

Doc. **XXIII**

N. **2**

## **COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

*(istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87)*

(composta dai deputati: *Bindi, Presidente, Attaguile, Segretario, Bianchi, Bossa, Bruno Bossio, Carfagna, Dadone, Di Lello, Segretario, D'Uva, Faraone, Fava, Vicepresidente, Garavini, Leone, Magorno, Manfredi, Mattiello, Naccarato, Nuti, Picierno, Piepoli, Sarro, Sarti, Scopelliti, Taglialatela e Vecchio*; e dai senatori: *Albano, Bilardi, Bonfrisco, Bruno, Buemi, Bulgarelli, Capacchione, De Cristofaro, Di Maggio, Esposito, Fazzone, Gaetti, Vicepresidente, Giarrusso, Giovanardi, Gotor, Lumia, Mineo, Mirabelli, Molinari, Moscardelli, Perrone, Ricchiuti, Torrisi, Vaccari e Volpi*)

### **RELAZIONE SUL SEMESTRE DI PRESIDENZA ITALIANA DELL'UNIONE EUROPEA E SULLA LOTTA ALLA CRIMINALITÀ MAFIOSA SU BASE EUROPEA ED EXTRAEUROPEA**

(Relatrice: **On. Laura Garavini**)

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014*

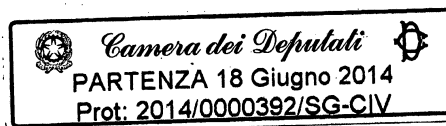
---

*Comunicata alle Presidenze il 18 giugno 2014  
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87*

---

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

LA PRESIDENTE

*Caro Presidente,*

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea, approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014.

Al riguardo Le rappresento che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

  
Rosy Bindi

-----  
Sen. Pietro GRASSO  
Presidente del  
Senato della Repubblica  
S E D E

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

LA PRESIDENTE

*Cara Presidente,*

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, la relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea, approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014.

Al riguardo Le rappresento che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di chiederLe di sottoporre alla Conferenza dei Presidenti di gruppo la richiesta di inserire la suddetta relazione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

  
Rosy Bindi

-----  
On. Laura BOLDRINI  
Presidente della  
Camera dei deputati  
S E D E

PAGINA BIANCA

**INDICE**

1) Introduzione .....	Pag.	7
2) La presenza delle mafie in Europa .....	»	9
2.1) Le proiezioni nei paesi dell'Unione europea delle organizzazioni di tipo mafioso .....	»	9
2.2) Il narcotraffico .....	»	12
2.3) Il fenomeno della tratta di esseri umani .....	»	16
2.4) Il riciclaggio .....	»	20
2.5) Le violazioni in danno del bilancio dell'Unione eu- ropea .....	»	25
3) Le iniziative programmatiche e normative per il raffor- zamento del contrasto alla criminalità organizzata e agli altri reati di grave allarme sociale nell'ambito dell'Unione europea .....	»	26
3.1) Il reato di partecipazione alle organizzazioni crimi- nali nell'ambito dell'Unione europea .....	»	30
3.2) Il mandato europeo di ricerca delle prove .....	»	32
3.3) Le intercettazioni .....	»	33
3.4) Il sequestro a fini di confisca dei beni proventi del reato nei paesi dell'Unione europea .....	»	35
3.5) Il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di con- fisca .....	»	36
3.6) Le squadre investigative comuni .....	»	38
3.7) Il riconoscimento delle decisioni sulle misure alter- native alla detenzione .....	»	40
3.8) Il riconoscimento delle sentenze e delle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza sulle misure sospensive e sulle sanzioni sostitutive .	»	41
3.9) I conflitti internazionali di giurisdizione .....	»	42
3.10) Il pubblico ministero europeo .....	»	43
3.11) La responsabilità delle persone giuridiche .....	»	45
4) Le iniziative congiunte per il rafforzamento del contrasto alla criminalità organizzata e agli altri reati di grave allarme sociale nell'ambito extraeuropeo .....	»	47

4.1) Il coordinamento transnazionale delle attività investigative e giudiziarie, le iniziative finalizzate a velocizzare le richieste di assistenza giudiziaria e le estradizioni. L'interscambio informativo .....	»	49
4.2) Le attività di formazione e di specializzazione delle forze di polizia e dalla magistratura a livello extraeuropeo .....	»	51
5) Conclusioni .....	»	51
Allegati .....	»	55
Elenco delle audizioni svolte dal comitato .....	»	55

## 1) Introduzione.

L'auspicata realizzazione di uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza all'interno dell'Unione mira ad assicurare la libera circolazione delle persone e ad offrire un livello elevato di protezione ai cittadini.

Tale spazio ingloba settori politici che vanno dalla gestione delle frontiere esterne dell'Unione alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale. Esso include anche le politiche di asilo e di immigrazione, la cooperazione di polizia e la lotta contro la criminalità (lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, la tratta degli esseri umani, la droga, ecc.).

La realizzazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza si basa sui programmi di Tampere (1999-2004), dell'Aia (2004-2009) e di Stoccolma (2010-2014) e si fonda sul titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea che lo regola.

In questo quadro l'azione della criminalità organizzata, sia di stampo mafioso che comune continua a rappresentare una delle minacce più serie per l'Italia e, più in generale, per l'intero continente europeo, incidendo allo stesso tempo sulla sicurezza dei cittadini, sull'economia e sulla politica.

Nel corso degli anni, la dimensione transnazionale di alcuni fenomeni criminali particolarmente gravi, come il traffico di droga, la tratta di esseri umani ed il riciclaggio di denaro, ha influenzato, in modo decisivo, lo sviluppo esponenziale delle grandi organizzazioni criminali, caratterizzate da una crescente capacità di penetrare il tessuto socio economico e da modelli operativi altamente specializzati e professionali.

Le organizzazioni operanti nel settore hanno quindi assunto modelli progressivamente più flessibili e dinamici, strutturati in senso reticolare, divenendo aggregazioni poliedriche non più ancorate al territorio o a fattori sub-culturali di riferimento.

La droga peraltro rimane il business più lucroso, non solo per la criminalità organizzata italiana e straniera, ma anche per alcune organizzazioni terroristiche, che si avvalgono dei profitti ottenuti con il traffico di sostanze stupefacenti, per l'autofinanziamento e l'acquisto di armi e strumentazione di prima scelta.

Se il narcotraffico è strettamente connesso con il riciclaggio, altri fenomeni criminali come la tratta di esseri umani e in alcuni casi il traffico di armi, utilizzano i medesimi circuiti internazionali.

Risulta peraltro sempre più complesso sviluppare un'efficace attività di contrasto in relazione alle ingenti risorse finanziarie di tali organizzazioni, ai mezzi tecnologicamente avanzati ed alle risorse umane specializzate di cui dispongono, nonché al processo di globalizzazione nell'ambito del quale trovano l'*humus* ideale per muoversi con estrema disinvoltura e portare a compimento i rispettivi disegni criminali.

L'utilizzo diffuso di raffinate tecnologie per fini illeciti e l'accesso al mercato globale tramite Internet, con l'assiduo ricorso alle conversazioni VOIP in alternativa alle comunicazioni telefoniche tradizionali, rappresentano, inoltre, una vera e propria rivoluzione nei modelli di comunicazione, assicurando celerità al reciproco flusso informativo.

Di fronte ad uno scenario così articolato, ove metodologie ed approcci tradizionali d'indagine sono insufficienti ad individuare le vulnerabilità di queste organizzazioni, appare necessario attuare una strategia internazionale di contrasto in direzione di obiettivi condivisi.

La globalizzazione economica, l'evoluzione anche culturale degli appartenenti alla criminalità organizzata, la cresciuta possibilità di movimento delle persone, l'internazionalizzazione degli investimenti e l'accrescimento delle loro dinamiche attraverso strumenti sempre più evoluti richiedono quindi un cambio di passo nelle attività di contrasto che non può che consistere nella contrapposizione alla criminalità organizzata di una legalità organizzata.

Una seria attività di contrasto alla criminalità organizzata non può, quindi, prescindere da un approccio olistico alle varie problematiche, approccio che deve conglobare la sinergica attività di tutti i settori interessati attraverso un coordinamento delle attività sul campo ed un continuo e parallelo accrescimento delle capacità professionali degli operatori.

Tre appaiono i settori imprescindibili sui quali puntare l'attenzione:

1) quello conoscitivo: per combattere un fenomeno bisogna, innanzitutto, conoscerlo e studiarlo. Per fare ciò sono fondamentali l'interscambio e la condivisione delle informazioni realizzabile sia sotto l'aspetto dell'accrescimento della fiducia reciproca tra i vari operatori anche appartenenti a Stati od a istituzioni differenti, sia attraverso idonei strumenti tecnici ed informatici (banche dati);

2) quello operativo: realizzabile attraverso un reale coordinamento delle attività investigative e giudiziarie, mediante la creazione di punti di contatto sicuri, di protocolli di azione condivisi e di centri decisionali riconosciuti.

3) quello strettamente normativo: realizzabile attraverso una sempre maggiore condivisione delle regole, una riduzione dei *gap* normativi tra i vari paesi (nelle cui maglie spesso si aprono varchi di azione per la criminalità organizzata) e, più in generale, attraverso un superamento, anche di natura psicologica, delle "gelosie" che ciascun Paese riserva nella gestione del proprio sistema di giustizia penale.

Fondamentali saranno tutte quelle attività finalizzate a far comprendere ai Paesi dell'Unione apparentemente meno permeati dalla presenza di gruppi criminali dei quali scoprono l'esistenza solo in occasione di azioni eclatanti, che la minaccia proveniente dalla azione della criminalità organizzata è una minaccia di natura continentale (o addirittura globale) e non certo esclusivamente presente in alcuni Paesi se non, addirittura, in alcune specifiche aree del loro territorio.



Molto si è fatto negli ultimi anni, ma la strada da percorrere è ancora lunga ed irta di difficoltà.

Bisogna, infatti, tenere conto allo stesso tempo sia delle minacce interne all'Unione europea che derivano dall'azione di quei settori della criminalità organizzata che potremmo definire "tradizionali" e che hanno avuto un'origine intracomunitaria sia delle minacce esterne derivanti dagli effetti e dai pericoli che la criminalità organizzata di origine extracomunitaria produce all'interno dell'Unione. Senza contare, poi, il fatto che sovente i due fenomeni s'intersecano tra loro.

L'Italia è chiamata a rivestire un ruolo di primo piano nel panorama internazionale di contrasto alla criminalità organizzata, perché, se da un lato il Paese è stato, ed è ancora, tragicamente infestato dalla presenza di agguerriti e pericolosissimi gruppi criminali, dall'altro è anche il Paese che più di ogni altro al mondo ha sviluppato metodologie di contrasto al fenomeno e che presenta nel settore una delle normative più efficaci ed evolute.

## **2) La presenza delle mafie in Europa.**

### ***2.1) Le proiezioni nei paesi dell'Unione europea delle organizzazioni di tipo mafioso.***

È dato oramai giudiziariamente acquisito il fatto che le organizzazioni di tipo mafioso italiane abbiano esteso i loro interessi criminali oltre i confini nazionali, radicandosi con proprie propaggini in diversi stati europei <sup>(1)</sup>.

La 'ndrangheta calabrese è, sul piano internazionale, la più attiva, con particolare riferimento al traffico di sostanze stupefacenti. Mantenendo propaggini operative in Europa, oltre che in America ed Oceania, nonché importanti collegamenti in Medio ed Estremo Oriente ed in Africa, l'organizzazione calabrese ha esteso i propri interessi nei principali mercati internazionali degli stupefacenti con un ruolo di preminenza riconosciuto anche dalle altre organizzazioni mafiose. In tale contesto, la 'ndrangheta ha avuto modo di potenziare le strutture logistiche e di coordinamento, concentrando in alleanze o cartelli le ricchezze e capacità criminali necessarie ad ottimizzare la gestione degli affari illeciti. Per tutelare i propri interessi nei Paesi produttori di sostanza stupefacente, si avvale, anche in Spagna, come nei paesi del Sud America, dei cosiddetti *broker*, ovvero soggetti non necessariamente organici ad una cosca che, risiedendovi stabilmente, si adoperano a seguire le trattative e ad organizzare le spedizioni di narcotico.

Un ulteriore ambito di interesse della 'ndrangheta all'estero è costituito dal reinvestimento di capitali finalizzato al riciclaggio,

---

(1) Il presente capitolo sintetizza gli elementi forniti dal Comandante del ROS dei Carabinieri, generale Mario Parente, nel corso dell'audizione del 14 aprile 2014 presso il I Comitato, come pure gli elementi forniti dal professore Ernesto Savona, direttore di Transcrime, il Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale dell'Università Cattolica di Milano e dell'Università di Trento auditato il 31 marzo 2014.

principalmente nel settore del turismo, della ristorazione e degli investimenti immobiliari<sup>(2)</sup>.

Per quanto attiene i rapporti con le organizzazioni criminali straniere, la 'ndrangheta, in ragione della maggior vocazione internazionale, evidenzia le più significative saldature con qualificate espressioni delle criminalità straniera. Diverse indagini del ROS hanno documentato cointeressenze con gruppi criminali stranieri, specie nell'attività di narcotraffico, tra cui principalmente quelli albanesi e kosovari<sup>(3)</sup>, operanti anche in Germania<sup>(4)</sup>, ed attivi anche nel traffico di esseri umani e di armi.

---

(2) Operazioni "Il Crimine" e "Fehida 2 – Patrimoniale". La scelta di dotarsi di una struttura idonea a garantire una capacità di indirizzo e mediazione è stata documentata, ad esempio, nell'operazione "Il Crimine". Gli elementi raccolti nelle singole attività e raccordati dalle procure di Milano e Reggio Calabria, hanno fornito un quadro convergente ed unitario degli assetti organizzativi della 'ndrangheta, delle sue articolazioni extraregionali e dei comuni interessi illeciti, soprattutto nei settori degli appalti pubblici e del traffico internazionale di stupefacenti. In tali settori, infatti, le attività investigative dell'ultimo decennio avevano rilevato la costituzione di cartelli di cosche per la gestione, attraverso imprese di riferimento, di importanti opere infrastrutturali ricadenti nel territorio di più sodalizi, nonché per l'organizzazione di ingenti quantitativi di cocaina dal Sudamerica, attraverso i contatti di *brokers* calabresi con le organizzazioni produttrici.

In particolare, le indagini hanno tecnicamente documentato come le cosche della provincia di Reggio Calabria rimangano il centro propulsore delle iniziative dell'intera 'ndrangheta, nonché il principale punto di riferimento di tutte le articolazioni extraregionali, nazionali ed estere.

(3) Tra le attività investigative rilevano le indagini:

"Harem", avviata sin dal 2000 nei confronti di un gruppo di albanesi radicati nella sibaritide, con lo scopo di accertarne le attività illecite e le connessioni con le locali cosche della 'ndrangheta, ha consentito di individuare un complesso circuito transnazionale con epicentro operativo in Calabria, documentandone l'operatività:

nella tratta di giovani donne, reclutate con la forza o con l'inganno nei paesi d'origine (Albania ed altri paesi dell'Est europeo), introdotte clandestinamente in Italia e costrette alla prostituzione su strada ed in locali pubblici dislocati nella sibaritide;

nel traffico internazionale di ingenti quantitativi di stupefacenti, importati dall'Albania e destinati al successivo spaccio nell'alto jonio cosentino, nel crotonese e nella provincia di Messina;

nell'importazione di armi da guerra e comuni, introdotte in Italia attraverso gli stessi canali utilizzati per la droga e cedute anche alle organizzazioni 'ndranghetiste.

"Karaburun", prosecuzione dell'indagine precedente, finalizzata anche alla ricerca in Albania di alcuni latitanti sottrattisi all'esecuzione del richiamato provvedimento restrittivo, ha accertato l'operatività di una struttura transnazionale kosovara-albanese dedicata al traffico di ingenti quantitativi di marijuana ed eroina dalla regione balcanica verso l'Europa. L'indagine è stata individuata da Europol nell'ambito del Project COSPOL sul traffico dell'eroina quale indagine *driver* di un *target group* cui partecipano numerosi Paesi, tra cui Germania, Olanda, Francia, Belgio, Svizzera, Spagna, Norvegia, Grecia, Gran Bretagna, Turchia, Albania, Macedonia e Kosovo (UNMIK). Grazie agli esiti della cooperazione giudiziaria promossa con le competenti autorità giudiziarie in Turchia, Grecia, Germania, Kosovo, Albania e Spagna, l'indagine, ancora in fase di valutazione dell'autorità giudiziaria, ha permesso di acquisire elementi di prova a carico di circa 160 indagati;

"Acroterium" (2007), che ha documentato i traffici di cocaina tra un gruppo criminale albanese con proiezioni della 'ndrangheta operanti in centro Italia (Umbria), risultate contigue alla cosca Faraò-Marincola di Cirò Marina (KR).

(4) Le indagini sono state condotte in collaborazione con il *Landeskriminalamt* di Monaco di Baviera. L'organizzazione kosovara assicurava altresì la fornitura di eroina alla cosca Pelle di San Luca per il tramite di gruppi macedoni localizzati in Fyrom, Croazia e Turchia, a loro volta collegati con componenti venete e campane. La cooperazione internazionale è stata estesa anche al Dipartimento centrale antinarcotici di Skopje (Repubblica di Macedonia) che ha avviato un'indagine collegata nei confronti di alcuni *broker* locali tramite i quali esponenti della cosca Pelle di San Luca approvvigionano l'eroina.

La proiezioni estere della camorra si confermano sempre più frequenti e operative, soprattutto in alcuni Paesi europei quali Spagna<sup>(5)</sup>, Germania, Francia, e Olanda, ritenuti veri e propri crocevia del narcotraffico dai Paesi sudamericani produttori. Mentre le proiezioni nei Paesi dell'est europeo <sup>(6)</sup> sono prevalentemente finalizzate al contrabbando di TLE (Tabacchi Lavorati Esteri), allo sfruttamento della prostituzione ed al riciclaggio di proventi illeciti mediante investimenti immobiliari e di attività commerciali.

