da raggiungere – solo per parlare in presenza dei referenti nazionali di Eurojust. O si modifica Eurojust o così com'è non serve.

Europol, Interpol sono delle sigle. Dentro queste strutture ci lavorano moltissime persone, tutte preparate ma dal punto di vista sostanziale sono inefficaci. Bisognerebbe verificare quante rogatorie sono arrivate a Eurojust tra tutte quelle fatte dalle procure italiane. È inutile creare nuove sigle, strutture se poi queste non funzionano. Allo stesso modo, nel nostro piccolo, in Italia, per quello che è il ruolo attuale della Direzione Nazionale Antimafia, che è composta ad oggi da un procuratore e venti sostituti, sarebbe sufficiente avere un procuratore e cinque sostituti. Bisogna razionalizzare le risorse e noi abbiamo il grosso problema dell'Europa centrale e del nord dove non sono consapevoli dell'esistenza delle mafie.

Anche per questo ringrazio Sonia Alfano e sono felice di essere qua perché questo documento oggi approvato è emozionante; è la prima volta che, dopo tanti appelli che io stesso ho fatto, si comincia a mettere nero su bianco e questo è importante. Ma la situazione è grave. Potrei raccontarvi numerosi aneddoti che dimostrano come non esista consapevolezza da parte dell'autorità investigative e giudiziarie degli altri Paesi. Quindici anni fa, ad esempio, sono stato in Germania e, dopo aver ascoltato delle intercettazioni in cui si parlava calabrese, ho cercato di convincere il BKA (la polizia federale tedesca) che il territorio era controllato, che

c'erano dei locali di 'ndrangheta. In quel frangente dissi che senza intervento tempestivo, nel giro di dieci anni, in Germania avrebbero avuto i nostri stessi problemi. Non mi hanno ascoltato ed esattamente undici anni dopo, una mattina di domenica ho ricevuto una chiamata da Duisburg perché c'erano sei morti a terra. Andando sul luogo del delitto mi rendo subito conto dalla presenza della statua di San Michele Arcangelo che in quel locale vi era stato un rito di affiliazione alla 'Ndrangheta. Dopo le mie molte pressioni, in Germania hanno costituito una squadra speciale di dodici uomini per studiare la 'Ndrangheta, sciolta però quando ci sono stati i Mondiali di calcio per mancanza di risorse umane.

Purtroppo in Europa c'è tanto da fare, anche a livello professionale. Tutto al momento si basa sulla qualità dei rapporti personali tra le forze investigativo-giudiziarie: non possiamo andare avanti così. Abbiamo fatto delle squadre investigative comuni in Germania per la strage di Duisburg e ci sono stati grossi risultati, con 8 imputati su 9 condannati all'ergastolo. Ma anche in questo il tutto è partito da rapporti personali.

Abbiamo bisogno che strutture come Eurojust ed Europol funzionino veramente. Non mi basta avere una sede in Europa dove so che c'è un interprete per parlare con i miei colleghi di altri paesi perché questo io già lo faccio direttamente. Bisogna dare un potere reale a queste strutture.

Dobbiamo fare capire alle popolazioni europee che le organizzazioni criminali e le mafie agiscono in maniera peculiare a seconda dei territori. Conosciamo benissimo le attività che svolgono le mafie in Italia (estorsione, appalti, voto di scambio, controllo del territorio, etc.). Ma in Belgio, in Germania, le mafie italiane si occupano di traffico di stupefacenti e riciclaggio e non ci sarà mai il morto a terra. Duisburg è stato un errore della 'Ndrangheta. A dimostrazione di ciò il fatto che, subito dopo i fatti di Duisburg, alla riunione annuale di Polsi a San Luca, l'élite della 'Ndrangheta ha imposto la pace alle famiglie coinvolte. Se la polizia o la magistratura di questi Stati europei si aspettano il morto a terra, la macchina bruciata, gli spari alle serrande, per sancire la presenza delle mafie nei loro territori, questo non accadrà mai. Le mafie fanno riciclaggio e distribuiscono tonnellate di cocaina – dalla Spagna, dal Portogallo, dai porti di Rotterdam e Amsterdam, dalla Romania – , per non parlare della nuova emergenza che è quella dell'eroina. Paradossalemente la guerra in Afghanistan ha fatto arricchire i talebani che hanno ripreso a lavorare l'eroina a prezzi stracciati, indirizzata al mercato europeo attraverso la Turchia e i Balcani, con una ripresa dei consumi. Bisogna dunque cercare di sensibilizzare gli Stati europei che le mafie si manifestano in maniera diversa e subito dopo cominciare a parlare di omologazione dei codici. I latitanti italiani, i *broker* della droga non vivono in Italia ma in Europa, dove peraltro non esiste una cultura del controllo del territorio. Insomma, in Europa siamo messi male.

E dunque bisogna partire da questa approvazione, da questa relazione e cominciare a lavorare da subito. Effettivamente qui ci sono spunti per scrivere un codice penale e un codice di procedura penale che valga per tutta l'Europa.

L'intervento del procuratore generale della Corte d'Appello di Caltanissetta, Roberto Scarpinato, descrive invece le motivazioni per cui, ad oggi,

le istituzioni e il quadro normativo a livello europeo (ed in particolare lo strumento delle decisioni quadro) hanno svolto un ruolo marginale nel contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie. Il Trattato di Lisbona, d'altra parte, assegna strumenti nuovi al Parlamento Europeo in tale ambito di azione che, se adeguatamente introdotti e utilizzati, potrebbero risultare efficaci e determinanti. Secondo il procuratore Scarpinato la risoluzione del Parlamento Europeo potrebbe dalla luce del Trattato di Lisbona, la risoluzione approvata «potrebbe rappresentare una svolta storica»; tutto dipenderà dall'impegno politico che verrà profuso per trasformare le raccomandazioni in atti normativi concreti e vincolanti. In tal senso viene enfatizzata l'importanza dell'istituzione della commissione parlamentare antimafia a livello europeo quale cabina di regia politica di questo percorso e vengono definiti alcuni interventi ritenuti prioritari, estrapolandoli dalla risoluzione stessa. Ecco l'intervento del procuratore generale di Caltanissetta:

La risoluzione che è stata approvata oggi al Parlamento Europeo è tra le più ricche e articolate che siano state mai varate dall'Unione Europea in questi anni in materia di criminalità organizzata. Sicché potrebbe segnare una svolta storica, rappresentando un pilastro per la costruzione di un diritto penale europeo. Utilizzo il condizionale perché la lezione dell'esperienza dimostra che molte altre risoluzioni e decisioni quadro in questa materia, che pure avevano alimentato tante aspettative al momento della loro emanazione, hanno poi avuto esiti deludenti perché si sono dimostrate strumenti incapaci di incidere nella realtà dei diversi Stati membri. Dal mio punto di vista di magistrato antimafia impegnato concretamente nel contrasto alla criminalità organizzata è quindi essenziale riflettere sui motivi che sino ad oggi hanno in larga misura condannato all'impotenza molte delle decisioni quadro dell'Unione Europea in materia di criminalità organizzata ed evidenziare come, a seguito del nuovo quadro istituzionale tracciato dal Trattato di Lisbona, il Parlamento Europeo abbia adesso nuovi strumenti per evitare il rischio che anche questa risoluzione, come altre che la hanno preceduta, sia destinata a rimanere solo un catalogo di buone intenzioni, destinato però a restare in parte inattuato.

È impressionante l'elenco di piani di azione, risoluzioni e decisioni quadro dell'Unione Europea in questa materia rimaste sostanzialmente inattuate, direi quasi tutte. La decisione quadro 2008/841/GAI sul crimine organizzato che imponeva agli Stati membri di introdurre entro l'11 maggio 2010 il reato di partecipazione ad associazione criminale è di fatto rimasta lettera morta. La decisione quadro del 2005 relativa alla confisca dei proventi di reato imponeva agli Stati membri di introdurre nei loro ordinamenti lo strumento giuridico della cosiddetta "confisca estesa" per una serie di reati, tra cui quelli della criminalità organizzata e di riciclaggio. Questo strumento permette la confisca al soggetto condannato del patrimonio, qualora lo stesso risulti sproporzionato rispetto ai redditi percepiti e dichiarati e il reo non abbia assolto all'onere di dimostrare la liceità di quel patrimonio. Anche questa decisione è stata disattesa, pure da quei Paesi che l'hanno ratificata. In Germania, ad esempio, ancora oggi si impone al pubblico ministero di fornire

per ogni singolo bene di cui si richiede la confisca la prova rigorosa che si tratta dello specifico provento di un determinato reato. Questa prova nella maggior parte dei casi è impossibile perché la criminalità organizzata opera a livello internazionale, realizzando il reato in un Paese, riciclando in un altro e ripulendo i proventi in istituti bancari che spesso si trovano in Paesi terzi, alcuni dei quali non hanno alcun atteggiamento cooperativo con le autorità giudiziarie. Dunque la semplificazione del regime probatorio a livello europeo sulla confisca dei proventi di reato, pur se prevista, nei fatti non è attuata e così l'Europa rischia di divenire l'Eldorado del riciclaggio internazionale per le mafie che, evidentemente, preferiscono investire negli Stati dove si trovano i grossi centri finanziari e che sono privi di strumenti giuridici efficaci contro il riciclaggio.