Le esigenze connesse al narcotraffico, hanno portato un crescente numero di esponenti dei clan camorristici a stabilirsi all'estero, coniugando le maggiori opportunità di mimetizzazione con la possibilità di coltivare quella rete di rapporti essenziali all'approvvigionamento di stupefacenti ed al reimpiego dei proventi.

Queste cellule hanno fornito, quindi, nel tempo un fondamentale supporto ai clan di riferimento per le attività di narcotraffico in Europa, assicurando, a tal fine, collegamenti diretti con narcotraffickanti sud-americani.

Il traffico degli stupefacenti costituisce, dunque, l'attività principale. Le più recenti attività investigative hanno altresì confermato come le organizzazioni campane agiscano come veri e propri *broker* finanziari, stringendo anche alleanze trasversali per finanziare le importazioni attraverso il sistema delle quote di pagamento che ogni clan versa per ottenere una percentuale del carico di stupefacente.

Per quanto attiene gli investimenti nella penisola iberica in Germania, attività investigative hanno documentato, rispettivamente, il ruolo dei clan campani Polverino e Rinaldi<sup>(7)</sup>.

Impegni investigativi condotti dal ROS nei confronti del clan dei casalesi, evidenziano l'operatività al di fuori dei confini nazionali, con particolare riferimento alla Bulgaria, dove verrebbero costituite società finanziarie, ovvero rami d'azienda, sfruttando il regime fiscale più favorevole.

L'organizzazione mafiosa cosa nostra sta implementando il proprio ruolo nei grandi traffici internazionali di stupefacenti, specie di cocaina.

---

(5) In Spagna numerosi sono stati gli arresti di esponenti di spicco della camorra, a conferma di come la penisola iberica costituisca un luogo privilegiato ove trascorrere la latitanza, nonché territorio ove alcuni camorristi hanno oramai eletto stabile residenza. Tra questi Amato Raffaele, capo degli *scissionisti* del clan Di Lauro, già tratto in arresto dal ROS nel 2005 a Barcellona, il cui gruppo viene significativamente indicato col soprannome di "spagnoli". L'indagine Fiordaliso del Raggruppamento conferma l'attuale coinvolgimento del clan Amato e di altri sodalizi dell'area nord del capoluogo partenopeo nell'importazione di ingenti quantitativi di stupefacente dal sud America, sfruttando il collegamento con un cartello di narcotraffickanti in Colombia.

(6) Nei Paesi del nord e dell'est Europa la presenza di affiliati ai clan di camorra appare per lo più connessa alle attività di riciclaggio e reimpiego di proventi illeciti in attività commerciali e speculazioni immobiliari, nonché al contrabbando di TLE ed all'immigrazione clandestina finalizzata allo sfruttamento della prostituzione.

(7) Indagine "Polvere" conclusa nel maggio 2011 dai Carabinieri di Napoli, che aveva accertato in Spagna una struttura imprenditoriale finalizzata al riciclaggio dei proventi illeciti dell'organizzazione attiva nel settore immobiliare, della ristorazione, nonché nella compravendita di beni di lusso. Più recentemente alcune attività del Raggruppamento (indagini "Normandia 2" e "Djerba") hanno documentato rispettivamente gli interessi del clan Schiavone alla creazione di società in Spagna, con l'appoggio della criminalità locale, per la gestione di bische scommesse clandestine.

In Germania la cellula camorrista stanziale più consistente risulta appartenere al clan Rinaldi attivo nel quartiere Barra di Napoli, e gestiscono alcune attività commerciali nel settore della ristorazione. Inoltre, si è registrata la presenza di appartenenti al gruppo Torino/Sabatino, e Licciardi di Secondigliano, dediti alla gestione di grandi magazzini ed alla vendita dei prodotti contraffatti.

In particolare, è emerso dalle complesse operazioni di polizia coordinate dalla DCSA che appartenenti a cosa nostra hanno stabilito contatti direttamente con le organizzazioni sudamericane e Nord Americane al fine di trarre vantaggio dai loro consolidati appoggi logistico-operativi presenti specialmente in Sudamerica, nella penisola iberica e in Nord Europa, ovvero nelle principali aree di produzione e di snodo del narcotraffico.

La criminalità organizzata pugliese, seppure in maniera più contenuta rispetto alle altre organizzazioni di tipo mafioso italiane, ha fatto registrare proprie posizioni in ambito europeo ed extra-europeo, ove poter estendere i propri traffici illeciti, in particolar modo nel settore del traffico delle sostanze stupefacenti e del contrabbando di TLE<sup>(8)</sup> (in ripresa con il coinvolgimento di organizzazioni criminali transnazionali)<sup>(9)</sup>, nonché per assicurare rifugio ai latitanti.

Alcune indagini, sviluppate in direzione di sodalizi baresi e salentini, hanno evidenziato la latitanza di reggenti e di personaggi di spicco dei clan in Spagna e Olanda.

Altro settore di crescente attrattiva per le organizzazioni criminali pugliesi è quello del gioco d'azzardo e scommesse (anche *on-line*), evidenziando il frequente coinvolgimento delle organizzazioni criminali straniere<sup>(10)</sup>.

## 2.2) Il narcotraffico.

Le organizzazioni criminali coinvolte nel traffico internazionale di stupefacenti sfruttano le opportunità fornite dall'incremento vertiginoso della movimentazione delle merci a livello globale, al fine di dissimulare i carichi di droga che, dalle aree di produzione, vengono

---

(8) Il fenomeno, sebbene lontano dalle dimensioni raggiunte negli anni '90, evidenzia come i sodalizi pugliesi si inseriscano nella filiera del contrabbando secondo una logica di specializzazione, promossa dai moderni *network* criminali est-europei che ne controllerebbero oramai il flusso nella parte nord del continente, dove la richiesta di TLE è cresciuta in ragione dell'aumento dei prezzi del prodotto di monopolio.

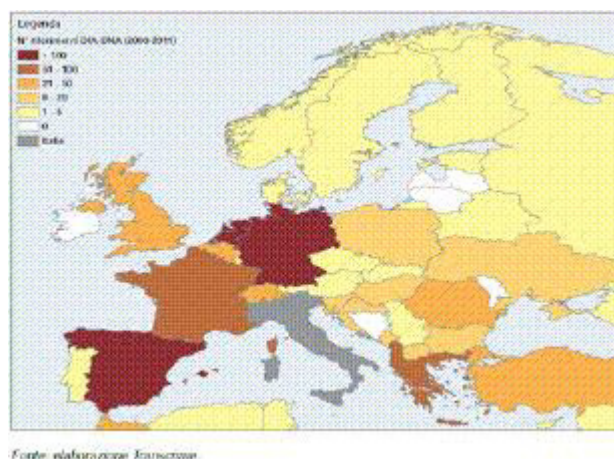
(9) Specie in relazione ai tabacchi contraffatti provenienti dall'est-europeo e dalla penisola ellenica.

(10) Proprio in tale ambito, l'indagine "Calipso", conclusa dal Raggruppamento, il 29 settembre 2010, con l'esecuzione di un'ordine di custodia cautelare in carcere, emessa dal GIP del Tribunale di Lecce nei confronti di 11 affiliati al clan Vitale-Pasimeni della SCU brindisina, ha accertato anche il coinvolgimento del sodalizio nel controllo di centri scommesse *on line* e di sale da gioco, con l'imposizione di forniture di *slot machine* da parte del noto contrabbandiere Prudentino Albino, tratto in arresto in Albania, ove coltivava nuove e remunerative fonti di guadagno nel settore del gioco lecito. In particolare, l'attività info-investigativa sviluppata dal Raggruppamento in occasione del suo arresto, anche attraverso i diretti contatti con il collaterale organo di polizia giudiziaria albanese, aveva fatto emergere l'esistenza di cointeressenze imprenditoriali nello specifico settore tra il Prudentino ed esponenti della criminalità albanese. Sulla scorta dei complessivi elementi informativi, la procura generale di Valona ha instaurato nei confronti di Prudentino Albino un procedimento penale per il reato di riciclaggio, mentre la procura dei reati gravi di Tirana è stata delegata all'espletamento di accertamenti patrimoniali/finanziari nei confronti dell'arrestato e dei soggetti (italiani ed albanesi) allo stesso collegati ed attualmente dimoranti in Albania, con lo scopo di procedere al sequestro dei due casinò siti a Tirana e Valona, riconducibili al gruppo Prudentino.

trasportati nelle aree di stoccaggio o sulle diverse piazze di smistamento e consumo <sup>(11)</sup>.

La penisola italiana, grazie alla sua baricentrica posizione nel mar Mediterraneo risulta essere un importante crocevia per il narcotraffico internazionale, in special modo per quanto riguarda le rotte marittime; circostanza questa confermata dai sequestri di hashish e marijuana operati presso le frontiere marittime, rappresentanti la quasi totalità del dato nazionale.

Secondo il rapporto "Gli investimenti delle mafie" <sup>(12)</sup> ideato e finanziato da Transcrime (nel contesto del Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013) sugli investimenti della criminalità organizzata nell'economia globalizzata emerge che i Paesi che fanno registrare il maggior numero di riferimenti <sup>(13)</sup> a criminalità organizzata di stampo mafioso sono la Spagna (177), la Germania (151) e l'Olanda (105).



Per la Spagna e l'Olanda, la posizione è dovuta al ruolo di snodo che i due paesi assumono nel traffico internazionale di droghe, data la posizione geografica, le connessioni politico-culturali con l'America latina e la presenza di importanti infrastrutture portuali ed aeroportuali. La Spagna rappresenta uno dei principali canali di ingresso della

(11) Il presente capitolo sintetizza gli elementi forniti dal procuratore aggiunto Nicola Gratteri della direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria e del direttore della DCSA, generale Andrea De Gennaro nel corso delle audizioni presso il I Comitato tenutesi rispettivamente il 14 aprile e il 5 maggio 2014.

(12) Cfr. Rapporto dell'Università Cattolica-Centro Transcrime "Gli investimenti delle mafie" finanziato dal Programma operativo nazionale sicurezza per lo sviluppo – Obiettivo convergenza 2007-2013", Programma cofinanziato dall'Unione Europea e gestito dal Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza. Doc. 140.3.

(13) In proposito l'elaborato di Transcrime specifica che l'assenza di documentazione affidabile è stata compensata dall'analisi in dettaglio delle relazioni della DIA e della DNA dal 2000 al 2011, identificando, nelle parti dedicate ai quattro principali tipi di organizzazioni criminali (cosa nostra, camorra, 'ndrangheta e criminalità organizzata pugliese), ogni riferimento a paesi esteri. L'ipotesi alla base del metodo scelto è che quanto più intensa è la presenza delle mafie in un paese estero, tanto maggiori sono i riferimenti allo stesso paese nelle citate relazioni.

I risultati sono stati quindi confrontati ed integrati con le informazioni raccolte da una rassegna sistematica di tutte le fonti di informazioni sugli investimenti delle mafie italiane all'estero. Dato il carattere esplorativo della metodologia utilizzata, i risultati devono essere interpretati con particolare cautela. Le mappe della presenza delle mafie all'estero hanno pertanto adottato una classificazione omogenea, dividendo i paesi stranieri in sei classi di presenza mafiosa.

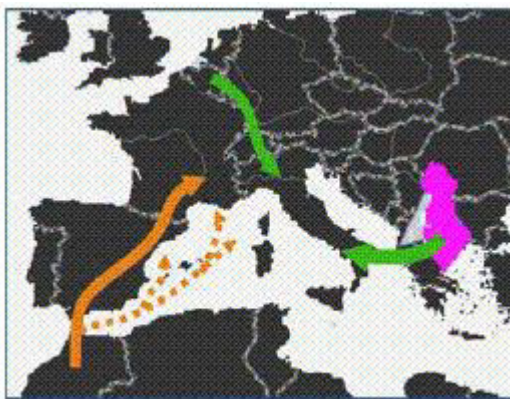


droga in Europa e punto di stoccaggio per il successivo trasporto nei paesi di destinazione. Si trova infatti al centro di due importanti rotte internazionali: quella della cocaina proveniente dal Sud America, e in particolare dalla Colombia, e quella dell'hashish proveniente dal Marocco.



COCAINA: le rotte verso l'Europa

Fonte: elaborazione Direzione Centrale per i Servizi Antidroga



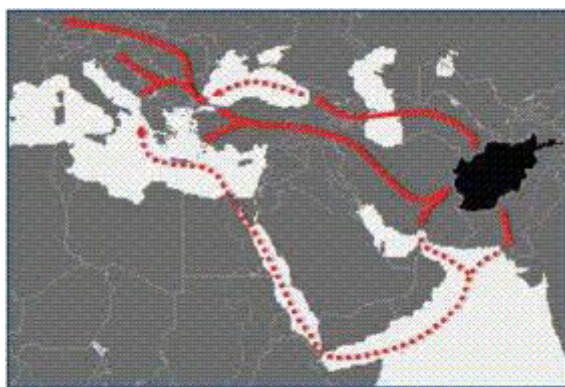
Le rotte dell'hashish e della marijuana

Fonte: elaborazione Direzione Centrale per i Servizi Antidroga

L'Olanda, con il porto di Rotterdam e l'aeroporto di Schipol, rappresenta un paese strategico per il traffico e il commercio di stupefacenti all'interno del mercato europeo, soprattutto cocaina, cannabis e droghe sintetiche.

Per la Germania, la posizione è dovuta a una stabile presenza di organizzazioni mafiose, verificatisi nel XX secolo.

Seguono Albania (82), Grecia (59) e Francia (51). Per le prime due nazioni, il collegamento con le mafie è principalmente dovuto ai forti interessi criminali ed in particolare alla posizione strategica per le rotte dell'eroina.



EROTINA: la rotta balcanica e le vie marittime verso l'Europa

Fonte: elaborazione Direzione Centrale per i Servizi Antidroga

Tra gli altri paesi europei, sono oggetto di un numero rilevante di riferimenti la Gran Bretagna, il Belgio, la Svizzera, la Romania e la Turchia.

Tra le cause che favoriscono insediamenti mafiosi ci possono essere, ad esempio: lo spostamento volontario di membri delle mafie per fuggire la giustizia italiana; la fuga di mafiosi da situazioni di conflitto tra gruppi nei territori di origine; condizioni di segregazione

sociale e culturale; la domanda, nei paesi destinatari della migrazione, di servizi tipicamente offerti dalle mafie, quale la regolazione informale dei conflitti (in particolare all'interno delle comunità italiane) e la protezione criminale. Il Regno Unito e il Belgio sono inoltre snodi rilevanti nei traffici illeciti europei, date le importanti infrastrutture aeroportuali e portuali. Romania e Turchia hanno un ruolo di transito per il traffico di eroina e di migranti.

Tra le organizzazioni criminali italiane, la 'ndrangheta è quella che tende ad operare più di tutte fuori dalla propria regione d'origine. Nel 2008 è stata inserita dal governo americano nella cosiddetta "lista nera" (*Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*) delle principali organizzazioni straniere dedite al narcotraffico; si mantiene leader del traffico mondiale di cocaina, come confermano i risultati investigativi e l'attività di *intelligence*.

Negli ultimi decenni, la 'ndrangheta ha sfruttato l'enorme traffico di merci del porto di Gioia Tauro (RC), trasformando l'Italia in un centro strategico per il traffico di cocaina in Europa.

Infatti, attività investigative hanno accertato come le cosche jonico-reggine (consorziate per finanziare ingenti importazioni di cocaina) hanno stipulato, attraverso propri rappresentanti negli Stati Uniti, un accordo preferenziale con i trafficanti messicani del "Cartello del golfo" per la fornitura di cocaina in Europa, facendola transitare dalla Calabria.

Un'altra storica organizzazione mafiosa, cosa nostra, sta implementando il proprio ruolo nei grandi traffici internazionali di stupefacenti, specie di cocaina.

In particolare, è emerso dalle complesse operazioni di polizia coordinate dalla DCSA che appartenenti a cosa nostra hanno stabilito contatti direttamente con le organizzazioni sudamericane, al fine di trarre vantaggio dai loro consolidati appoggi logistico-operativi presenti in Sud America, nella penisola iberica e in Nord Europa, ovvero nelle principali aree di produzione e di snodo del narcotraffico.

Per quanto riguarda la camorra, le risultanze investigative dimostrano che quasi tutti i clan campani sono coinvolti nel traffico di stupefacenti attraverso autonomi canali di approvvigionamento e propri referenti dislocati nei Paesi di produzione, di transito e stoccaggio della droga, ove svolgono a pieno regime funzioni di intermediazione per il rifornimento sia dei mercati illeciti in Italia che in altri Paesi europei.

La criminalità pugliese si propone, rispetto alle altre organizzazioni, quale "criminalità di servizio". Essa funge da intermediaria, in particolare, con i gruppi di origine balcanica.

Particolare e crescente interesse investigativo rivestono, inoltre, i gruppi criminali balcanici, soprattutto per la sempre maggiore rilevanza che sta assumendo nell'area, anche per il traffico di cocaina. Secondo l'Europol, un importante flusso di cocaina proveniente dal Sud America giungerebbe nei paesi dell'Unione europea attraverso i Balcani occidentali ed il sud-est europeo con ingenti spedizioni transanti per i porti del Mar Nero (principalmente Varna in Bulgaria, Costanza in Romania e Odessa in Ucraina) e del Mar Adriatico (soprattutto Bar in Montenegro e Capodistria in Slovenia).

Tra i gruppi criminali balcanici la criminalità serbo-montenegrina è quella che, negli ultimi anni, ha assunto un ruolo sempre più importante nell'ambito del narcotraffico internazionale, specie di cocaina. Essa si è ramificata nel continente americano, in Europa ed in Sudafrica; in Italia è attiva soprattutto al nord e particolarmente in Lombardia ove sono emersi legami con la 'ndrangheta e la criminalità pugliese.