Continuando con tale elenco di decisioni quadro e con precipuo riferimento all'Italia, che in questi anni ha trovato il tempo per approvare decine di leggi di cui nessuno sentiva il bisogno, tuttavia non ha avuto il tempo per predisporre le norme di attuazione per l'importantissima decisione quadro del 2002 che prevedeva l'istituzione delle squadre investigative comuni. La squadra investigativa comune di cui ha parlato il collega Gratteri dopo la strage di Duisburg ha funzionato benissimo ma è stata istituita grazie ad un accordo tra i vertici delle autorità investigative nazionali e non in virtù di questa decisione quadro che in Italia non è stata trasposta. Stessa sorte ha avuto la decisione del 2006 sulla semplificazione dello scambio di informazioni tra gli Stati membri. L'Italia non ha neanche ratificato la decisione quadro che prevedeva la confisca per equivalente – un tipo di confisca molto importante – per tutti i tipi di reato. Per cui ad oggi per i reati di mafia non è opponibile la confisca per equivalente in Italia, a meno che non si contesti l'aggravante del reato transnazionale.

Non è poi fuori luogo ricordare che l'Italia non ha ancora dato attuazione alla Convenzione penale del Consiglio d'Europa contro la corruzione del 1999. Si tratta di una grave inadempienza, tenuto conto che, come dimostrano centinaia di inchieste penali, la corruzione è lo strumento base tramite il quale la criminalità organizzata si infiltra nella politica, nella pubblica amministrazione, appropriandosi delle risorse pubbliche, compresi i fondi europei. Ma a parte la palese inattuazione delle decisioni quadro, bisogna prendere in considerazione il fenomeno dell'aggiramento e dello svuotamento delle stesse, che talora viene realizzato dagli Stati membri. Consideriamo ad esempio in proposito le norme italiane sullo scudo fiscale. Nel 2009 il Parlamento italiano ha approvato norme per il rimpatrio e la regolarizzazione dei patrimoni che erano stati illegalmente esportati all'estero, dietro il pagamento di una somma del 5%. Questa stessa norma è stata approvata anche da altri Stati europei ma con una sostanziale differenza rispetto all'Italia, dove la legge è stata congegnata in modo tale da esonerare le banche dall'obbligo di segnalare le operazioni sospette, obbligo che è previsto dalla normativa comunitaria antiriciclaggio. Così la polizia e la magistratura italiana non hanno avuto la possibilità di verificare se, per caso, tra le migliaia di miliardi che sono stati rimpatriati e regolarizzati vi fossero non solo capitali frutto dell'evasione fiscale, ma anche capitali di mafia, riciclati e fatti rientrare in Italia. E potrei continuare ma mi fermo qui.

Quali sono i motivi per cui le decisioni quadro dell'UE vengono disattese? Si-

curamente influiscono le resistenze culturali, le differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri, le differenze ordina mentali; ma secondo me c'è anche un motivo di carattere giuridico molto importante: le decisioni quadro si sono rivelate inadeguate perché non hanno efficacia diretta, sono vincolanti soltanto rispetto al risultato da raggiungere, lasciando agli Stati membri la forma e i modi per l'attuazione delle stesse. La cosa più grave è che in caso di inadempienza non è prevista per questo strumento una procedura di infrazione, non è prevista nessuna sanzione. Il risultato è che le decisioni quadro hanno dato vita fino ad oggi ad una sorta di *soft law*, di raccomandazioni, di sollecitazioni, incapaci di incidere a livello sostanziale; insomma una tigre di carta, un cane che abbaia ma che non può mordere. In una parola hanno dato vita ad un diritto privo di effettività.

Esistono però oggi delle condizioni che consentono di porre fine al desolante quadro che finora ho tratteggiato. Il Parlamento Europeo ha oggi a disposizione nuovi strumenti che consentono di voltare pagina e di iniziare a costruire le fondamenta per un diritto penale europeo contro il crimine organizzato che sia dotato di effettività. Il Trattato di Lisbona ha infatti introdotto delle importanti novità normative che, se sapientemente messe a frutto, possono stabilire veramente uno spartiacque rispetto al passato, segnando la transizione, storica, da un *soft law* a un *hard law*.

Che cosa è cambiato col Trattato di Lisbona rispetto a prima? La novità più importante è che gli articoli 258 e 260 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) hanno reso cogente l'obbligo degli Stati membri di conformare i loro ordinamenti giuridici alle decisioni quadro anche in questa materia. Per cui dal 1° dicembre 2014 gli Stati che non daranno attuazione alle decisioni quadro saranno messe in procedura di infrazione e sottoposte al giudizio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con il rischio di importanti sanzioni di tipo economico. La cosa cambia: abbiamo finalmente un cane che ha messo i denti e che può mordere.