La criminalità montenegrina sta condizionando in modo significativo il traffico marittimo di cocaina dal Sud America verso l'Europa, tant'è che le più potenti organizzazioni criminali, come la 'ndrangheta, si rivolgono ai gruppi serbo montenegrini per la fornitura di cocaina, in quanto:

offrono e trattano, con elevata purezza e a prezzi concorrenziali, solo ingenti quantitativi non pretendendo percentuali sul piccolo traffico, evitando così di entrare in conflitto con il grossista medio basso o lo spacciatore e permettendo a tutta la filiera di guadagnare;

si accollano tutti i rischi relativi al trasporto transoceanico ed allo stoccaggio.

Per esercitare un'efficace lotta, su tutti i fronti e senza quartiere, alle organizzazioni criminali, specialmente quelle attive nel comparto droga, è indispensabile promuovere ed esaltare, con tutti gli strumenti disponibili (convenzioni, accordi bilaterali e multilaterali, protocolli d'intesa, procedure informali, ecc.) la cooperazione politica e la collaborazione operativa tra le strutture di polizia dei Paesi di produzione, di transito e di consumo degli stupefacenti, onde pervenire all'esercizio di sempre più allargate e proficue sinergie d'*intelligence*, capaci di alimentare e sviluppare corali strategie preventive e repressive a cura dei rispettivi organismi centrali deputati a svolgere azione d'indirizzo, propulsione e coordinamento delle forze operative in campo.

Infatti, proprio in tema di strumenti normativi utili al contrasto al traffico di stupefacenti in ambito internazionale, è stata fortemente auspicata dagli addetti ai lavori, l'introduzione — almeno in ambito europeo — del ritardato arresto e del ritardato sequestro.

In Italia sono strumenti di natura giudiziaria che possono essere utilizzati in fase investigativa, mentre in Paesi europei fortemente coinvolti e interessati dal fenomeno del traffico internazionale di stupefacenti, quali l'Olanda, il Belgio, la Germania, la Spagna e il Portogallo, non è possibile ritardare l'arresto o il sequestro, con conseguenze molto negative per le indagini.

### ***2.3) Il fenomeno della tratta di esseri umani.***

In linea generale, l'Italia è tra le principali destinazioni per le persone trafficate, ma anche un paese di transito per molte vittime. Molte di esse saranno poi sfruttate sessualmente in taluni Stati membri dell'Unione europea (Gran Bretagna, Spagna e Olanda).



Lo sfruttamento femminile risulta soprattutto di tipo sessuale, gli uomini sono generalmente impiegati in ambito lavorativo, mentre i minori, di entrambi i sessi, possono essere sfruttati nella prostituzione, nell'accattonaggio forzato (Romania e Bulgaria) ed in altre attività illegali <sup>(14)</sup>.

Le indagini sinora condotte in Italia dalle varie forze di polizia e dal ROS, hanno indicato come l'operatività nel settore in parola risulti quasi esclusivamente appannaggio di organizzazioni criminali transnazionali straniere e comunitarie, tra le quali spiccano prevalentemente quelle di matrice albanese, nigeriana, maghrebina, cinese, dell'ex-URSS, rumena e bulgara, capaci di stabilire anche accordi criminali interetnici e, in misura minore di altri sodalizi dell'est europeo (polacchi, ungheresi, cechi), dei Balcani occidentali, del sud e Centro America (brasiliani, dominicani e colombiani), del medio oriente, del sub-continente indiano ed asiatici. I principali paesi di origine delle vittime di tratta generalmente coincidono con quelli dei *network* criminali sopra citati. Le indagini hanno comunque anche documentato, nella fase del trasferimento e dello sfruttamento finale, soprattutto in ambito sessuale, casi di passaggio di gestione o la vera e propria vendita di giovani vittime tra gruppi di nazionalità diversa (per esempio, tra albanesi e rumeni).

Dalle indagini sinora condotte dalle forze di polizia emerge come di massima la tratta degli esseri umani si articoli attraverso un consolidato *modus operandi* comprendente:

l'ingaggio delle vittime nei paesi di origine, con modalità diverse (inganno, debito, sequestro);

il reperimento dei documenti di viaggio e soggiorno, anche falsi, procacciati di sovente nel paese di destinazione;

il trasporto delle vittime verso la destinazione finale, talvolta attraverso tappe intermedie;

la sistemazione logistica presso alberghi o abitazioni, reperiti dalle organizzazioni, spesso con il ricorso a prestanome;

lo sfruttamento delle vittime e/o la loro riduzione in schiavitù, mediante coercizione fisica o psicologica;

il reimpiego e riciclaggio dei proventi dello sfruttamento.

Per quanto riguarda i canali e le rotte scelte dalle organizzazioni criminali transnazionali attive nella tratta di esseri umani, coincidenti per la quasi totalità con quelli utilizzati per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, il traffico di stupefacenti e di armi.

Premminente è la via marittima con i principali scali portuali adriatici raggiunti da collegamenti regolari originati dalle sponde opposte dell'Adriatico (in particolare Grecia ed Albania), nonché le coste meridionali della Sicilia, quelle pugliesi e calabresi, punto di approdo dell'ingente flusso di clandestini attuato a boro di natanti salpati dall'area nordafricana e dalle coste greche e turche.

---

(14) Il presente capitolo sintetizza gli elementi forniti dal comandante del ROS dei Carabinieri, generale Mario Parente, nel corso dell'audizione del 14 aprile 2014 presso il I Comitato.

Nuove tendenze all'interno delle varie fasi della tratta internazionale di esseri umani:

l'incremento dell'utilizzo della rete *internet* sia per il reclutamento sia per lo sfruttamento delle vittime, grazie alla pubblicazione, su siti gestiti dagli stessi trafficanti di annunci con promesse ingannevoli di lavoro nonché di falsi annunci di prestazioni estetiche o di assistenza alla persona, dietro i quali si celano donne o uomini costretti all'attività di meretricio o a lavori gravemente sfruttati;

un aumento dei casi di sfruttamento lavorativo;

il crescente inserimento delle donne nelle organizzazioni criminali attive nella tratta di esseri umani caratteristica preminente della matrice etnica nigeriana con il massiccio utilizzo delle cosiddette *madame e controller*;

il passaggio da un reclutamento casuale delle vittime nel Paese d'origine ad un reclutamento più "studiato", funzionale a coprire le eventuali nuove richieste del mercato.

Per quanto attiene le rotte dell'immigrazione clandestina, il monitoraggio del fenomeno migratorio illegale ha evidenziato l'incessante afflusso sul territorio nazionale di migranti provenienti da diverse aree del continente africano, dal medio ed estremo oriente, dalla regione balcanica e dal subcontinente indiano. Il nostro Paese continua a rappresentare una delle porte meridionali privilegiate d'Europa.

Oltre alla rotta marittima che trova origine nel Nord Africa, si evidenzia anche l'ampio utilizzo della direttrice anatolico-balcanica, percorsa principalmente da migranti afghani, pakistani e curdi, nonché, più recentemente, da profughi siriani, tale direttrice si caratterizza per l'utilizzo sia di rotte marittime <sup>(15)</sup> che di rotte terrestri attraverso i valichi confinari del Brennero e di Tarvisio <sup>(16)</sup>.

In relazione alle diverse forme di sfruttamento, la maggior parte delle analisi sul fenomeno della tratta di esseri umani affronta lo sfruttamento sessuale. Le donne rappresentano l'obiettivo principale dei trafficanti e vengono reclutate in Nigeria, Albania, nell'Europa dell'est (Romania, Bulgaria, Ungheria), nei Paesi dell'ex-URSS (Moldova, Ucraina, Russia) e, pur se in misura minore in Sud America (Brasile, Colombia) ed in Cina. Donne tra i 18 ed i 30 anni sono il gruppo principalmente soggetto ad essere trafficato e sfruttato ses-

---

(15) Nell'ambito delle rotte marittime della direttrice anatolico-balcanica, in cui si evidenzia la centralità della Grecia quale Paese ponte dell'immigrazione irregolare verso l'intera Europa, possono essere individuate tre rotte marittime principali:

la prima vede i migranti raggiungere i porti di Bari, Brindisi, Ancona e Venezia, a bordo di autoarticolati imbarcati su navi provenienti principalmente dai porti di Patrasso ed Igoumenitsa;

la seconda si caratterizza per lo sbarco, soprattutto sulle coste salentine, di migranti imbarcati su potenti gommoni provenienti dalla Grecia e guidati da scafisti greci o albanesi;

la terza, che ha come approdo anche le coste calabresi, prevede l'utilizzo di imbarcazioni a vela o a motore, provenienti dai porti meridionali della Turchia e guidati da scafisti turchi, in genere marittimi professionisti.

(16) In tal caso, nella maggioranza dei casi, i migranti viaggiano nascosti a bordo di furgoni o di camion.

sualmente, ma anche numerose sono le minorenni albanesi, rumene, moldove oltre che nigeriane. Le vittime vengono solitamente selezionate nel proprio Paese e ingannate attraverso la promessa di un lavoro onesto e remunerativo nel Paese di destinazione ove, una volta giunte, vengono private dei documenti, costrette a volte a vivere in condizioni disumane, sottoposte a costante e vigile controllo accompagnato da violenze fisiche e psicologiche, ed avviate nel mercato della prostituzione <sup>(17)</sup>.

Per quanto attiene alla migrazione delle vittime di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo la stessa coincide quasi sempre con la scelta volontaria di espatriare, sostenuta dal desiderio di migliorare le condizioni di vita proprie e della propria famiglia.

Per il pagamento del viaggio, il migrante deve sovente ricorrere all'erogazione di un prestito ad opera di parenti o amici, ovvero di persone estranee. Queste ultime sono spesso inserite in sodalizi criminali collegati a quelli che lo "gestiranno" e ne sfrutteranno la manodopera una volta giunto a destinazione. Il debito contratto, quindi, diviene un fattore di vulnerabilità decisivo per il lavoratore migrante: la necessità di restituirlo quanto prima al "finanziatore" del viaggio lo spinge verso situazioni di grave sfruttamento <sup>(18)</sup>.

Le situazioni di sfruttamento lavorativo si sviluppano in prevalenza in quei settori economici che si prestano a pratiche abusive o irregolari, nonché all'abuso della posizione di vulnerabilità dei lavoratori in agricoltura, nell'edilizia, nei comparti tessile e manifatturiero <sup>(19)</sup>.

---

(17) Tra le principali tipologie di prostituzione straniera presenti in Italia si annovera il:

modello albanese, moldavo e rumeno, caratterizzato da modalità di reclutamento proprie del traffico a scopo di sfruttamento sessuale, attraverso l'inganno, il ricatto e l'impiego della violenza fisica e psicologica;

modello nigeriano, contraddistinto da modalità di reclutamento informali, meno violente ed aggressive, basate sulla stipula di una sorta di contratto scritto od orale suggellato da rituali magico-religiosi *woodoo*;

modello dell'Est Europa e dell'ex-URSS (in particolare Federazione Russa, Polonia, Ucraina, Slovacchia, Slovenia, Bosnia), contraddistinto da modalità di reclutamento principalmente consensuali;

modello latino-americano (in particolare peruviano, brasiliano e colombiano) caratterizzato da modalità di reclutamento principalmente consensuali, mediante agenzie specializzate nell'emigrazione regolare e irregolare.

(18) Le vittime sono costrette a subire condizioni di lavoro e di vita assai gravose: vengono loro imposti orari di lavoro molto lunghi e senza pause intermedie; percepiscono retribuzioni molto inferiori a quelle pattuite ed a quelle stabilite per legge; vengono pagate irregolarmente o non vengono pagate affatto; vengono sovente truffate con la falsa promessa di ottenere regolari permessi di soggiorno e, per tale fine, costrette a corrispondere denaro agli sfruttatori, sia direttamente, sia attraverso lo scomputo del *quantum* richiesto dall'ammontare del salario; sono costrette a svolgere mansioni pesanti, nocive e pericolose senza il rispetto di alcuna norma comportamentale a tutela della loro salute e della loro incolumità; subiscono comportamenti xenofobi, discriminazioni di genere o molestie sessuali; i caporali li costringono al continuo pagamento di somme di denaro per il trasporto dal luogo di ritrovo a quello di lavoro e viceversa, per l'affitto di un posto letto (spesso in soluzioni alloggiative disumane e in condizioni igienico-sanitarie pessime), per l'invio di denaro in patria, ecc.

(19) Specialmente in agricoltura e in edilizia, è stata rilevata la presenza di soggetti italiani o immigrati della stessa nazionalità/etnia dei lavoratori che operano da intermediari tra i datori di lavoro ed i braccianti, scegliendo, tra questi, coloro che riescono a tollerare estenuanti turni di lavoro ed accettano paghe notevolmente inferiori a quelle corrisposte agli operai regolari.

In materia di immigrazione clandestina si segnalano due operazioni condotte dai reparti aeronavali della Guardia di finanza nell'autunno 2013, che hanno portato alla cattura di trafficanti di clandestini e al sequestro di due navi madri, in applicazione del protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria stipulato a Palermo nel 2000 <sup>(20)</sup>.

#### 2.4) Il riciclaggio.

Un'efficace strategia di prevenzione e contrasto del crimine organizzato sul versante economico-finanziario presuppone, da un lato, l'individuazione delle dimensioni del fatturato prodotto dalle attività illecite; dall'altro, la conoscenza dei gravi danni che tale forza economica è in grado di arrecare alla società e al sistema imprenditoriale italiano ed europeo <sup>(21)</sup>.

Generalmente, le stime ufficiali sui proventi illeciti sono ancorate quasi esclusivamente ai risultati conseguiti dalle forze di polizia, e quindi tendono a sottostimare il valore del settore illecito. Varie istituzioni, nazionali ed internazionali hanno, tuttavia, tentato di superare tale criterio esclusivo nello sforzo di offrire una stima quanto più attendibile del bilancio delle mafie, utilizzando i metodi più diversi.

Recenti studi hanno evidenziato che la maggiore fonte di profitti illeciti in Italia è costituita dal narcotraffico (in media 7,7 miliardi di euro), seguito dall'estorsione (4,7 miliardi di euro), dallo sfruttamento della prostituzione (4,6 miliardi di euro) e dalla contraffazione (4,5 miliardi di euro) <sup>(22)</sup>.

Secondo il comandante generale della Guardia di finanza, generale Saverio Capolupo, audito dalla Commissione il 13 marzo 2014, si assiste “a un costante processo di infiltrazione nel mondo dell'economia e della finanza, ulteriormente favorito dall'integrazione dei mercati, dalla liberalizzazione dei movimenti di capitali, dalle potenzialità offerte dalle reti telematiche, nonché dallo sviluppo dell'intermediazione finanziaria immobiliare anche attraverso i circuiti alternativi, quali i *money transfer*” <sup>(23)</sup>.

Peraltro, la congiuntura attuale in cui le aziende vedono inaridirsi i flussi di cassa con difficoltà di accesso agli ordinari canali di finanziamento e con deprezzamento del valore di mercato del loro

---

(20) Commissione parlamentare antimafia. Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, generale Capolupo, 13 marzo 2014.

(21) Il presente capitolo sintetizza gli elementi forniti dal comandante del Servizio centrale per l'investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di finanza, generale Giuseppe Magliocco nel corso dell'audizione del 5 maggio 2014 presso il I Comitato.

(22) Rapporto dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (Centro interuniversitario transcrime) realizzato per il Ministro dell'interno (PON Sicurezza 2007-2013), febbraio 2013. I dati sono stati citati dal comandante generale della Guardia di finanza, generale Capolupo, nel corso dell'audizione presso la Commissione parlamentare antimafia del 13 marzo 2014.

(23) Commissione parlamentare antimafia. Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, generale Capolupo, 13 marzo 2014.

patrimonio, favorisce l'impiego di proventi criminali, sia mediante l'impiego per l'acquisto di imprese in difficoltà, sia sfruttando il volano rappresentato dall'usura che spesso costituisce la premessa per l'acquisizione o il controllo di attività commerciali <sup>(24)</sup>.

Inoltre, compiendo un vero e proprio salto di qualità, i vari sodalizi criminali hanno progressivamente accentuato i profili di internazionalità delle loro iniziative, in ciò agevolati dalle disomogeneità esistenti tra gli ordinamenti giuridici dei diversi Paesi. Conseguentemente, la scelta della localizzazione in un certo territorio tiene conto della necessità di coniugare due esigenze: il contenimento dei rischi e il conseguimento di apprezzabili margini di guadagno <sup>(25)</sup>.

A tale riguardo, nel panorama dell'Unione europea è stata censita l'operatività di circa 3.600 gruppi criminali, in ordine ai quali, a fattor comune, si registra una maggiore tendenza alla cooperazione e all'integrazione tra soggetti di diversa nazionalità <sup>(26)</sup>.

Ciò ha comportato un aumento di gruppi eterogenei non più definibili unicamente in ragione della nazionalità e dell'etnia degli associati. Proprio le relazioni etniche, la comune cultura linguistica e i legami storici risultano spesso fattori determinanti per la composizione dei gruppi di base di quelle che assumeranno la fisionomia di vere e proprie reti criminali multinazionali.

Quanto all'operatività anche transnazionale dei gruppi criminali stranieri presenti sul territorio nazionale e alla conseguente forza economica derivante dall'accumulazione di capitali illeciti, appaiono sicuramente rilevanti le attività condotte dai gruppi di etnia cinese, albanese, dell'Europa dell'est, del Nord Africa e della Nigeria.

Così, se, in generale, i sodalizi albanesi, slavi, nordafricani e nigeriani hanno assunto indistintamente un ruolo di primo piano nel traffico internazionale di sostanze stupefacenti, quelli di etnia slava risultano particolarmente attivi nella clonazione e nell'indebito utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, nell'immigrazione clandestina, nel contrabbando di tabacchi lavorati esteri e nel traffico di armi, sfruttando la cosiddetta rotta balcanica, ampiamente collaudata per i traffici di stupefacenti verso l'Europa.