Ma non è soltanto questa la novità: il rafforzamento del grado di effettività delle decisioni quadro va considerato anche in considerazione dell'articolo 83 del TFUE secondo il quale il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave. Questa nuova norma attribuisce al Parlamento Europeo e al Consiglio il potere di prevedere direttamente gli elementi costitutivi dei reati e le sanzioni, seppur nella loro struttura di base, senza fare rinvio alle fattispecie previste nei vari Stati. Ma il punto di svolta sotto il profilo del potere legislativo dell'Unione Europea è costituito dall'art. 86 che prevede l'istituzione del Procuratore europeo contro la criminalità organizzata. Esso è dotato del potere di investigare tali reati in tutto il territorio europeo e di rinviarli a giudizio direttamente dinanzi ai giudici degli Stati membri.

La risoluzione approvata oggi dal Parlamento Europeo si iscrive in questo nuovo quadro normativo e in questo consiste il suo valore aggiunto rispetto al passato e la sua potenzialità innovativa. Ma perché questa possa esplicarsi in tutta la sua portata, occorre che il Parlamento Europeo acquisisca piena consapevolezza del fatto che l'approvazione di questa risoluzione non è affatto un punto di arrivo bensì

un punto di partenza per un *work in progress* che richiede un costante e vigile impegno politico e una lucidità circa gli obiettivi che si intende raggiungere.

A questo riguardo è importante che sia stata prevista l'istituzione, entro tre mesi da oggi, di una commissione parlamentare speciale sulla diffusione delle organizzazioni criminali, comprese le mafie, che dovrebbe costituire un organo omologo alla commissione parlamentare antimafia. Si tratta di un'innovazione istituzionale che occorre riempire di contenuti concreti, evitando il pericolo che si trasformi in un ennesimo e pletorico organo collegiale che si limiti a commissionare o a redigere studi e analisi sulle mafie. La nuova commissione parlamentare antimafia potrebbe svolgere l'importante ruolo di cabina di regia politica e di sintesi istituzionale per monitorare e stimolare il programma di attuazione previsto dalla risoluzione, attribuendo così al Parlamento Europeo un ruolo di centralità che fino ad oggi è stato assegnato semplicemente alla Commissione Europea e al Consiglio. La nuova commissione parlamentare antimafia europea potrebbe, dunque, diventare il motore politico che eviti che questa risoluzione si trasformi nell'ennesimo catalogo delle buone intenzioni. Questa è una sfida che il Parlamento Europeo assume su se stesso, una sfida che ogni singolo parlamentare deve sentire propria. Perché restituire centralità al Parlamento Europeo in questa materia significa veramente rilegittimare agli occhi dei cittadini europei il suo ruolo in questo specifico settore, restituendo alla sovranità popolare che si riconosce nel Parlamento Europeo una funzione di impulso politico che fino ad oggi è stata posta nelle mani di istituzioni non dotate dello stesso tasso di legittimazione democratica. Il che è importane, tenuto conto che questo Parlamento dovrebbe approvare delle norme di portata enorme, come quelle che riguardano l'introduzione del reato di associazione mafiosa o criminale, che incidono nelle tradizioni giuridiche e che dunque deve avere una legittimazione democratica forte. Se questa commissione parlamentare antimafia diventerà questa cabina di regia politica, se saprà usare i nuovi poteri del Trattato di Lisbona e se saprà far rispettare le decisioni che prende, facendo attivare le eventuali procedure di infrazione – ma tutti questi sono se, il tutto dipende da voi eurodeputati –, io credo che veramente ci può essere un momento di svolta.

E siccome l'ottimo è nemico del buono, forse occorrerebbe concentrare l'impegno politico su alcuni obiettivi prioritari. Io esprimo la mia opinione. Credo che in primo luogo sarebbe necessario che il Parlamento Europeo e il Consiglio approvino una direttiva che contenga una definizione del reato di partecipazione ad associazione criminale, prevedendo direttamente gli elementi costitutivi. Con la stessa direttiva è necessario prevedere la criminalizzazione di qualsiasi condotta di sostegno all'organizzazione criminale. La mancata previsione del reato di partecipazione ad associazione criminale nella maggior parte dei paesi europei rende assolutamente impotenti e indebolisce gravemente l'attività di contrasto giudiziario alla mafia. Si tratta dello stesso stato di impotenza o di ridotta capacità di intervento in cui si trovavano la magistratura e le forze di polizia italiane prima del 1982, ovvero prima che venisse approvata la legge Rognoni-La Torre. L'esperienza italiana di decenni ha dimostrato l'assoluta inefficacia di una politica criminale, in atto in molti Stati europei, che limita l'intervento repressivo solo ai singoli reati fini commessi dai partecipanti alle organizzazioni: singole estorsioni, singolo traffico

di stupefacenti, singole truffe. L'esecuzione materiale dei singoli reati fini è demandata agli esponenti dei quadri militari ed inferiori delle organizzazioni criminali. I componenti dei vertici delle organizzazioni criminali sono estranei all'esecuzione materiale di tali reati e dunque restano indenni dalle conseguenze penali. Inoltre, l'arresto degli esecutori materiali dei singoli reati fini, non debilita la forza delle associazioni criminali, indifferenti alle sorti penali del singolo. I singoli vengono sostituiti da altri che li rimpiazzano.