Il peso economico criminale più significativo è, però, certamente rappresentato dalle organizzazioni criminali cinesi che, saldamente collegate con la madrepatria, riescono a gestire flussi migratori illegali, traffici internazionali di rifiuti e di merci contraffatte o in contrabbando, ingenti rimesse di capitali attraverso il circuito dei *money transfer* e operazioni di riciclaggio realizzate con canali finanziari paralleli a quelli ufficiali.

Sul fronte delle mafie autoctone, la 'ndrangheta, in quanto notoriamente in grado di produrre elevatissimi profitti illeciti, è l'organizzazione criminale che più di altre ha la necessità di ricorrere a schemi complessi di riciclaggio di proventi illeciti.

Quanto l'attività di repressione di riciclaggio e di confisca dei beni di illecita provenienza sia fortemente proiettata al di fuori dei confini del Paese, è dimostrato dalle statistiche fornite dalla direzione nazionale antimafia nelle sue ultime relazioni annuali.

(24) Idem.

(25) Idem.

(26) Europol, OCTA 2013.

In particolare, nell'ambito del biennio 2012-2013 sono state inoltrate verso le competenti autorità giudiziarie estere 178 rogatorie attive. I Paesi dell'Unione europea destinatari del maggior numero di rogatorie sono risultati essere, nell'ordine, la Spagna (28), la Germania (19), la Romania (10) e il Belgio (10) <sup>(27)</sup>. Un significativo scambio rogatorio attivo è presente anche con il Regno Unito, che talune esperienze operative indicano come caratterizzato da particolare formalismo, talvolta ritenuto eccessivo <sup>(28)</sup>.

Sul piano investigativo antiriciclaggio in senso lato, è stato segnalato il ruolo sempre più rilevante dello scambio informativo tra le ARO (*Asset Recovery Office*) assicurato dal canale Europol <sup>(29)</sup>.

Si tratta di un'opportunità offerta dal quadro normativo comunitario piuttosto recente <sup>(30)</sup> che consiste in un processo di lavoro ed una piattaforma di incontro tra le richieste dei vari Paesi membri, che consente di richiedere a ciascuno, individuando il Paese, l'esistenza di beni o disponibilità finanziarie rispetto a soggetti nominativamente individuati.

L'ARO italiana è collocata presso lo SCIP (Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia) della Direzione centrale della polizia criminale. Attraverso tale snodo, le richieste delle ARO straniere vengono distribuite *ratione materiae* alle diverse forze di polizia nazionali ed organismi interforze (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di finanza, DIA e DCSA) e, parimenti, le richieste di analoga natura formulate dagli organi di polizia nazionali vengono inoltrate alla competente ARO straniera attraverso il canale SIENA di Europol.

Dal 2012, anno in cui è diventata attiva anche in Italia la piattaforma ARO, la Guardia di finanza ha ricevuto 113 richieste di informazione nell'arco del biennio 2012-2013 (45 nel 2012 e 77 nel 2013), registrando su base annuale un sensibile incremento in ascesa (+71%). Sul fronte delle richieste della Guardia di finanza verso l'estero, il canale ARO è stato utilizzato 37 volte nel 2012 e 68 nel 2013, registrando un *trend* positivo ancor più sensibile (+83%).

I Paesi dell'Unione europea maggiormente ricorrenti quali destinatari (Polonia, Romania, Spagna, Regno Unito, Francia, Paesi Bassi, Germania e Lussemburgo) corrispondono a grandi linee a quelli indicati per le rogatorie attive.

In generale, la risposta ottenuta, salvo in alcuni casi <sup>(31)</sup>, è ritenuta confortante. Non mancano, in particolare, i casi in cui il contributo

---

(27) Commissione Parlamentare Antimafia. Audizione del 5 maggio 2014 del comandante del Servizio centrale per l'investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di finanza, generale Giuseppe Magliocco.

(28) Idem.

(29) Cfr. anche infra par. 3.5

(30) Sebbene la relativa decisione quadro risalga al dicembre 2007 (decisione 2007/845/GAI 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 e altri beni connessi), solo negli anni successivi ha avuto luogo la concreta realizzazione e utilizzazione della rete di scambio. L'Italia ha dato attuazione al provvedimento comunitario con decreto del Capo della Polizia del 23 maggio 2011.

(31) Il Comandante dello SCICO in sede di audizione ha fatto riferimento all'operazione Movida, riguardante un caso di riciclaggio di proventi illeciti di una organizzazione criminale, che aveva condotto al sequestro di 350 milioni di euro. A tal riguardo, è stato segnalato che specifiche richieste di informazioni rivolte alle ARO di Germania e Lussemburgo risultavano ancora inevase.



informativo ottenuto attraverso il canale ARO è risultato decisivo per il buon esito dell'indagine <sup>(32)</sup>.

Sempre con la Spagna, la Guardia di finanza ha condotto un'importante operazione riguardante soggetti riconducibili a cosa nostra palermitana che ha consentito, attraverso l'attivazione del canale ARO, l'individuazione in territorio spagnolo di beni mobili e immobili nonché quote di una società di diritto iberico per un controvalore totale prossimo a 1,5 milioni di euro <sup>(33)</sup>.

In certi casi le criticità con alcuni Paesi riscontrate nella cooperazione a livello ARO vengono superate attraverso il ricorso a canali di scambio alternativi. Ad esempio, con la Germania in più di un'occasione la Guardia di finanza è riuscita ad ottenere buoni risultati ricorrendo alla cooperazione doganale diretta.

Lo schema della "esterovestizione" <sup>(34)</sup> delle imprese riconducibili ad organizzazioni criminali italiane si rivela sempre più frequente. Le

---

(32) In un'indagine, conclusasi nel settembre 2013, grazie alla collaborazione assicurata dagli organi spagnoli, è stato possibile acquisire elementi informativi utili, oltre per l'emanazione di 34 ordinanze di custodia cautelare, per eseguire un sequestro preventivo pari a 10 milioni di euro. In questa circostanza la Spagna, anche attraverso la propria ARO, ha consentito di documentare e ricostruire la movimentazione di denaro contante per circa 4 milioni di euro e di individuare una serie di attività commerciali in territorio iberico.

(33) Operazione Shadow del Nucleo di polizia tributaria di Palermo della Guardia di finanza, riguardante l'applicazione di misure di prevenzione antimafia *post-mortem* nei confronti degli eredi di Brancato Ezio, imprenditore operante nel settore della metanizzazione, collegato alle famiglie dei Ciancimino e dei Provenzano.

(34) Società formalmente di diritto straniero, ma effettivamente riconducibile a soggetti italiani. Per quanto riguarda l'Austria, la Guardia di finanza ha svolto indagini mirate all'aggressione al patrimonio della cosca Pesce di Rosarno, nell'ambito della quale, attraverso il canale rogatorio, è stato possibile sottoporre a misura cautelare una villa in territorio austriaco. Anche in questo caso, è stato attivato il canale ARO per verificare se oltre a tale immobile vi fossero ulteriori cespiti da sottoporre a misura ablativa.

L'Austria, unitamente al Regno Unito, sono i due paesi dell'Unione con i quali più frequentemente occorre collaborare per l'accertamento di ipotesi tipiche di riciclaggio di capitali, cioè quelle che riguardano l'esportazione di disponibilità finanziarie, l'esecuzione di investimenti e rientro del flusso sotto altra forma o denominazione.

Per quanto riguarda l'Austria, grazie all'operazione Poker2 è stata individuata un'associazione a delinquere dedita all'illecita raccolta di scommesse attraverso un *bookmaker* austriaco operante sulla piattaforma *internet*. L'indagine ha consentito l'individuazione di un patrimonio illecito di circa 43 milioni di euro.

La collaborazione operativa con i Paesi Bassi è interessata da una fase di evoluzione. Sebbene risulti che tale paese abbia dato già dal 2010 piena attuazione alle decisioni in materia di confisca, sul piano concreto è stata osservata ancora qualche *impasse* che si auspica venga superata attraverso l'ottenimento di adeguata assistenza in ordine ad importanti indagini che riguardano la 'ndrangheta.

Anche con la Polonia è attivo un canale di scambio informativo in materia di riciclaggio e confisca di beni. Nell'ambito dell'indagine Duty Free condotta dal GICO della Guardia di finanza di Ancona, in materia di contrabbando di tabacchi lavorati è stato possibile individuare beni immobili e mobili registrati riconducibili agli indagati, tutti appartenenti ad una organizzazione criminale polacca operante sul territorio italiano.

Ulteriori significative evidenze riguardano l'Ungheria, la Croazia e il Belgio. Anche per Malta è stato attivato il canale ARO, sebbene il notevole ritardo sinora accumulato nell'ottenere risposta alle richieste di cooperazione inoltrate non consentono di essere pienamente ottimisti sull'esito delle medesime.

Tra le indagini più recentemente eseguite dalla Guardia di finanza in tema di riciclaggio meritano uno specifico cenno di approfondimento la già accennata operazione Metropolis e l'operazione Netherlands.

L'operazione Metropolis nasce da un controllo del territorio in Puglia, secondo un sistema ormai organizzato di monitoraggio degli spostamenti via nave, in cui vengono individuati quattro individui di origine calabrese che effettuavano frequenti viaggi sulla tratta Albania-Marche. Dai primi approfondimenti risultava che due di loro erano in rapporto di frequentazione con alcuni esponenti di consorterie criminali del versante jonico della Calabria, mentre una consanguinea di un altro membro del gruppo risultava acquirente di numerosi terreni pur non avendo una coerente capacità

organizzazioni criminali ricorrono a tale espediente per l'evidente finalità di non attirare l'attenzione delle autorità italiane nella fase del reimpiego dei proventi, confidando, non sempre a torto, sulla difficoltà di ricostruire la catena di controllo di una società straniera, attività questa che richiede la massima cooperazione da parte delle autorità investigative del paese che ospita l'iniziativa di "esteroinvestizione".

Il ricorso da parte della criminalità a società appositamente costituite in altri Paesi è ancora più frequente in tema di appalti, proprio perché le organizzazioni mafiose sono consapevoli del limite alle procedure di controllo rappresentato dalla non conoscibilità della natura del soggetto giuridico, soprattutto estero.

Deve, a questo punto, essere evidenziato che sul fronte del riciclaggio, l'aspetto che ancora diversifica la struttura normativa italiana a quelle di altri sistemi penali è la distinzione tra l'autore del delitto presupposto ed il riciclatore. Viene richiesto, infatti, che quest'ultimo non abbia concorso nel delitto principale, per cui il riciclaggio viene immaginato come sistema scisso, rispetto a quello di produzione della ricchezza illecita.

---

patrimoniale. Su tali terreni viene dunque realizzato un estesissimo villaggio turistico nonostante il territorio non avesse una particolare vocazione turistico-alberghiera e, anzi, al contrario, fosse un'area con particolari vincoli di carattere ambientale.

Ulteriori approfondimenti sulla provvista del denaro necessario per finanziare l'opera hanno poi consentito di appurare che alcuni investitori esteri, successivamente identificati, avevano su carta provveduto a finanziare l'opera fino al 50 per cento della costruzione. È apparso subito evidente quanto questo modo di procedere fosse anomalo rispetto all'ordinaria pratica commerciale, in quanto è assai improbabile che un investitore, peraltro straniero, corra rischi così elevati per un'opera all'epoca esistente solo sulla carta. Le indagini hanno poi dimostrato l'investitore straniero era un alto esponente dell'organizzazione terroristica IRA che intendeva attraverso tale investimento, ed è questa la tesi accusatoria, procedere al lavaggio e al reinvestimento dei proventi della predetta organizzazione terroristica.

Altro elemento tutto peculiare che è emerso dall'indagine, è la convergenza nell'"affare" da parte di due cosche appartenenti a due "province" 'ndranghetiste diverse, evento questo che sino a qualche anno fa sarebbe stato assolutamente nemmeno ipotizzabile. L'indagine Metropolis ha, quindi, suffragato quanto accertato dalla operazione Crimine, nota per aver dimostrato, per la prima volta sul piano processuale, la sostanziale unitarietà dell'organizzazione 'ndrangheta pur nell'ampia autonomia operativa e decisionale di cui sono dotate le singole cosche calabresi. L'indagine ha richiesto la cooperazione, sul piano giudiziario e investigativo, di diversi paesi tra cui l'Irlanda e il Regno Unito.

L'operazione Netherland rappresenta una naturale evoluzione dell'indagine che fu svolta a suo tempo rispetto alla cosiddetta "strage di Duisburg" dell'agosto 2006. In quel contesto non fu approfondito immediatamente il fatto patrimoniale sebbene, in occasione dell'arresto di uno dei responsabili dei fatti di sangue, avvenuto qualche anno dopo, fu rinvenuta in sede di perquisizione, eseguita dalla polizia olandese all'interno dell'appartamento dove si trovavano due latitanti, furono rinvenuti vari oggetti preziosi oltre a 546.000 euro in contanti. Questa disponibilità ha stimolato uno sviluppo processuale secondo due linee di azione.

La prima, applicando la normativa antimafia, è stata quella di evidenziare la sproporzione tra le disponibilità di cui i due latitanti sono stati trovati in possesso e la loro capacità reddituale in modo da far ricorrere i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale ai sensi del codice antimafia. Le misure sono state dunque predisposte a vantaggio della procura della Repubblica di Reggio Calabria che ha provveduto a presentare la conseguente proposta al competente tribunale ottenendo quindi l'emissione di un di sequestro del denaro e dei preziosi.

Parallelamente, si è ritenuto avviare una seconda linea di azione tesa alla rintraccio e alla individuazione di eventuali altre ricchezze, quali quelle di carattere finanziario, immobiliare e societario, riconducibili ai due soggetti colpiti dal provvedimento. In tal senso è stato attivato il canale ARO per ottenere dalla Germania e dall'Olanda eventuali indicazioni sull'esistenza di tali beni nei territori di quei Paesi. Le prime risultanze sono confortanti. Sono stati individuati alcuni conti correnti che, pur privi ormai di un saldo significativo, consentono tuttavia di ricostruire i flussi di danaro in entrata e in uscita dal conto, informazioni queste di particolare rilevanza investigativa per l'accertamento completo della rete di contatti personali e finanziari di cui godevano i due latitanti.



L'introduzione della fattispecie dell'autoriciclaggio, più volte sollecitata anche dalla procura nazionale antimafia, può invece costituire il completamento di un sistema normativo che vede l'Italia come uno dei Paesi all'avanguardia nel settore del contrasto ai patrimoni illeciti della criminalità organizzata, consentendo il ricorso a strumenti investigativi più efficaci, quali le intercettazioni, anche per l'approfondimento dei cosiddetti reati spia, in buona parte confinati nel novero delle violazioni di tipo valutario.

### ***2.5) Le violazioni in danno del bilancio dell'Unione europea.***

Dal punto di vista operativo, nel 2013, a fronte di circa 4.000 controlli, di cui oltre il 50 per cento con esito irregolare, la Guardia di finanza ha scoperto frodi al bilancio nazionale dell'Unione europea per circa 1,4 miliardi di euro, che hanno condotto alla denuncia all'autorità giudiziaria di più di 9.000 responsabili. Con riguardo ai contributi indebitamente percepiti, pari a 936 milioni di euro, le unità operative hanno eseguito sequestri per un valore complessivo di 309 milioni di euro <sup>(35)</sup>.

Tra le attività di rilievo svolte dalle forze di polizia, si segnalano quelle concluse nel:

febbraio 2014 dal Gruppo di Gioia Tauro della Guardia di finanza nei confronti di una società destinataria di indebiti finanziamenti pubblici, ai sensi dalla legge n. 488 del 1992, per oltre 1,2 milioni di euro, servendosi di 8 imprese cartiere, un socio occulto, già denunciato per associazione per delinquere di stampo mafioso, in quanto affiliato alle locali cosca di 'ndrangheta Piromalli e Pesce, e un tecnico compiacente, incaricato dalla banca concessionaria di redigere la relazione sullo stato finale del programma di investimento.

Il meccanismo fraudolento consisteva nel gonfiare le spese del programma di investimento attraverso l'utilizzo di fatture fittizie emesse dalle società cartiere per oltre 4 milioni di euro, nonché produrre documentazione bancaria e autocertificazioni non veritiere per attestare i pagamenti e la regolarità delle spese sostenute e lo stato di avanzamento dei lavori;

nel novembre 2012 i Carabinieri del Comando tutela del lavoro, del Comando provinciale di Reggio Calabria e del Nucleo carabinieri antifrodi, nell'ambito di un'indagine coordinata dalla procura della Repubblica di Palmi hanno eseguito otto ordinanze di custodia cautelare (sette in carcere ed una ai domiciliari) e indagato 35 persone, poiché responsabili dei reati di "associazione a delinquere finalizzata alla truffa aggravata (per un importo complessivo di oltre 2.500.000 euro) ed al falso ideologico ai danni dell'Unione europea e di enti previdenziali, nonché di abusivo trattamento di dati personali". L'organizzazione criminale era composta da: 1) imprenditori che ponevano a disposizione le loro aziende agricole, reali o fittizie,

---

(35) Commissione parlamentare antimafia. Audizione del comandante generale della Guardia di finanza, generale Saverio Capolupo, 27 marzo 2014.

simulando il fabbisogno di manodopera; 2) sedicenti consulenti del lavoro che utilizzavano in maniera abusiva i codici di accesso telematici per presentare le fittizie domande di avviamento al lavoro di braccianti agricoli; 3) manovalanza agricola che, in cambio di una somma di denaro versata ai consulenti del lavoro e ad un esponente di un patronato sindacale, si assicurava le prestazioni assistenziali e previdenziali per le false giornate lavorative; 4) impiegati pubblici compiacenti che autenticavano le firme contraffatte di funzionari pubblici, o di ignari proprietari terrieri ovvero di soggetti già deceduti all'atto della stipula dei contratti di affitto dei terreni. L'area di interesse del sodalizio criminale era tra la piana di Gioia Tauro e Palmi. In particolare, per quanto attiene l'indebita percezione dei contributi dell'Unione europea — segnatamente dall'AGEA (Agenzia erogazioni agricoltura) — l'attività investigativa, sviluppata incrociando i dati in possesso delle varie banche dati ed acquisendo la documentazione presso i centri di assistenza agricola, ha fatto emergere numerose irregolarità delle pratiche redatte dai protagonisti della frode, tutte atte ad indurre in errore gli organismi competenti che, ignari, hanno erogato indebite prestazioni economiche.

**3) Le iniziative programmatiche e normative per il rafforzamento del contrasto alla criminalità organizzata e agli altri reati di grave allarme sociale nell'ambito dell'Unione europea.**

Si è sopra fatto cenno all'importante Piano di Stoccolma che ha stabilito una serie di misure per proseguire nell'attuazione del riconoscimento reciproco che comprendono delle proposte legislative per ottenere e raccogliere le prove, misure sulle decisioni di decadenza dall'esercizio di diritti e sulle sanzioni pecuniarie in materia penale. Affinché il principio del riconoscimento reciproco funzioni in modo efficace, la Commissione europea ha deciso di intraprendere delle azioni volte a rafforzare la fiducia reciproca. A tal fine saranno proposte azioni per sviluppare norme minime comuni nel diritto civile e penale. Nel contempo, la Commissione ha inteso potenziare la presenza internazionale dell'Unione europea nel settore del diritto soprattutto attraverso la negoziazione di accordi e convenzioni con paesi extraeuropei.

Il piano d'azione ha previsto, inoltre, la redazione di una strategia di sicurezza interna per proteggere meglio i cittadini e contrastare la criminalità transfrontaliera. Inoltre la Commissione ha inteso migliorare gli strumenti di sicurezza esistenti, particolarmente quelli collegati alla gestione dei flussi di informazioni, e proporre di introdurre strumenti di sicurezza tecnologici, come il registro europeo dei cittadini di paesi terzi condannati. Oltre a ciò, il piano d'azione prevede politiche migliori per contrastare la criminalità transfrontaliera soprattutto attraverso una migliore cooperazione in materia di applicazione della legge, compresa la cooperazione tra l'Ufficio europeo di polizia, Eurojust e l'Agenzia europea per le frontiere esterne (Frontex) e una migliore prevenzione della criminalità.

Il piano d'azione ribadisce le interconnessioni tra la dimensione interna ed esterna delle politiche in materia di libertà, sicurezza e

giustizia. Di conseguenza stabilisce azioni in grado di rafforzare la dimensione esterna, soprattutto per una migliore cooperazione e per la condivisione delle informazioni tra Stati membri. Inoltre, la Commissione ha inteso tenere conto della dimensione esterna nelle relazioni con paesi terzi, ivi compresa una serie di accordi e partenariati.

Come si è detto grandi passi sono stati effettuati negli ultimi anni ma molto vi è ancora da fare.

Importante è il ruolo di rivestito da Eurojust che ha rafforzato la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri ed ha ottenuto una serie di successi operativi significativi. È stato però evidenziato che affinché Eurojust possa migliorare i risultati, è necessario chiarire e rafforzare i poteri dei suoi membri (denominati membri nazionali) e quelli del collegio, formato dall'insieme dei membri nazionali così da mettere a frutto le capacità di cooperazione e di affermarsi ulteriormente come interlocutore centrale nella lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo in Europa.

Altrettanto importante è il ruolo rivestito dalla rete giudiziaria europea il cui compito fondamentale è stato ed è quello di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri in materia penale, migliorando la comunicazione fra i punti di contatto (i quali sono intermediari attivi che hanno il compito di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, soprattutto nelle azioni contro le forme di criminalità grave), organizzando riunioni periodiche tra i rappresentanti degli Stati membri e fornendo le informazioni di base necessarie.

Di grande importanza è altresì stata l'istituzione dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) con sede all'Aia che è un'agenzia dell'Unione europea responsabile della cooperazione delle attività di contrasto a livello dell'Unione. Europol ha competenza nei settori della criminalità organizzata, del terrorismo e di altre forme gravi di criminalità, oltre che per i reati connessi, che interessano due o più Stati membri in modo tale da poter richiedere un'azione comune tra gli stessi.

In estrema sintesi, i compiti di Europol consistono nel raccogliere, conservare, trattare, analizzare e scambiare informazioni, nel comunicare alle autorità competenti degli Stati membri le informazioni che le riguardano e ogni collegamento tra le stesse, nel fornire *intelligence* e supporto analitico agli Stati membri in relazione ad eventi internazionali di primo piano e nel chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini e di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici.

Non si tratta, però, di un organismo investigativo comune in grado di sviluppare indagini sul campo ma soltanto di un'agenzia avente principali caratteristiche di analisi e di interscambio informativo.

Meritevole di cenno è poi l'importante struttura del *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N). Si tratta di una piattaforma dinamico-operativa che ha sede a Lisbona ed è stata istituita nel 2007 con il sostegno finanziario del Programma per la prevenzione contro la criminalità dell'Unione europea. Ne fanno parte investigatori esperti ed addetti militari provenienti da sette Paesi

dell'Unione (Francia, Irlanda, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Portogallo e Regno Unito) e dagli Stati Uniti d'America. Nella struttura operano congiuntamente ufficiali di collegamento provenienti dalle autorità di polizia, doganali, marittime e militari delle nazioni europee partecipanti, nonché un osservatore permanente degli Stati Uniti d'America della *Joint Interagency Task Force South* (JIATFS). La Commissione europea, Europol, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) ed il Centro europeo sulla droghe e sulle tossicodipendenze (EMCDDA) sono osservatori del MAOC-N.

MAOC-N collabora con tutte le agenzie di polizia, i Paesi e le terze parti interessate nella ricerca di soluzioni pratiche e pragmatiche nel contrasto alla criminalità organizzata.

Il Centro coopera nell'interscambio informativo per la gestione di mezzi navali e militari dei Paesi associati al fine di intercettare spedizioni di droga per via aerea o marittima attraverso l'Oceano Atlantico. Il fatto che il Centro ha coordinato fino ad ora l'attività di interdizione di oltre 80 navi ed il sequestro di oltre 80 tonnellate di cocaina e 50 tonnellate di cannabis rappresenta la prova tangibile dei successi che si possono raggiungere con il lavoro congiunto e la cooperazione in un settore di contrasto alla criminalità estremamente complesso quali sono quelli aereo e marittimo. Da più parti è stato evidenziato come gli importanti successi nella lotta al narcotraffico transcontinentale conseguito dal MAOC-N possono essere attribuiti al particolare modello di lavoro (gli ufficiali di collegamento dei vari Paesi sono inquadrati a pari livello e lavorano assieme con assoluta trasparenza) così come di pari livello è il ruolo attribuito alla strutture civili ed a quelle militari anche nell'ambito dei loro collegamenti e nella cooperazione con i vicini Paesi dell'Africa Occidentale.

Iniziative come questa sono degne di pregio e meritevoli di essere ulteriormente rafforzate.

Fondamentali iniziative sono state, altresì, intraprese a livello europeo nel settore della comune formazione professionale tra gli operatori del diritto con lo scopo di garantire la sicurezza giuridica e l'applicazione omogenea del diritto europeo in contemperamento con i sistemi giuridici nazionali, da cui dipendono anche il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, nonché la cooperazione tra le autorità giudiziarie dei vari Stati membri.

Al tal riguardo degne di menzione sono le iniziative di formazione intraprese a livello transnazionale per i magistrati dall'*European Judicial Training Network* (EJTN) e per le forze di polizia da CEPOL <sup>(36)</sup>.

La Commissione europea, al riguardo si è quindi prefissata come obiettivo che, entro il 2020, la metà degli operatori del diritto partecipi

---

(36) La CEPOL, istituita come agenzia dell'Unione europea nel 2005 (decisione 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005) riunisce alti funzionari delle forze di polizia di tutta Europa per incoraggiare la cooperazione transfrontaliera in materia di lotta alla criminalità e di mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico. La CEPOL opera come una rete le cui le attività (corsi, seminari, conferenze e riunioni) sono attuate negli e dagli Stati membri, principalmente presso gli istituti nazionali di formazione degli alti funzionari delle forze di polizia. Ogni anno l'Accademia organizza 80 -100 corsi, seminari e conferenze, che riguardano molteplici tematiche rilevanti per le attuali attività di polizia in Europa.

ad un'attività di formazione giudiziaria europea. La priorità viene data ai giudici e ai procuratori, ma l'obiettivo è di mirare alla totalità dei professionisti del diritto.

Anche l'insegnamento delle lingue straniere farà parte della formazione per facilitare gli scambi tra Stati membri.

Nell'ambito delle attività connesse con la prossima presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, finalizzate anche alla promozione di una comune prospettiva europea antimafia, intesa come minaccia all'economia legale e alla sicurezza dei cittadini europei, appare sicuramente interessante l'iniziativa della DIA <sup>(37)</sup> che ha promosso la realizzazione di una rete operativa antimafia – @ON (*Antimafia Operational Network*) – finanziabile anche mediante il ricorso ai fondi dell'Unione europea (ISF-1) <sup>(38)</sup>, nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2014/2020 – per il rafforzamento della cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità, in linea con la risoluzione del Parlamento europeo 2013/0444 del 23 ottobre 2013.

La rete in argomento, caratterizzata da snellezza e informalità, con il supporto dell'agenzia Europol, sarà costituita da un nucleo di investigatori antimafia italiani, resi disponibili dalla DIA (ma anche dalle altre forze di polizia italiane specializzate nel settore) e da analoghi organismi investigativi degli stati membri (relativamente ad altri gruppi criminali allogegni *mafia-style*), per sviluppare, in ambito europeo lo scambio di informazioni sulle connotazioni strutturali delle mafie presenti nei rispettivi territori, sulle proiezioni criminali e finanziarie, sulla localizzazione dei patrimoni e sui tentativi di infiltrazione negli appalti pubblici, anche al fine di agevolare la messa a punto di un piano d'azione comune più rispondente alla minaccia rappresentata dalle organizzazioni criminali transnazionali.

La rete operativa antimafia costituisce la trasposizione, in dimensione europea, del cosiddetto « metodo Falcone », mediante la centralizzazione delle informazioni sulle organizzazioni mafiose, normalmente frammentate tra più centri di investigazione anche a livello internazionale, nell'ottica altresì di una auspicata istituzione della Procura europea, così come previsto dalla citata risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013.

L'istituenda rete operativa antimafia è stata formalmente presentata, in data 25 marzo 2014, a Bruxelles nel Gruppo di lavoro *Law Enforcement* (LEWP) presso il Consiglio dell'Unione europea, quale iniziativa italiana inserita nell'ambito del programma di presidenza dell'Unione europea.

Sul punto, si auspica una rapida approvazione della progettualità italiana da parte della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea.

---

(37) Documentazione consegnata dal Capo del III Reparto Relazioni internazionali ai fini investigativi della DIA, generale Maurizio Raponi, nell'audizione del I Comitato del 17 aprile 2014. Doc. 161.1.

(38) L'Internal Security Fund (ISF-1) finanzia tutte le iniziative funzionali alla realizzazione della Strategia di sicurezza interna (SSI); tale fondo si propone di essere più flessibile rispetto ai preesistenti fondi ISEC e CIPS, nelle cui funzioni subentra, nonché di rendere più agevole l'accesso ai finanziamenti comunitari proprio alle forze di polizia, sinora penalizzate a causa della complessità delle procedure burocratiche connesse, che ne disincentivano la fruibilità poiché difficilmente compatibili con la tipologia di attività svolta.

### **3.1) Il reato di partecipazione alle organizzazioni criminali nell'ambito dell'Unione europea.**

Il Piano di azione contro la criminalità, adottato dal Consiglio europeo il 28 aprile 1997 prevedeva, quale uno degli obiettivi programmatici da perseguire, l'adozione delle misure necessarie per rendere punibile nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro l'appartenenza ad un'organizzazione criminale.

L'obiettivo fu colto con l'Azione comune del 21 dicembre 1998 che, dopo aver fornito una prima definizione di organizzazione criminale in ambito europeo, obbligava gli Stati membri ad incriminare, in via tra loro congiunta o alternativa, tanto il modello di partecipazione alla stessa – di origine continentale – quanto quella assimilabile alla *conspiracy* del diritto anglo-sassone.

L'Azione comune – in quanto strumento normativo del cosiddetto « terzo pilastro », come inteso prima dell'introduzione del Trattato di Lisbona – comportava l'assunzione da parte degli Stati membri di un'obbligazione di mezzo, diretta ad attivare le modifiche legislative necessarie per l'adeguamento con funzione di sostanziale armonizzazione dei diritti nazionali.

Il linguaggio utilizzato nell'Azione comune ha, poi, costituito un importante antecedente e fonte di riferimento della Convenzione ONU sulla criminalità organizzata transnazionale (Palermo 2000), con particolare riguardo allo sforzo di sintesi definitoria tra gli istituti dell'associazione a delinquere (di origine continentale) e della *conspiracy* (propria degli ordinamenti di common law), con uno spirito ed una formulazione che intendevano valorizzare e rispettare le differenze culturali, storiche e giuridiche dei diversi ordinamenti, senza escludere e privilegiare l'una o l'altra delle due opzioni.

Va anche rilevato come nella Convenzione di Palermo siano stati recepiti i principi di responsabilità delle persone giuridiche partecipanti ai reati gravi che coinvolgono un gruppo criminale organizzato e comunque per i reati di partecipazione ad organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia (articolo 10).

Successivamente, le istituzioni europee, nello sforzo di procedere verso un più sostanziale allineamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata, hanno adottato la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008, tenendo altresì conto dei contenuti della Convenzione di Palermo, strumento questo vincolante non solo per i singoli Stati membri, tutti paesi parte della Convenzione, ma anche per la stessa Unione <sup>(39)</sup>.

La decisione quadro 2008/841/GAI, nel sostituire l'azione comune del 1998, si è posta il fine del riavvicinamento del diritto penale sostanziale, a sua volta funzionale ad agevolare il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Le definizioni normative richiamano molto da vicino i contenuti della Convenzione di Palermo del 2000, Infatti, ai sensi dell'articolo 1 della stessa, per organizzazione

---

(39) Decisione 2004/579/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 "relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale".



criminale si intende un'associazione strutturata di 2 o più persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà personale o con una misura di sicurezza privativa della libertà personale non inferiore a quattro anni o con una pena più grave, per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario.

Considerando anche le differenti tradizioni normative in materia di reato associativo proprie dei paesi anglo-sassoni basati sulla *common law*, la decisione quadro 2008/841/GAI accoglie una nozione ampia di condotte punibili onde includere anche quelle strutturate secondo il modello della *conspiracy*. In sostanza, i Paesi membri dell'unione possono optare indifferente per uno dei due modelli definitori.

È stata poi mutuata fortemente dall'esperienza processuale italiana la previsione della concedibilità delle attenuanti ovvero di cause di esenzione della pena per coloro che assumeranno atteggiamento collaborativo con le autorità inquirenti.

Inoltre, analogamente a quanto previsto dalla Convenzione di Palermo, è previsto che gli Stati membri « possono » estendere la responsabilità anche alle persone giuridiche per i reati commessi a loro beneficio.

L'adozione del « doppio modello di reato » nella decisione quadro 2008/841/GAI è stata più una conseguenza di un faticoso compromesso tra due tradizioni giuridiche profondamente differenti piuttosto che una meditata valutazione di politica criminale europea coerente con la minaccia rappresentata a livello europeo dalle associazioni criminali, ivi comprese quelle mafiose.

L'approccio dualistico, nel lasciare libertà agli Stati membri sul modello da adottare, ha, infatti, consentito che all'interno dell'Unione persistesse una situazione di sostanziale disomogeneità su cosa debba giuridicamente e concretamente intendersi come criminalità organizzata: in alcuni stati membri si applica il concetto di organizzazione criminale, mentre in altri continua ad essere consentita l'applicazione delle norme penali nazionali attraverso il ricorso a disposizioni generali in materia di cospirazione/accordo in relazione ai reati-fine e di preparazione degli stessi <sup>(40)</sup>.

Sarebbe, pertanto necessario, che il Governo italiano stimoli la Commissione europea affinché assuma l'impegno ad avviare, entro il semestre di presidenza italiana del Consiglio, i passi necessari per l'elaborazione di una proposta legislativa che stabilisca una definizione comune di criminalità organizzata tenendo conto altresì della presenza nel territorio di molti Stati membri di particolari forme di criminalità, come quella mafiosa, particolarmente organizzata, aventi spiccato carattere transnazionale ed imprenditoriale e che fa ricorso all'intimidazione e al ricatto.

---

(40) Significativa al riguardo è la dichiarazione formale della Commissione europea – sostenuta da Italia e Francia – posta a margine dell'approvazione della decisione quadro 2008/841/GAI, dove si esprimeva laconicamente il disappunto per la mancata realizzazione del ravvicinamento minimo delle predette disposizioni fondato su un concetto unico di organizzazione. Consiglio dell'Unione Europea, Doc. 9067/06 del 10 maggio 2006.

In tal senso si richiamano i contenuti complessivi della risoluzione 2011/2309 del Parlamento europeo, nonché, nello specifico, la relazione conclusiva 2013/2017 della Commissione speciale sulla criminalità organizzata, al corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) laddove richiama uno specifico impegno della Commissione sull'avvio dell'iniziativa legislativa in parola entro il termine dello scorso anno 2013.

### **3.2) Il mandato europeo di ricerca delle prove.**

Nel corso delle audizioni compiute dal I Comitato di questa Commissione sono state evidenziate le difficoltà talvolta incontrate dalla magistratura o dalla polizia italiana ad ottenere rapida e puntuale collaborazione dalle autorità di altri Paesi dell'Unione nell'esecuzione di attività investigative finalizzate alla ricerca probatoria, ad esempio le perquisizioni. Al riguardo si fa correntemente ricorso agli ordinari strumenti di richiesta di cooperazione giudiziarie ed in particolare alla Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959.