La mancata previsione del reato di partecipazione ad associazione criminale condiziona anche le tecniche di indagine che possono essere poste in essere negli Stati membri. In paesi come la Germania e la Francia abbiamo tecniche investigative finalizzate alla rapida individuazione di prove finalizzate al contrasto e alla repressione di singoli reati e che quindi tralasciano completamente l'obiettivo di ricostruire la struttura organizzativa interna delle associazioni criminali, le quali restano sostanzialmente intatte, continuando a operare nei vari territori. È un esempio quello che è accaduto in Germania e che ho vissuto personalmente: un proprietario di ristorante che subisce un estorsione. La magistratura tedesca è bravissima nell'individuare e condannare gli estorsori. Dopo un paio di mesi nello stesso ristorante si presentano altri due estorsori che chiedono il doppio di quanto preteso la prima volta e lo minacciano di morte. A questo punto il ristoratore capisce che qualcosa non funziona. Cosa avrebbe fatto la magistratura italiana? Se vengono due estorsori noi non li arrestiamo subito, li intercettiamo per un anno per capire chi sono i loro complici e i loro capi e alla fine, quando tiri la rete, hai sgominato l'organizzazione. Perché se ne arresti due e non tieni conto che dietro quei due c'è un'organizzazione criminale, determini nelle vittime dell'estorsione l'idea che la magistratura e la polizia sono impotenti. E pertanto si viene a creare quel clima di rassegnazione fatalistica che si è creato in Sicilia e in Italia; si viene a creare una cultura dell'omertà e della paura per l'impotenza delle tradizioni giuridiche di questi Stati a reagire con le loro tecniche di indagine e a colpire le organizzazioni criminali.

Il secondo obiettivo strategico su cui dovrebbe concentrarsi la commissione parlamentare antimafia è una nuova direttiva europea che disciplina in modo organico lo strumento della confisca allargata per i reati tipici della criminalità organizzata, prevedendo che sia possibile confiscare tutti i patrimoni dei condannati qualora il pubblico ministero abbia dimostrato che questi patrimoni sono sproporzionati rispetto al reddito dichiarato e il reo non abbia assolto alla dimostrazione della liceità degli stessi. Se tutti gli Stati europei non inseriranno nei loro ordinamenti questi nuovi strumenti, il bilancio del contrasto col dilagare dell'economia criminale sarà fallimentare come lo è in tutti gli Stati membri tranne che in Italia, poiché gli strumenti tradizionali previsti dai diritti penali sono stati concepiti nel 1800 e nel 1900 per fronteggiare una criminalità di tipo individuale, di tipo non professionale, e sono dei ferri vecchi inservibili nei confronti delle sofisticate organizzazioni criminali mafiose.

Indispensabile poi è che negli Stati europei venga introdotto il reato di intestazione fittizia di beni a terzi prestanome. È impressionante quello che sta succedendo in Germania: proliferano decine di società intestate a cittadini tedeschi i quali si

prestano dietro compenso di denaro a fare da prestanome a mafiosi che così nascondono i loro beni. Si tratta di società che in genere dichiarano un fatturato inferiore a 500.000 euro in modo da non dover tenere libri contabili. In queste operazioni di riciclaggio sono coinvolti direttori di banca tedeschi, commercialisti tedeschi; a dimostrazione della corruzione del sistema tedesco.

Il terzo nodo strategico è l'emanazione di una nuova direttiva europea sul mandato di ricerca della prova. Qui siamo in una condizione disastrosa, come ha già specificato il collega Gratteri, perché praticamente ci sono Paesi dove non sanno cosa sia un'intercettazione ambientale, dove non è possibile il ritardato sequestro, dove non esistono tutti gli strumenti indispensabili per contrastare la criminalità organizzata. L'articolo 87 del nuovo TFUE prevede che il Parlamento Europeo e il Consiglio possano stabilire norme sulle tecniche investigative comuni ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata. Questa decisione è importante perché l'attuale mandato europeo per la ricerca della prova, prevista dalla decisione quadro del 2008, consente solo di acquisire documenti mentre non sono possibili interrogatori, ascoltare testimoni, notizie su impronte digitali, sul DNA, non è possibile fare intercettazioni. È necessario che vi sia uno studio preliminare e che poi Parlamento Europeo e Consiglio introducano questi strumenti.

Infine io credo che il punto di svolta per la costruzione di un diritto penale europeo sia l'istituzione di una procura europea antimafia. Eurojust non funziona, mentre l'esperienza italiana ha dimostrato come l'istituzione delle direzioni distrettuali antimafia e della procura nazionale rappresentino nel loro insieme un salto di qualità nell'indagine antimafia. La centralizzazione delle indagini, con un organismo unico che senza limiti spaziali può condurre investigazioni in tutto il territorio europeo per poi portare i rei di fronte ai tribunali nazionali sulla base di reati che vengono stabiliti con norme del Parlamento Europeo, questo è il salto di qualità. Però bisogna tener conto delle obiezioni che sono state sollevate a tal proposito dai vari Paesi che hanno opposto resistenza rispetto all'introduzione nei loro ordinamenti del reato di partecipazione ad organizzazione criminale o di strumenti di indagine come le intercettazioni ambientali. Le obiezioni sono rilevanti. In Italia abbiamo una magistratura che è indipendente dall'esecutivo. In Inghilterra le indagini le fa la polizia e in Germania il pubblico ministero è dipendente dall'esecutivo. E in alcuni paesi, come la Romania e la Bulgaria, quale garanzia di indipendenza ha il pubblico ministero? E quindi la preoccupazione, giusta, che introdurre un reato di partecipazione ad organizzazione criminale possa essere utilizzato, come è avvenuto, per fini politici, o che le intercettazioni ambientali possano essere utilizzate per fini di lotta politica. E questo ci deve fare riflettere sul valore aggiunto dell'esperienza italiana. Perché noi abbiamo un pubblico ministero indipendente dall'esecutivo grazie alla Costituzione del 1948. Ed è proprio grazie a tale indipendenza e a tale autonomia che la Magistratura ha conseguito risultati eccezionali nel contrasto alle mafie e ha potuto portare sul banco degli imputati i vertici dello Stato e dell'economia italiana. Non dobbiamo dimenticare, la storia ci insegna. Falcone e Borsellino hanno subito un vero e proprio massacro mediatico appena hanno alzato il tiro delle indagini. Io credo che garantire l'indipendenza del pubblico ministero sia un tassello istituzionale importante e comprendo le preoccupazioni di alcuni

Stati nel mettere strumenti così importanti in mano alla polizia o a un pubblico ministero che dipende dall'esecutivo. Questo ci fa capire perché in Italia ci dobbiamo tenere molto cara l'indipendenza del pubblico ministero, che nessuno ci ha regalato, che è costata il sangue di cittadini che hanno fatto la Resistenza e penso che lezione italiana debba essere capita in Europa anche sotto questo profilo.

L'ultimo contributo, di cui si riportano estratti, è quello del magistrato della Procura di Roma, Luca Tescaroli, impegnato in importanti indagini antimafia come quelle per la strage di Capaci o per l'attentato all'Addaura.

Mi complimento con chi ha portato avanti questa iniziativa che si è oggi concretizzata con l'approvazione corale del Parlamento Europeo di questa relazione, che dimostra concretamente che si è capito anche in ambito europeo che cos'è la criminalità organizzata di tipo mafioso. Leggendo questa risoluzione mi sono reso conto della sua importanza, perché ci dimostra che si è compreso a livello europeo che le strutture mafiose si caratterizzano per un'internazionalizzazione spiccata; dimostra che si è compreso che tali organizzazioni impediscono ai cittadini di fruire le garanzie collettive della libertà, della sicurezza. […] È una criminalità che toglie la dignità ai cittadini, soprattutto a quelli che vivono in zone ad alta intensità mafiosa e che sono costretti a dividere il provento del loro lavoro con chi attraverso la violenza, la minaccia e la prepotenza estorce loro denaro onestamente guadagnato. È una relazione che dimostra come si sia compreso un dato fondamentale che è alla base della forza del crimine mafioso: i componenti del crimine mafioso sanno coesistere e trescare con i politici e, più in generale, con coloro che detengono il potere. Esponenti delle organizzazioni mafiose hanno agito e agiscono con convergenza di interessi proprio con coloro che detengono il potere e questo consente alle strutture mafiose di divenire così pericolose. Leggendo i vari punti di questa relazione mi sono reso conto che finalmente si è compresa a livello europeo la pericolosità del crimine mafioso. Ed è credo questo il dato più importante del lavoro che è stato svolto. È stato detto già che si tratta di un punto di arrivo. Qui abbiamo in effetti inviti e raccomandazioni, che non offrono nulla allo stato di concreto. Ma l'importanza di questa relazione si potrà apprezzare ancor più se diventerà non solo un punto di arrivo ma un punto di partenza per quello che è stato riportato in essa.