In realtà la decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio del 18 dicembre 2008, ha previsto l'istituzione del mandato europeo di ricerca delle prove, MER (*European Evidence Warrant*), diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali.

In pratica, se l'autorità giudiziaria competente di uno Stato di emissione ha motivi legittimi per ritenere che prove pertinenti ad un procedimento instaurato innanzi a sé si trovino sul territorio di un altro Stato membro, essa potrà trasmettere il MER all'autorità competente di tale Stato specificamente designata a darvi esecuzione.

Detto mandato può essere emesso:

in relazione a procedimenti penali avviati da un'autorità giudiziaria o che saranno presentati alla stessa con riferimento a un illecito penale in base alla legislazione nazionale dello Stato di emissione;

in procedimenti avviati dalle autorità amministrative in relazione a fatti punibili in base alla legislazione nazionale dello Stato di emissione a titolo di violazioni di norme giuridiche e quando la decisione può dar luogo a un procedimento dinanzi a un organo giurisdizionale competente segnatamente in materia penale;

in procedimenti avviati dalle autorità giudiziarie in relazione a fatti punibili in base alla legislazione nazionale dello Stato di emissione perché configurano violazioni di norme giuridiche e quando la decisione può dar luogo a ulteriori procedimenti dinanzi a un organo giurisdizionale competente segnatamente in materia penale;

in collegamento con i procedimenti di cui sopra relativi a reati o violazioni per i quali una persona giuridica può essere considerata responsabile o punita nello Stato di emissione.



Lo Stato di emissione deve assicurarsi che le prove richieste siano necessarie e proporzionate ai fini dei procedimenti. Inoltre, l'acquisizione di tali prove in simili circostanze nello Stato di emissione deve essere prevista dal diritto nazionale.

L'autorità di esecuzione riconosce un MER senza imporre altre formalità e adotta le misure necessarie per la sua esecuzione, a meno che essa non decida di addurre uno dei motivi di non riconoscimento, di non esecuzione o di rinvio.

In realtà tale strumento di cooperazione giudiziaria e investigativa non ha trovato un grande sviluppo tra i Paesi dell'Unione, forse per timore di un'eccessiva « invasività » di tale strumento, tanto è vero che ad oggi la decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio è stata implementata solo da 5 Paesi (Croazia, Danimarca, Finlandia, Olanda e Slovenia).

Certo è che una corretta implementazione della stessa, che sia in ogni caso in grado di rispettare i principi generali dell'Unione in materia di salvaguardia dei diritti umani e del rispetto della *privacy* nonché quelli contenuti nelle legislazioni degli Stati interessati rappresenterebbe uno straordinario strumento per la rapida implementazione delle indagini e, di conseguenza, per l'efficace attività di contrasto alla criminalità anche di tipo organizzato.

### 3.3) *Le intercettazioni.*

Nell'ambito della cooperazione internazionale permane una difficoltà ad ottenere l'autorizzazione alle intercettazioni telefoniche ed ambientali negli altri Paesi europei e non, generalmente caratterizzati da regimi diversi e spesso disomogenei tra loro. Detta situazione ha una oggettiva ricaduta negativa sul rapido ed efficace sviluppo delle indagini condotte in cooperazione internazionale.

Per tale ragione, una formula di collaborazione efficace dovrebbe sempre prevedere la preliminare condivisione degli obiettivi investigativi attraverso un tavolo tecnico organizzato grazie agli organismi, europei e non, preposti a supportare la cooperazione, promuovendo l'avvio di indagini autonome e collegate nei diversi Paesi interessati.

Anche in questo ambito, tuttavia, la limitata possibilità delle magistrature straniere di autorizzare le intercettazioni in base alla normativa interna non assicura spesso la necessaria efficacia e tempestività delle investigazioni.

La oggettiva disomogeneità degli strumenti di contrasto disponibili nei diversi Paesi può, nel breve periodo, essere superata esclusivamente valorizzando le rispettive potenzialità per trovare soluzioni accettabili alle criticità incontrate e far leva sui punti di forza reciproci, opportunamente messi a sistema.

Per altro verso, l'autorizzazione ad eseguire attività tecniche è di massima ottenibile all'estero a seguito di specifiche richieste di assistenza giudiziaria, con il rischio oggettivo che le intercettazioni, al termine del periodo autorizzato, non vengano prorogate per mancanza di elementi o per il relativo mancato apprezzamento conseguente ad una non sufficiente conoscenza del quadro investigativo complessivo; in quest'ultimo caso, è anche frequente che elementi rilevanti non

vengano colti e quindi immediatamente utilizzati anche con l'auspicabile avvio, d'iniziativa, di nuove intercettazioni in quel Paese, magari nell'ambito di un procedimento autonomo e collegato. In tale ambito, una siffatta cooperazione, promossa esclusivamente tramite gli strumenti rogatoriali e prescindendo dall'effettiva condivisione degli obiettivi e delle finalità complessive, ripropone un modello non più attuale ed aderente alle effettive esigenze operative di un contrasto globale alle strutture criminali e può consentire soltanto il conseguimento di obiettivi parziali.

Un contributo concreto alla soluzione di parte delle problematiche rappresentate potrebbe venire dalla proposta di direttiva sull'ordine europeo di indagine (OEI), agli articoli 1, 4 (tipi di procedimento per i quali può essere emesso un OEI) e 30 (intercettazione di telecomunicazioni), che si prevede possa essere emessa sotto la presidenza italiana.

L'OEI, in particolare, è una decisione giudiziaria che si applica a qualsiasi atto d'indagine, fatta eccezione per l'istituzione di una squadra investigativa comune e alla relativa acquisizione di prove in tale ambito, emessa o convalidata da un organo giurisdizionale competente dello Stato richiedente per compiere uno o più atti d'indagine specifici nello Stato di esecuzione, allo scopo di acquisire prove nuove o già in possesso dell'autorità straniera. L'OEI può essere richiesto anche da una persona sottoposta alle indagini o da un imputato, nel quadro dei diritti della difesa applicabili in conformità al diritto ed alla procedura penale nazionale. L'autorità competente a riconoscere un OEI e ad assicurarne l'esecuzione conformemente alla direttiva in parola dovrebbe essere individuata parimenti in un organo giurisdizionale dello Stato di esecuzione.

In base a tale direttiva, in particolare, l'OEI potrebbe essere emesso anche per l'intercettazione di telecomunicazioni nello Stato membro la cui assistenza tecnica è necessaria. L'OEI comprende, tra l'altro, la richiesta delle informazioni d'interesse ai fini dell'identificazione della persona sottoposta all'intercettazione e la durata auspicata dell'intercettazione. L'autorità dello Stato richiedente indica nell'OEI i motivi per cui considera l'atto d'indagine utile al procedimento penale di interesse (Capo V articolo 30 della proposta di direttiva). Esiste ovviamente la possibilità che l'esecuzione dell'OEI possa essere rifiutata, anche qualora l'atto d'indagine richiesto non sia ammesso nel Paese di esecuzione, in base al diritto interno. L'OEI in parola può essere eseguito, previo consultazioni dirette tra le autorità interessate:

trasmettendo le telecomunicazioni immediatamente allo Stato di emissione (Paese richiedente);

intercettando, registrando e trasmettendo successivamente il risultato dell'intercettazione delle telecomunicazioni allo Stato di emissione.

Sul punto deve, ancora, essere ricordato che la mancata ratifica della Convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale del

2000 non consente la trasmissione immediata delle telecomunicazioni intercettate a seguito di rogatoria al Paese richiedente, con possibilità di remotizzazione del segnale nelle sale di ascolto autorizzate dall'autorità giudiziaria italiana, né tantomeno l'immediata trasmissione del risultato dell'attività tecnica, peraltro analogamente a quanto si presume prevederanno gli articoli 18 e 19 della richiamata proposta di direttiva sull'ordine europeo di indagine.

### **3.4) *Il sequestro a fini di confisca dei beni proventi del reato nei paesi dell'Unione europea.***

Altro strumento fondamentale per il compimento di rapide attività di contrasto alla criminalità all'interno dell'Unione europea appare essere quello previsto dalla 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.

Con i concetti di « provvedimento di blocco o di sequestro » si intende qualsiasi provvedimento adottato da un'autorità giudiziaria competente dello Stato di emissione per impedire provvisoriamente ogni operazione volta a distruggere, trasformare, spostare, trasferire o alienare beni che potrebbero essere oggetto di confisca o costituire una prova. Ai fini della decisione quadro di cui trattasi si intendono per prova gli oggetti e i documenti o i dati che possono essere utilizzati a fini probatori in procedimenti penali.

Si tratta dei cosiddetti *freezing orders*, caratterizzati dal principio del reciproco riconoscimento alle ordinanze preprocessuali o endo-processuali emesse dalle autorità giudiziarie di altri Paesi dell'Unione e la cui esecuzione è estremamente più rapida ed agevole rispetto alle attività richieste per ottenere analoghi risultati attraverso gli ordinari strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale.

Sul piano pratico la decisione quadro prevede l'emissione di un documento per la richiesta di esecuzione che viene trasmesso dall'autorità giudiziaria emittente direttamente all'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione nell'altro Stato membro. Le autorità giudiziarie competenti dello Stato di esecuzione, ovviamente nei limiti imposti dalla normativa, devono riconoscere l'efficacia del provvedimento senza che siano necessarie altre formalità e adottare senza indugio le misure necessarie alla sua esecuzione immediata. Lo Stato di esecuzione deve inoltre osservare le formalità e procedure espressamente indicate dall'autorità giudiziaria competente dello Stato di emissione per l'esecuzione del provvedimento di blocco o di sequestro sempre che non siano in conflitto con i propri principi fondamentali.

Nonostante che siano trascorsi molti anni dalla sua emissione, l'Italia ad oggi non ha implementato l'importante decisione quadro di cui trattasi che per contro è stata implementata da tutti gli altri Paesi dell'Unione fatte eccezione per la Grecia ed il Lussemburgo oltre che per il Regno Unito (per il quale è tuttavia in corso la relativa procedura di implementazione).

### **3.5) Il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca.**

Uno dei principali metodi di contrasto alla criminalità organizzata è quello di attaccarla ed indebolirla sul piano economico procedendo con efficacia e rapidità alla confisca dei beni.

A questo riguardo l'Unione europea ha deciso di agevolare l'esecuzione immediata delle decisioni di confisca per i proventi di reato, stabilendo procedure semplificate per il riconoscimento tra i paesi membri e norme per la divisione del bene confiscato tra il paese di emissione ed il paese esecuzione della decisione di confisca.

Ciò è stato realizzato mediante la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006 (decisione che è stata successivamente oggetto di interventi di modifica), relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

Sul piano pratico la decisione di confisca deve essere corredata da un certificato predisposto su di un apposito modello e viene trasmessa direttamente all'autorità competente del paese dell'Unione europea in cui la persona fisica o giuridica interessata possieda beni o un reddito, vi risieda abitualmente o vi abbia la sede sociale.

Il paese di esecuzione riconosce ed esegue immediatamente la decisione senza che siano necessarie ulteriori formalità. La decisione viene eseguita conformemente alla legge del paese di esecuzione e secondo le modalità stabilite dalle sue autorità.

Le somme di denaro confiscate sono destinate come segue dal paese di esecuzione:

se l'importo è inferiore a 10.000 euro, vanno al paese di esecuzione;

se è superiore a tale importo, il 50 per cento della somma è trasferito al paese di emissione.

Non vi è chi non veda la grande importanza di questo strumento di cooperazione giudiziaria internazionale che rende estremamente dinamiche procedure pur sempre attuabili ma che altrimenti richiederebbero tempi estremamente più lunghi.

La decisione quadro di cui trattasi, risalente a quasi otto anni orsono, è già stata implementata da ben 21 Paesi su 28 dell'Unione europea. L'Italia non vi ha ancora provveduto unitamente a Estonia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Slovacchia e Regno Unito.

Come si è già evidenziato nel superiore paragrafo 2.4, una particolare valenza, nel contesto dell'aggressione dei patrimoni illeciti nell'ambito dell'Unione europea, assume il *network* ARO creato con la decisione quadro 2007/845/GAI del Consiglio approvata il 6 dicembre 2007.

Tutti i 28 Stati membri si sono dotati dei rispettivi Uffici nazionali per il recupero dei beni aderendo alla volontà del legislatore comunitario, orientato a creare un « canale di cooperazione internazionale » di polizia e giudiziario in grado di imprimere speditezza nelle procedure, nonché a promuovere e a facilitare le attività previste dalla decisione quadro 2007/845/GAI, quali:

la cooperazione tra uffici per l'esecuzione di provvedimenti di congelamento, sequestro o confisca dei proventi di reato, e degli altri

beni comunque connessi al reato, promananti dall'autorità giudiziaria nel corso di un procedimento penale o, per quanto possibile nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato, di un procedimento civile;

lo scambio di informazioni su richiesta per il reperimento, l'identificazione e la localizzazione dei proventi di reato e/o degli altri beni a questo connessi;

lo scambio di informazioni in modo spontaneo per il reperimento, l'identificazione e la localizzazione dei proventi di reato e/o degli altri beni a questo connessi;

lo scambio delle migliori pratiche (*best practices*) sia su richiesta che spontaneamente.

In Italia, l'Ufficio nazionale per il recupero dei beni (ARO), è incardinato presso il Ministero dell'interno – Direzione centrale della polizia criminale, in seno al Servizio per la cooperazione internazionale di polizia (SCIP).

Il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia è quindi in grado di assicurare la più ampia cooperazione di polizia con i Paesi dell'Unione europea e terzi, potendo contare sui seguenti canali di cooperazione:

2° e 3° Divisione Interpol (Ufficio centrale nazionale);

4° Divisione (Unità nazionale Europol);

5° Divisione (SIRENE);

ARO (*Asset Recovery Office*).

Avuto riguardo agli aspetti operativi, la cooperazione tra gli ARO ha lo scopo di rafforzare ed intensificare lo scambio di informazioni (« su richiesta » <sup>(41)</sup> e « spontanea » <sup>(42)</sup>) nell'azione di contrasto ai patrimoni illeciti:

(a) nella fase investigativa, tra gli organi di polizia dei diversi Paesi europei, al fine di ricercare, individuare e localizzare i beni che potranno essere oggetto di congelamento, sequestro o confisca, da

---

(41) Cfr. l'articolo 3 ("Scambio di informazioni tra gli uffici per il recupero dei beni su richiesta") della decisione quadro 2007/845/GAI, 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":

« 1. Un ufficio per il recupero dei beni di uno Stato membro o un'altra autorità in uno Stato membro incaricata di facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato può presentare una richiesta di informazioni presso un ufficio per il recupero dei beni di un altro Stato membro ... ».

(42) Cfr. articolo 4 ("Scambio spontaneo di informazioni tra gli uffici per il recupero dei beni") della citata decisione quadro:

« 1. Gli uffici per il recupero dei beni o altre autorità incaricate di facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato possono, entro i limiti imposti dal diritto nazionale applicabile e senza bisogno di apposita richiesta, scambiare informazioni che ritengono necessarie per l'esecuzione dei compiti di un altro ufficio per il recupero dei beni ... ».

parte dell'autorità giudiziaria, nel corso di un procedimento penale, civile <sup>(43)</sup> o di prevenzione:

per l'accertamento dell'esistenza di beni immobili, beni mobili registrati (automobili, panfili, natanti, altri veicoli e motoveicoli), partecipazioni societarie, informazioni finanziarie <sup>(44)</sup> e mobiliari in territorio estero nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato;

per il riscontro delle informazioni reddituali e delle altre informazioni contributive, sociali e previdenziali nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato;

per la verifica di esistenza e/o localizzazione in territorio estero di proventi di reato e/o beni a questo connessi;

per lo scambio di informazioni (anche spontaneo) riguardanti proventi di reato e/o beni a questo connessi in uno o più Stati membri;

(b) nella fase esecutiva e dopo l'assolvimento delle formalità previste dal Titolo III (Capo I e II) del codice penale con riguardo alle rogatorie internazionali:

nello Stato membro per veicolare le richieste per rogatoria internazionale sul parallelo canale della cooperazione di polizia e rendere più spedita la procedura di inoltro all'Ufficio giudiziario estero <sup>(45)</sup>;

per l'attuazione e la collaborazione nell'esecuzione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria nei vari Stati membri, tra l'altro, avvalendosi anche delle attività poste in essere sub (a);

per l'ausilio nella gestione e soluzione delle problematiche attinenti i beni eventualmente sottoposti a sequestro e/o confisca richiesto.

### **3.6) Le squadre investigative comuni.**

La previsione dell'istituzione delle squadre investigative comuni trova la sua origine in un impegno assunto a Tampere nel 1999 in base al quale gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati a costituire senza indugio squadre investigative comuni allo scopo di

---

(43) L'articolo 1 ("Uffici per il recupero dei beni"), comma 1, della citata decisione quadro stabilisce che:

« 1. Ciascuno Stato membro istituisce o designa un ufficio nazionale per il recupero dei beni incaricato di facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato e altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro, ovvero confisca, emanato dall'autorità giudiziaria competente nel corso di un procedimento penale o, per quanto possibile nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato, di un procedimento civile ».

(44) Tale tipologia di informazioni è di massima subordinata all'inoltro di formali richieste per "rogatoria internazionale" attraverso il canale di cooperazione giudiziaria (Ministero della giustizia – Ufficio II – Servizio rogatorie).

(45) Resta pur sempre valida la possibilità di curare l'invio delle richieste per "rogatoria internazionale" – solo in via parallela e successiva rispetto all'attivazione del canale giudiziario – attraverso i consueti canali di cooperazione di polizia Interpol.



combattere il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e il terrorismo. La Convenzione europea relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, adottata il maggio del 2000, ha, poi, materialmente previsto la creazione delle predette squadre investigative comuni.