Lavoro da 20 anni in magistratura e posso portare l'esperienza del nostro paese nell'azione di contrasto al crimine. Il nostro paese ha un doppio primato: per un verso una densità mafiosa con capacità di controllare il territorio che non vi è altrove a livello europeo; dall'altro siamo un paese che è stato in grado di raccogliere risultati straordinari in termini di repressione e di varo di provvedimenti particolarmente efficaci nel contrasto, che trovano una eco nella relazione approvata.

Il procuratore Tescaroli produce una serie di esempi di esperienze personali rispetto a rogatorie all'interno dell'Unione Europea o riferita anche a Stati terzi (come le Bahamas). Tali esempi testimoniano le difficoltà dei

meccanismi farraginosi di trasmissione delle rogatorie e l'inefficacia complessiva della realtà di contrasto internazionale attualmente esistente.

L'esperienza investigativa ha dimostrato come siano sufficienti alcuni incontri o conversazioni telefoniche tra esponenti di organizzazioni di diversi paesi per porre le basi per lucrose collaborazioni. Vorrei citare un caso che ho seguito alla Procura di Roma. Una struttura capeggiata da un signore di nome Mario Santafede è riuscita a organizzare il trasporto via nave mediante container in porti italiani e del nord Europa tonnellate di cocaina. Questo lo ha fatto incontrandosi e facendo incontrare i suoi emissari e ordinando anche un sequestro in Olanda. Una volta scoperto quest'uomo ha trascorso la sua latitanza di Spagna, a Barcelona. Sono stati necessari 4 anni di indagini per poterlo individuare e catturare. Questo per dire che le attività criminali vengono svolte in maniera disinvolta, senza ostacoli. Per converso, sulla base della mia esperienza, si rivela ancora particolarmente complicata l'attività investigativa all'estero, che si basa ancora su commissioni rogatoriali la cui attuazione richiede normalmente dei tempi biblici. Quindi siamo ancora in una fase prodromica rispetto alla richiesta di Sonia Alfano di tecniche investigative comuni e appropriate.

Vengono poi valutate alcune specifiche misure previste nella risoluzione e ritenute maggiormente rilevanti:

Se si riflette su questi casi si può capire quanto siano importanti gli inviti e le raccomandazioni presenti nella risoluzione: inviti di recepire e attuare la decisione di rafforzamento di Eurojust in modo da darle dei compiti concreti o la creazione del Procuratore Europeo. […] Particolare pregio assume l'obiettivo di generalizzare il più possibile la penalizzazione dei proventi del reato, estendendo la punizione all'autoriciclaggio. Questa previsione consentirebbe di fare passi in avanti anche alla nostra legislazione che, pur essendo tra le più avanzate al mondo e nonostante se ne sia discusso più volte, non contempla ancora il reato di autoriciclaggio.

Si tratta di estendere a tutti gli Stati membri l'esperienza della Svizzera, dove la punibilità del reato è stata introdotta per via giurisprudenziale, o quella di paesi come la Spagna e la Francia che consentono la punibilità dell'autoriciclaggio. E questo perché molto spesso i vertici dell'organizzazione criminale gestiscono molto spesso la fase di reinvestimento dei proventi delle attività delittuose. Non punire queste condotte significa dunque rinunciare ad una capacità dissuasiva estremamente importante, anche perché il reato di autoriciclaggio è punito molto più duramente dei reati presupposto. La non punizione dell'autoriciclaggio si traduce in un privilegio che è odioso.

Particolarmente apprezzabile l'impegno per stabilire norme per assicurare l'incandidabilità al Parlamento Europeo di persone condannate con sentenza passata in giudicato per reati di partecipazione a organizzazioni criminali o tipicamente commessi nell'ambito delle stesse; chiede ai gruppi politici europei di dotarsi di codici etici interni finalizzati a evitare la candidatura di soggetti condannati, anche

in via non definitiva, per i suddetti reati; e di estendere il tutto anche alle elezioni nazionali e locali.