La vicenda normativa è, peraltro, risultata piuttosto travagliata, tanto è vero che visto il ritardo dei vari Paesi nell'implementazione della normativa interna in questo settore, il Consiglio dell'Unione europea ha dovuto emanare la decisione quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002 che gli Stati membri che gli Stati membri avrebbero dovuto applicare entro il 1° gennaio 2003.

In estrema sintesi, la normativa prevede che al fine di condurre indagini penali che esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri, due o più Stati membri possono costituire una di tali squadre attraverso la conclusione di un accordo comune che definisce le modalità di azione della squadra stessa.

Tutti i reati possono giustificare la costituzione di una squadra investigativa comune che deve essere caratterizzata da:

uno scopo preciso;

una durata limitata (la quale può essere prolungata col consenso di tutte le parti contraenti).

Gli Stati membri interessati sono responsabili della composizione, delle finalità e della durata del mandato della squadra investigativa. Nelle attività di una squadra investigativa comune gli Stati membri possono anche decidere di avvalersi della collaborazione di rappresentanti di Europol, OLAF o di Stati terzi.

I membri della squadra provenienti da uno Stato membro diverso rispetto a quello sul cui territorio interviene la squadra sono definiti « membri distaccati » presso la squadra. A costoro possono essere conferiti incarichi in conformità al diritto dello Stato membro in cui hanno luogo le operazioni.

Quanto ai reati che dovessero commettere o subire gli agenti distaccati, essi sono assimilati ai funzionari dello Stato membro in cui interviene la squadra per quanto concerne la loro responsabilità penale.

Appare doveroso ricordare che dei 28 Paesi membri dell'Unione europea soltanto due al momento non hanno implementato la menzionata decisione quadro sulle squadre investigative comuni: gli stessi sono la Croazia e l'Italia, con riflessi negativi sul piano della utilizzabilità degli atti compiuti all'estero, tuttora subordinata al regime rogatorio.

Appare pertanto auspicabile il completamento dell'*iter* legislativo (il testo del disegno di legge è stato approvato soltanto dal Senato in sede di Commissione giustizia) per disciplinare quanto prima il particolare istituto (costituzione delle squadre comuni, ambiti di competenza, durata, partecipazione, etc.), aggiornando contestualmente le norme di procedura penale in materia di coordinamento delle indagini (118 *bis*, norme di attuazione codice di procedura penale) e di acquisibilità diretta nel fascicolo del dibattimento dei documenti acquisiti all'estero e dei verbali degli atti non ripetibili assunti attraverso una squadra investigativa comune.

L'istituto consentirebbe inoltre di attingere ai finanziamenti europei che supportano questo tipo di operazioni, con un risparmio oggettivo delle spese connesse alla cooperazione internazionale, che gravano necessariamente o sul bilancio delle forze di polizia o su quello della giustizia.

Peraltro, lo strumento delle squadre investigative comuni è ormai fatto acquisito nella prassi di polizia giudiziaria di molti Paesi membri dell'Unione europea. Sempre più frequentemente accade che, nelle indagini di polizia giudiziaria aventi sviluppi in più Paesi membri dell'Unione europea, le fonti di prova vengano immediatamente acquisite nei rispettivi fascicoli processuali. Al contrario, l'Italia può acquisire le informazioni solo su base rogatoria e quale Paese terzo rispetto alla squadra investigativa comune, alla stessa stregua di un qualsiasi altro Paese extracomunitario.

Attualmente, è stata prevista la possibilità di costituire squadre investigative comuni sulla base di taluni accordi bilaterali sottoscritti dall'Italia (ad es. Spagna, Svizzera, Albania). Si tratta di una soluzione parziale al problema.

L'importanza della creazione di tali squadre comuni è *ictu oculi* evidente in quanto favorisce lo sviluppo di strategie investigative comuni relative al medesimo caso, implementa l'interscambio di informazioni e professionalità tra i vari componenti, evita il rischio di sovrapposizione delle investigazioni e velocizza le tempistiche di sviluppo delle stesse.

### **3.7) *Il riconoscimento delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione.***

Come è noto, attraverso l'istituzione del mandato di arresto europeo di cui alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 e, ad oggi implementata da tutti gli Stati dell'Unione, è stato rimpiazzato a livello intracomunitario l'originario sistema dell'extradizione imponendo ad ogni autorità giudiziaria nazionale (autorità giudiziaria dell'esecuzione) di riconoscere, *ipso facto*, e dopo controlli minimi, la domanda di consegna di una persona formulata dall'autorità giudiziaria di un altro Stato membro.

Tuttavia il mandato di arresto europeo si riferisce all'applicazione di provvedimenti di natura cautelare personale od all'esecuzione di pene in presenza di sentenze definitive di condanna aventi natura custodiale.

Rimaneva quindi scoperta l'importante area del riconoscimento delle decisioni riguardanti misure alternative o comunque differenti rispetto alla detenzione.

A questo riguardo è intervenuta l'importante decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare nel corso di procedimenti penali.

La decisione quadro di cui trattasi mira pertanto ad assicurare la comparizione in giudizio dell'interessato (oggi sempre più importante alla luce degli emergenti principi giuridici volti a precludere, nei limiti



del possibile, il cosiddetto *iudicium in absentia*) nonché a promuovere durante il procedimento penale il ricorso a misure non detentive per le persone che non sono residenti nello Stato membro in cui ha luogo il procedimento e, parallelamente, a migliorare la protezione delle vittime e dei cittadini in generale.

In base a tale decisione, i Paesi dell'Unione europea sono tenuti a riconoscere e a sorvegliare le misure cautelari che impongono all'interessato:

l'obbligo di comunicare all'autorità responsabile della sorveglianza delle misure cautelari ogni cambiamento di residenza;

il divieto di frequentare determinati luoghi;

l'obbligo di rimanere in un luogo determinato;

l'obbligo di rispettare determinate restrizioni del diritto di lasciare il territorio dello Stato di sorveglianza;

l'obbligo di presentarsi nelle ore stabilite presso una determinata autorità;

l'obbligo di evitare contatti con determinate persone in relazione con i presunti reati.

La procedura prevista dalla decisione quadro è estremamente semplice in quanto in forza della stessa uno Stato membro può trasmettere una decisione sulle misure cautelari direttamente all'autorità competente dello Stato membro di residenza dell'interessato che si occuperà della sorveglianza.

Il paese cui viene trasmessa la decisione sulle misure cautelari deve riconoscere tale decisione e adottare tutti i provvedimenti necessari ai fini della sorveglianza delle misure cautelari entro un termine stabilito dal ricevimento della decisione.

Se le misure cautelari sono incompatibili con la legislazione dello Stato di sorveglianza, l'autorità competente di quest'ultimo può adattarle. Tuttavia, le misure cautelari adattate devono corrispondere il più possibile alle misure cautelari originariamente disposte e non devono essere più severe di quest'ultime.

L'importanza dello strumento normativo di cui trattasi è fuor di dubbio. V'è tuttavia da rilevare che al momento la decisione quadro di cui trattasi è stata implementata da dieci Stati dell'Unione (Austria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Olanda, Romania, Slovacchia e Slovenia).

L'Italia, ancora una volta, appartiene alla lista degli Stati che non hanno ancora implementato tale decisione quadro.

### **3.8) *Il riconoscimento delle sentenze e delle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza sulle misure sospensive e sulle sanzioni sostitutive.***

La decisione quadro 2008/947/GAI, del 27 novembre 2008, del Consiglio relativa alla sorveglianza delle persone condannate o liberate con la sospensione condizionale incentiva il riconoscimento e la sorve-

gianza reciproci delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive tra gli Stati membri. Definisce inoltre le norme per la sorveglianza della sospensione condizionale della pena, delle sanzioni sostitutive e delle condanne condizionali. Intende, infine, aumentare le possibilità di reinserimento sociale del condannato, impedire nuovi reati e proteggere le vittime.

Come si vede, anch'essa si inserisce in uno specifico quadro di lotta alla criminalità che, per essere efficace, deve agire anche nel campo della prevenzione alle future condotte delittuose da realizzarsi sia attraverso un'adeguata sorveglianza di chi è stato condannato ma anche attraverso i percorsi di reinserimento dello stesso nella società. L'adozione di simili misure a livello continentale comporta evidenti risparmi di spesa e riduzione dei rischi che il mero trasferimento del reo in altro Paese renda di fatto inefficaci le misure e le decisioni adottate da altra autorità giudiziaria nei suoi confronti in modo tale che si possa realmente parlare di uno spazio giudiziario europeo.

Ad oggi la decisione quadro di cui trattasi è stata implementata soltanto dalla metà dei Paesi dell'Unione (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Lettonia, Olanda, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia) mentre, tra gli inadempienti, ancora una volta compare l'Italia.

### **3.9) I conflitti internazionali di giurisdizione.**

È da ritenersi, senza mezzi termini, che non potrà mai parlarsi di un vero spazio giuridico europeo, da intendersi come monolite nelle attività di contrasto alla criminalità organizzata, se prima non verrà creata un'organizzazione di regole intracomunitarie tale da stabilire le modalità di risoluzione dei conflitti internazionali di giurisdizione.

Manca ad oggi un pubblico ministero europeo <sup>(46)</sup> (certo non può considerarsi tale Eurojust) e manca, soprattutto un giudice che abbia la competenza ed il potere di risolvere tali conflitti nel rispetto delle regole di un contraddittorio in grado di tutelare anche i diritti delle parti private (indagati/imputati e persone offese).

La normativa in materia è piuttosto scarna ed i soli articoli 54 e seguenti dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 (accordo peraltro non operativo in tutti i Paesi dell'Unione) non sono tali da risolvere con la dovuta attenzione tutte le complesse problematiche che i conflitti internazionali di giurisdizione possono determinare.

A livello europeo si è tentato in intervento nel settore attraverso la decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio del 30 novembre 2009, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali.

L'obiettivo della predetta decisione quadro è quello di migliorare la cooperazione giudiziaria fra i Paesi dell'Unione europea, in modo da impedire che le autorità competenti di due o più Paesi dell'Unione europea conducano procedimenti penali paralleli in relazione agli stessi fatti in cui è implicata la stessa persona.

---

(46) Vedi paragrafo seguente.

Per l'effetto, la decisione quadro stabilisce la procedura secondo cui le autorità nazionali competenti dei Paesi dell'Unione europea devono entrare in contatto quando hanno fondati motivi per ritenere che si stia conducendo un procedimento parallelo in un altro Paese dell'Unione europea. Essa definisce, infine, il quadro concernente lo scambio d'informazioni e le consultazioni dirette tra le autorità competenti dei Paesi dell'Unione europea, con l'obiettivo di individuare una soluzione che eviti gli effetti negativi derivanti dai procedimenti paralleli.

Anche detta decisione quadro è stata ad oggi implementata solo da metà dei Paesi dell'Unione (Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Finlandia, Germania, Ungheria, Lettonia, Olanda, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia) mentre, tra gli inadempienti, ancora una volta compare l'Italia.

La materia richiederà nel prossimo futuro una grande attenzione soprattutto alla luce della proliferazione dei crimini transnazionali e nessuno degli interlocutori europei potrà sottrarsi ad un più ampio confronto sulla stessa.

### **3.10) Il pubblico ministero europeo**

Come si evince da un'importante documento <sup>(47)</sup> elaborato a cura dell'Associazione nazionale magistrati italiana l'Ufficio del pubblico ministero europeo è un ufficio di procura di dimensione europea competente a svolgere indagini penali per individuare, indagare e rinviare a giudizio gli autori dei reati rientranti nella sua competenza.

Trova la base legale per la sua istituzione nell'articolo 86 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), introdotto dal Trattato di Lisbona.

L'Ufficio al momento non esiste ancora, ma il 17 luglio 2013 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa <sup>(48)</sup> per la sua istituzione.

Ai sensi dell'articolo 86, comma 2, del TFUE la procura europea dovrebbe essere competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Il suo campo d'azione è quindi quello della protezione degli interessi finanziari della Unione.

Secondo la menzionata proposta, la competenza della procura sui reati a tutela del bilancio della Unione dovrebbe essere esclusiva, nel senso che le autorità nazionali non sarebbero più competenti a trattare tali reati, indipendentemente dal fatto che gli stessi siano transnazionali o puramente nazionali.

---

(47) Scheda di A. Venegoni reperibile a <http://www.associazionemagistrati.it/doc/1529/il-pubblico-ministero-europeo.htm>

(48) Proposta di regolamento COM(2013)534. Tale proposta, per definire la competenza della procura Europea, fa riferimento ad un'altra proposta, quella di direttiva per la protezione degli interessi finanziari della Unione attraverso la legge penale, COM (2012) 363, adottata nel luglio 2012 dalla Commissione europea, ed i cui negoziati per l'approvazione sono tuttora in corso. Tale direttiva dovrebbe sostituire la convenzione per la protezione degli interessi finanziari della Unione del 26 luglio 1995 e suoi protocolli.

Oltre ai reati tipici della Convenzione del 1995, frode, corruzione e riciclaggio coinvolgenti fondi facenti parte del bilancio comunitario, la proposta di direttiva del 2012 fa anche riferimento alla appropriazione indebita e alla frode in procedure d'appalto, sempre ovviamente coinvolgenti gli interessi dell'Unione.

La proposta di regolamento della procura europea regola poi i casi in cui reati di competenza della stessa siano connessi a reati diversi, non rientranti nella sua competenza.

La possibile estensione delle competenze ad altri reati transnazionali, esulanti dalla protezione degli interessi finanziari della Unione, appare possibile in quanto prevista dall'articolo 86, comma 4, del TFUE, ma ipotizzabile in concreto solo in un secondo momento.

Per quanto concerne la struttura dell'istituenda procura europea la stessa, in base alla proposta dovrebbe essere composta da un procuratore europeo e quattro vice facenti parte di un ufficio centrale con sede da definire che si dovrebbe comporre anche di un certo numero di personale investigativo e giudiziario.

Per rispondere al dettato dell'articolo 86 del TFUE secondo cui la procura europea deve essere costituita « a partire da Eurojust », vi sarà una condivisione sia di servizi con tale organismo, sia una limitata partecipazione di Eurojust ad alcuni atti della procura. Poiché, però, funzionalmente l'attività della procura sarà più simile a quella esercitata attualmente dall'OLAF, pur senza sostituirsi completamente ad esso, vi sarà anche la partecipazione di tale ufficio alla composizione della procura, con una parte del proprio personale investigativo che dovrebbe comporre la maggior parte dell'ufficio centrale.

In ogni Stato membro, poi, dovrebbero operare procuratori europei delegati, procuratori nazionali che continueranno ad essere inquadrati amministrativamente nel sistema nazionale, ma apparterranno funzionalmente alla procura europea quando saranno chiamati a trattare fascicoli rientranti nella competenza della stessa. In tal caso essi dipenderanno gerarchicamente dal procuratore europeo. Ogni Stato sarà libero di organizzare il sistema dei procuratori delegati come ritiene, purché sia assicurata l'efficienza nelle indagini.

I procuratori europei saranno chiamati a svolgere indagini penali dirigendo la polizia giudiziaria (sia quella centrale che quella dei singoli Stati); il modello richiama quindi molto da vicino la tipologia di pubblico ministero italiano. La procura eserciterà i suoi poteri senza limitazioni territoriali in tutta l'area degli Stati membri che ne faranno parte (non tutti gli Stati membri dell'Unione europea potrebbero, infatti, fare parte della procura). Al fine delle indagini della procura, quindi, l'insieme dei territori degli Stati che faranno parte della stessa rappresenterà uno spazio giuridico unico, in cui non saranno necessarie richieste di assistenza giudiziaria né di mutuo riconoscimento delle decisioni.

Quanto, poi, alla legge applicabile alle indagini è previsto un minimo livello di unificazione con legge europea ed dovrà essere previsto che l'esecuzione di una misura investigativa secondo la legge di uno Stato diversa da quella dello Stato dove si svolge il processo, non potrà rendere inammissibile la prova.

Quanto, infine, alla partecipazione degli Stati, l'articolo 86 del TFUE ipotizza che non tutti gli Stati membri dell'Unione potrebbero

fare parte della procura europea. In mancanza di unanimità, quindi, la stessa potrà essere istituita su proposta e con la partecipazione di almeno nove Stati membri secondo il metodo della cosiddetta cooperazione rafforzata. L'acquisizione della prova negli Stati dell'Unione europea che non faranno parte della procura europea avverrà secondo i consueti sistemi di mutuo riconoscimento delle decisioni o di assistenza giudiziaria.

La creazione dell'ufficio del pubblico ministero europeo è quindi fortemente auspicabile e si ritiene che lo sviluppo della stessa possa rappresentare uno degli elementi principali nell'ambito delle iniziative che l'Italia andrà a sviluppare nel settore giudiziario durante il prossimo semestre di presidenza dell'Unione.

### ***3.11) La responsabilità delle persone giuridiche.***

La consapevolezza che la criminalità organizzata sempre più utilizzata per il perseguimento dei suoi scopi illeciti, sia in ambito nazionale e soprattutto internazionale, forme e strutture societarie quali schermi delle persone beneficiarie dei proventi dell'attività ha determinato l'esigenza di interventi finalizzati a disciplinare e regolamentare forme di repressione delle condotte illecite riferibili direttamente agli enti, individuando e delineando fattispecie tipiche di condotte sanzionabili come illeciti penali e/o amministrativi nei confronti delle stesse persone giuridiche.

L'Unione europea ha il merito di aver per prima intravisto la necessità di una disciplina della responsabilità delle persone giuridiche per i reati commessi al proprio interno. La responsabilità da reato delle persone giuridiche nasce a livello sovranazionale con il secondo protocollo della Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità europea adottata a Bruxelles il 19 giugno 1997.