Questo è particolarmente importante perché è proprio l'anello di congiunzione tra le strutture mafiose ed esponenti politici a costituire un punto di forza delle strutture mafiose. […] In questa prospettiva l'esperienza investigativa che ho maturato mi suggerisce di proporre l'opportunità della punibilità di coloro che stipulano un patto politico-elettorale, a prescindere dall'adempimento dello stesso, condotta che nel nostro paese al momento non costituisce reato. Le indagini in Italia mostrano un fenomeno diffuso: candidati alle elezioni politiche o amministrative si sono accordate con famiglie mafiose, ricevendo il sostegno elettorale in cambio di impegni in termini di assegnazione di gare d'appalto e/o di iniziative di tipo legislativo che vanno incontro alle aspettative delle organizzazioni mafiose. Questo patto potrebbe non attuazione anche per ragioni contingenti: il candidato non viene eletto o, se eletto, non riesce a esercitare la dovuta forza nel consesso in cui è stato eletto e dunque non riesce a prestare fede ai propri impegni. È noto che le organizzazioni criminali non hanno bisogno di denaro in cambio del loro sostegno elettorale, di denaro ne hanno a iosa. Ciò di cui hanno bisogno le strutture mafiose per fare il salto di qualità è rappresentato dalla possibilità di penetrare nelle istituzioni e di avere i vantaggi che ne conseguono. Il nostro ordinamento consente solo la punizione dello scambio di voti contro denaro, l'articolo 416-ter, ma è di fatto una norma che viene disapplicata perché la realtà non prevede lo scambio di denaro contro appoggio elettorale. Vi è poi la possibilità di punire il concorso esterno in associazione mafiosa, che richiede la prova di un contributo concreto, specifico e rilevante alla vita dell'organizzazione, che non può registrarsi allorché l'impegno non venga mantenuto. Un impegno europeo in questa direzione sarebbe auspicabile e particolarmente importante e utile a colpire nel segno in uno dei punti di forza la criminalità organizzata di tipo mafioso.

Particolarmente rilevante l'accento che il procuratore Tescaroli pone sull'importanza dell'informazione e della cultura della legalità: «Le organizzazioni criminali del nostro paese hanno dimostrato di temere l'informazione basata sulla verità. Sonia Alfano sicuramente ne è un testimone: il padre, Beppe Alfano, impegnato in una leale attività di informazione è stato assassinato. […] Il crimine mafioso sa che bisogna impedire la conoscenza e sa che l'informazione consente di mobilitare le coscienze. L'informazione, infatti, contribuisce a sgretolare il consenso su cui le strutture mafiose basano il loro potere». Il magistrato fa inoltre un plauso al fatto che la risoluzione si riferisce alla necessità di tutelare i testimoni di giustizia, gli informatori e i collaboratori di giustizia.

E conclude con una frase che rende orgogliosi del lavoro svolto per l'elaborazione e l'approvazione della risoluzione:

Sono convinto che se Giovanni Falcone avesse potuto leggere questa relazione avrebbe manifestato il suo più vivo apprezzamento, perché si muove nella direzio-

ne giusta di un rafforzamento degli strumenti di contrasto al crimine organizzato. Strumenti ai quali Giovanni Falcone aveva dato un grande contributo una volta nominato Direttore Generale degli Affari Penali dell'allora Ministero di Grazia e Giustizia. Aveva saputo trasformare un centro meramente burocratico-amministrativo in un centro propulsivo di iniziative che si sono rivelate decisive nel contrasto al crimine mafioso. Paradossalmente Falcone e Borsellino sono diventati più pericolosi dopo morti perché proprio grazie a quegli strumenti che sono stati introdotti noi siamo riusciti a forgiare un apparato antimafia che io credo non abbia uguali in altri paesi.

Una riflessione finale: il valore aggiunto della risoluzione approvata il 25 ottobre 2011 non consiste solo nelle raccomandazioni e negli impegni in essa raccolti quanto piuttosto nella sfida politica che il Parlamento Europeo pone a sé stesso di riuscire a trasformare le parole in fatti.

Gli eurodeputati hanno dimostrato in maniera tangibile di essere pronti ad affrontare questo argomento sul quale troppo spesso e per troppo tempo la politica, salvo rare eccezioni, è stata silenziosa e immobile, pronta a reagire solo di fronte ad eventi straordinariamente gravi. Nella risoluzione, invece, non si parla più di reazione ma di azione: forse è questa l'elemento più innovativo della stessa.

L'importanza di questo primo passo, probabilmente, non è calcolabile a così breve tempo dalla sua approvazione ma sarà apprezzabile solo a percorso avviato e sulla base dei risultati effettivamente ottenuti.

Questa pubblicazione vuole comunque testimoniare lo sforzo compiuto, questo primo passo in avanti e, contemporaneamente, rappresenta un impegno pubblico a fare in modo che questo articolato piano politico che il Parlamento Europeo ha elaborato si trasformi in un'azione di contrasto forte e determinata, una vera e propria minaccia per le organizzazioni criminali e le mafie che, ad oggi, non percepiscono la forza dell'Unione Europea nell'ostacolarne il loro operato.

Essendo consapevoli che questa improrogabile sfida non riguarda semplicemente la sicurezza dei cittadini europei ma rappresenta una vera e propria lotta a difesa della democrazia, per un'Europa dei diritti. Il Parlamento Europeo, per fortuna, ne ha compreso l'importanza.