Già la raccomandazione 88/18 del Consiglio dei Ministri europeo aveva evidenziato l'importanza di una punizione diretta delle persone giuridiche. Il regolamento 2988 del 1995, all'articolo 7, prevede esplicitamente la responsabilità delle persone giuridiche che abbiano compiuto talune condotte criminose; così la Convenzione OCSE del 1997 volta alla repressione della corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali aggiunge la responsabilità delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica (l'articolo 2 di detta Convenzione espressamente sancisce: «Ciascuna parte deve adottare tutte le misure necessarie, secondo i propri principi giuridici, per stabilire la responsabilità delle persone giuridiche in caso di corruzione di un pubblico ufficiale straniero»); il secondo protocollo PIF prevedere, per la prima volta nell'Unione europea, l'incriminazione penale per il riciclaggio e rappresenta il primo atto internazionale che ricollega a tale fattispecie delittuosa la responsabilità delle persone giuridiche nel cui interesse il reato è stato commesso.

Già prima del 1995, la responsabilità penale delle persone giuridiche aveva trovato espressa disciplina in Norvegia, Olanda, Gran Bretagna e Irlanda, Scozia e Francia, quest'ultima in occasione dell'adozione nell'anno 1994 del nuovo codice penale, e da ultimo in

Spagna, nel 1995, ove sono state introdotte una serie di misure sanzionatorie applicabili anche alle *personas jurídicas*. L'Italia, a sua volta, ha introdotto nel proprio ordinamento una forma di responsabilità delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni per i reati commessi (da persona fisica) nell'interesse o a profitto dell'ente collettivo solo con il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recependo la Convenzione OCSE di cui era stata per altro firmataria.

La responsabilità delle persone giuridiche, viene indicata come un'esigenza internazionale, espressamente prevista come strumento di repressione del crimine organizzato nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 12-15 dicembre 2000, meglio conosciuta come Convenzione di Palermo, ove all'articolo 10 si impone agli Stati firmatari di introdurre nei propri ordinamenti forme di responsabilità diretta delle persone giuridiche, liberamente qualificabile come penale, civile o amministrativa, nei casi in cui le persone giuridiche « partecipino a reati gravi che coinvolgono un gruppo criminale organizzato » e ove siano commessi i reati di partecipazione ad un gruppo penale organizzato (articolo 5), riciclaggio (articolo 6), corruzione (articolo 8), intralcio alla giustizia (articolo 23).

A sua volta la decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 prevede, all'articolo 5 che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di partecipazione ad un'organizzazione criminale (articolo 2 della predetta decisione), commessi a loro beneficio da qualsiasi persona che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, la quale detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica stessa.

Molti sono i Paesi dell'Unione che ancora non hanno recepito la decisione quadro 2008/841/GAI e introdotto una disciplina in materia di responsabilità degli enti diretti beneficiari dei proventi delle azioni criminali commesse dal crimine organizzato; tra questi spicca la posizione della Germania in cui è prevalsa la tesi secondo cui gli enti collettivi sono capaci di azioni solo per mezzo dei loro organi e non sono autonomamente assoggettabili alle pene, pur prevedendo la normativa esistente taluni interventi sanzionatori nei confronti degli enti quali l'acquisizione pubblica, la confisca e altre conseguenze accessorie.

Il quadro normativo europeo non è comunque unanime, ciascun Paese che ha recepito la decisione quadro ha poi disciplinato detta ipotesi di responsabilità in maniera autonoma e differente, in alcuni casi attraverso l'applicazione di sanzioni di carattere solo amministrativo, in altri Paesi attraverso l'introduzione di una disciplina sanzionatoria di carattere penale. In Italia il legislatore ha seguito una strada *sui generis*, come riportato dalla stessa relazione al decreto legislativo n. 231 del 2001, introducendo e prevedendo un sistema punitivo che « coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelli, non eludibili, della massima garanzia », pur riconoscendo l'interpretazione giurisprudenziale maturata il carattere strettamente penale della responsabilità dell'ente conseguente all'agire personale degli organi, preposti o rappresentanti, dell'ente stesso.



La realizzazione degli strumenti giuridici europei diretti a colpire i centri economici che gestiscono attraverso la internazionalizzazione degli investimenti i proventi dei traffici illeciti sembra essere l'unica strada percorribile per giungere ad una risposta organica dei fenomeni criminali sempre più organizzati e potenti, poiché ad oggi gli Stati che hanno recepito le convenzioni e disciplinato il riconoscimento della responsabilità degli enti risultano essere solo la Francia, la Finlandia, il Portogallo, la Danimarca, l'Olanda, il Regno Unito, l'Irlanda, la Svezia e l'Italia. Si auspica un intervento di sensibilizzazione verso i Paesi che non hanno ancora provveduto nel merito, nonché l'impegno ad un'opera diretta ad uniformare la regolamentazione della responsabilità dell'ente nei singoli Stati e la sua disciplina sanzionatoria.

**4) Le iniziative congiunte per il rafforzamento del contrasto alla criminalità organizzata e agli altri reati di grave allarme sociale nell'ambito extraeuropeo.**

Estremamente più complessa è la situazione riguardante gli ambiti extraeuropei di contrasto all'azione della criminalità organizzata se non altro alla luce delle differenti situazioni politiche e giuridiche esistenti nelle diverse parti del mondo.

Come già si è avuto modo di evidenziare, l'Italia, e, più in generale l'Europa, sono interessati al grande flusso del narcotraffico (cocaina) di provenienza transatlantica e dell'eroina di provenienza (ma non solo) dall'area asiatica, dei derivati della cannabis (prevalentemente di provenienza nordafricana) e delle meta-anfetamine. Noti sono da sempre i rapporti tra le principali organizzazioni criminali stanziali in Italia con i cartelli sudamericani del narcotraffico e con le organizzazioni criminali di origine balcanica.

Al riguardo, così come è emerso in occasione delle audizioni condotte dal I Comitato, analisi recenti del fenomeno hanno portato ad accertare che le rotte della cocaina sono in continua evoluzione ed in particolare che:

i grandi cartelli sudamericani del narcotraffico, efficacemente contrastati negli ultimi anni, sono stati rimpiazzati da una miriade di organizzazioni minori e, come tali, più difficilmente investigabili nei territori nelle quali operano;

una forte attività di contrasto al narcotraffico in Colombia (condotta anche attraverso importanti innovazioni normative ed alla solida collaborazione degli Stati Uniti) ha determinato lo spostamento delle basi dei trafficanti colombiani che continuano sì ad operare ma da altri stati, tra i quali il Brasile, il Venezuela ed una vasta area del Centro America (Nicaragua, Honduras ed altri);

alcuni paesi andini, tra i quali la Bolivia, che non hanno beneficiato al pari della Colombia di corposi investimenti per le attività di contrasto al narcotraffico, continuano a rimanere estremamente permeabili a tali attività illecite, sia come Paesi di produzione che come Paesi di lavorazione e transito delle droghe;

la Repubblica Dominicana è diventata a sua volta un importante centro di smistamento delle droghe di provenienza sudamericana verso l'Europa;

il Messico ha, a sua volta, assunto un ruolo centrale nelle attività di narcotraffico anche se, ancora, prevalentemente per i traffici diretti nel Nord America;

di grande importanza sono, poi, divenute le rotte del narcotraffico attraverso i paesi dell'Africa occidentale (Gambia, Senegal, Ghana, Togo, Benin, Costa d'Avorio e Capo Verde) con carichi di droga che una volta giunti in quelle aree, vengono successivamente smistati verso l'Europa o via mare o via terra attraverso le aree Sahariane fino a raggiungere le coste settentrionali dell'Africa sul Mediterraneo prima del trasferimento finale in Europa.

La scarsa collaborazione dei Paesi interessati, i loro confini porosi, l'assenza della possibilità di effettuare efficaci controlli del territorio e delle coste a causa delle particolari conformazioni del territorio nonché della pochezza di risorse materiali ed umane a disposizione, la carenza di preparazione professionale delle forze dell'ordine e della magistratura, unite all'elevato livello di corruzione presenti in tali aree, rendono estremamente difficile il compimento delle attività di contrasto al narcotraffico e, più in generale, ai traffici illeciti nelle aree extracomunitarie interessate.

Su rotte parallele e talvolta inverse operano, poi, le altrettanto pericolose attività di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita.

In forte sviluppo sono gli investimenti nei Paesi extraeuropei, soprattutto quelli africani e sudamericani le cui economie sono in rapida espansione e dove i controlli sono meno efficaci anche perché non tutti i Paesi interessati si sono adeguati agli standard normativi internazionali previsti dalle raccomandazioni del GAFI.

Il denaro viene trasferito con ogni mezzo: dai trasporti manuali ancora estremamente diffusi, ai sistemi di *money transfer*, al *web*, fino alle più complesse metodologie legate ad operazioni societarie spesso transanti attraverso i cosiddetti Paesi *off-shore*, dove peraltro è possibile costituire società di copertura idonee ad occultare la reale intestazione dei beni.

Ciò doverosamente premesso, deve essere rilevato che un'efficace lotta alla criminalità organizzata di origine extracomunitaria (e ai crimini dalla stessa commessi) non può essere condotta esclusivamente nell'ambito intraeuropeo, ma debbono essere adottate strategie efficaci anche nelle aree di origine della stessa, così da contrastare sul nascere tali attività attraverso aiuti mirati che saranno tanto più efficaci, non solo da un punto di vista economico ma anche da un punto di vista politico in quanto provenienti dell'Unione europea nel suo complesso piuttosto che dal singolo Paese.

L'Italia deve, in ogni caso, rivestire un ruolo primario in queste attività, non solo per il contributo di elevatissima professionalità che può mettere in campo nella lotta alla criminalità organizzata, ma anche per ragioni di immagine e di prestigio internazionale che può portare a benefici effetti di ritorno anche in altri settori.

**4.1) *Il coordinamento transnazionale delle attività investigative e giudiziarie, le iniziative finalizzate a velocizzare le richieste di assistenza giudiziaria e le estradizioni. L'interscambio informativo.***

Il primo passo da fare è certamente quello della conoscenza delle iniziative in corso di contrasto alla criminalità organizzata nell'ambito extraeuropeo. Come è emerso anche nel corso delle audizioni innanzi al I Comitato, numerose sono le iniziative in tal senso intraprese sia a livello di Unione europea sia a livello bilaterale dai singoli Stati membri.

Si tratta però, in molti casi, di iniziative che sono prive di coordinamento tra loro, intraprese in settori specifici e che stentano a produrre risultati concreti.

L'Italia, ad esempio, è stata dal 2011 al maggio 2014 capofila del consorzio di gestione di un importante progetto denominato CORMS (*Cocaine Route Monitoring and Support*), interamente finanziato dalla Commissione europea ed avente lo scopo di monitoraggio e di coordinamento di altri sette progetti dell'Unione europea in materia di contrasto alla criminalità organizzata, operanti nel settore del rafforzamento dei controlli e della sicurezza negli aeroporti dell'Africa Occidentale e dell'America Latina (progetto AIRCOP), nei porti (progetto SEACOP), nel coordinamento delle forze di polizia attraverso l'interscambio di informazioni (progetti WAPIS – *West African Police Information System* – in Africa Occidentale e AMERIPOL in America Latina), nel settore del contrasto al riciclaggio (progetti AML/WA – *Anti-Money Laundering West Africa* – in Africa Occidentale e GAFISUD in America Latina) e, ancora, nel settore del contrasto all'illecito traffico di precursori chimici utilizzati per la preparazione delle sostanze stupefacenti (progetto PRELAC operante in America Latina).

Inoltre devono essere ricordate le importanti iniziative legate alla partecipazione dell'Italia al progetto SICA, relativo alla sicurezza nell'America Centrale, le attività svolte nell'ambito di iniziative nell'area dei Balcani e, ancora, le forse meno visibili ma non certo meno importanti iniziative di formazione del personale di polizia e la fornitura di unità cinofile antidroga in Africa.

Certo è che, anche al fine di realizzare azioni mirate, evitando duplicazioni e speco di risorse umane ed economiche, l'Italia dovrà rafforzare la propria presenza in tutte le riunioni ed i *summit* nei quali si fa il quadro delle iniziative in corso (si pensi a titolo di esempio alle periodiche riunioni del Fontanot Group) così come dovrà rafforzare la propria presenza ai tavoli internazionali nei quali si deliberano le strategie di contrasto alla criminalità organizzata e si deliberano le partecipazioni ai vari progetti in tale settore.

Altro importante settore nel quale l'Italia non potrà mancare all'appuntamento è quello della collocazione degli ufficiali di collegamento all'estero presso le nostre ambasciate nei Paesi chiave nella lotta al narcotraffico ed alla criminalità organizzata. Note sono le problematiche relative ai costi di tale personale, ma non si deve

dimenticare che gli ufficiali di collegamento rappresentano un fondamentale *trait d'union* tra le autorità investigative italiane e quelle dei Paesi dove sono di stanza, veicolano rapidamente richieste ed informazioni utili anche a sviluppare richieste internazionali di assistenza giudiziaria, aiutano a stabilire contatti con soggetti « affidabili » e supportano con la loro professionalità ed esperienza le carenze delle forze dell'ordine locali.

Al fine di rafforzare ulteriormente il ruolo degli ufficiali di collegamento all'estero, sono stati creati nel tempo dei veri e propri gruppi di lavoro caratterizzati da riunioni periodiche alle quali partecipano gli ufficiali di collegamento di tutti i principali Paesi europei presenti sul territorio (si tratta delle cosiddette « piattaforme » di Dakar ed di Accra in Africa e di Bogotá in America Latina) ed i cui risultati in termini di condivisione delle informazioni investigative sono eccellenti. Si tratta d'iniziative che necessitano di essere implementate anche in altre aree.

Al riguardo è comunque emerso attraverso le audizioni innanzi al I Comitato il fatto che il numero degli ufficiali di collegamento italiani all'estero è eccessivamente limitato e che le risorse a loro disposizione sono tali da non consentire agli stessi il compimento di tutte le attività che sono loro demandate.

Altro aspetto basilare per la lotta alla criminalità organizzata di origine extracomunitaria è quello della stipulazione di accordi bilaterali in grado di velocizzare sia le richieste di assistenza giudiziaria sia le estradizioni.

È stata, ad esempio, segnalata nel corso delle audizioni innanzi al I Comitato la pendenza in questo settore di un importante accordo bilaterale tra Italia e Colombia, che allo stato non risulta sottoscritto per esclusive ragioni di natura burocratica.

Ma, al di là del singolo caso, sarebbe importante effettuare una ricognizione generale degli accordi bilaterali esistenti nel settore, operando parallelamente un confronto con le problematiche che si trovano ad affrontare gli operatori del diritto (forze di polizia e magistratura) al fine di apportarvi tutte quelle modifiche che rappresenterebbero un miglioramento generale del sistema.

Ancora, la cooperazione diretta delle forze di polizia da realizzarsi attraverso la sottoscrizione di specifici protocolli d'intesa appare imprescindibile e, altrettanto, può dirsi per quanto riguarda le forze della magistratura dei Paesi interessati.

È appena il caso di ricordare per quanto riguarda l'America Latina la REFCO (acronimo in spagnolo della Rete dei Pubblici Ministeri contro il Crimine Organizzato), fondata nel marzo del 2011 su iniziativa dell'UNODC (Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e la criminalità) con il supporto del governo canadese e che è una piattaforma per la cooperazione tra gli uffici dei pubblici ministeri specializzati nella lotta al crimine organizzato di Belize, Costa Rica, Colombia, Repubblica Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua e Panama, ma alla quale partecipano attivamente anche i magistrati spagnoli.

Anche in questo caso lo stabilire accordi di partecipazione anche dell'Italia nelle iniziative di REFCO sarebbe di estrema utilità.

#### **4.2) *Le attività di formazione e di specializzazione delle forze di polizia e dalla magistratura a livello extraeuropeo.***

Si è sopra evidenziato il fatto che uno dei più importanti ostacoli alla lotta alla criminalità organizzata nei paesi extracomunitari di origine della stessa è costituita dalle carenze di formazione professionale e di specializzazione delle forze dell'ordine e della magistratura.

Le iniziative intraprese al riguardo nel settore sono numerose ma, ancora una volta, ragionevolmente scoordinate tra loro.

L'Italia non potrà mancare anche a questo appuntamento cooperando nel diffondere quell'*expertise* nell'efficacia della lotta al crimine organizzato, caratterizzata da una professionalità dei propri operatori di polizia e della magistratura che è andata crescendo nel tempo.

### **5) Conclusioni.**

Con la prossima assunzione della Presidenza del semestre europeo legata anche ai nuovi assetti che si sono andati formando a seguito della recente tornata elettorale si apre un momento straordinario per l'Italia per farsi promotrice di riforme — parte delle quali sono già in cantiere — sul piano della cooperazione giudiziaria e di polizia a livello internazionale nel settore del contrasto alla criminalità organizzata ed a tutte le altre forme di criminalità diffusa che rappresentano un ostacolo al libero sviluppo delle attività economiche ed umane e, più in generale, mettono a rischio la sicurezza e la libertà delle persone all'interno dei Paesi dell'Unione.

Le principali iniziative da mettere in campo non potranno esimersi da:

a) Puntare a far diventare gli ARO (*Asset Recovery Office*) lo strumento privilegiato per rafforzare ed intensificare lo scambio di informazioni (« su richiesta » e « spontanea ») nell'azione di contrasto ai patrimoni illeciti.

In particolare gli ARO hanno come compito:

la cooperazione tra uffici per l'esecuzione di provvedimenti di congelamento, sequestro o confisca dei proventi di reato, e degli altri beni comunque connessi al reato, promananti dall'autorità giudiziaria nel corso di un procedimento penale o, per quanto possibile nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato, di un procedimento civile;

lo scambio di informazioni su richiesta per il reperimento, l'identificazione e la localizzazione dei proventi di reato e/o degli altri beni a questo connessi;

lo scambio di informazioni in modo spontaneo per il reperimento, l'identificazione e la localizzazione dei proventi di reato e/o degli altri beni a questo connessi;

lo scambio delle migliori pratiche sia su richiesta che spontaneamente.

Per questo fine gli stessi devono trovare una sempre più efficace collocazione nella normativa e nella prassi del contrasto alle mafie nel contesto europeo.

b) Implementare nell'ambito della lotta al narcotraffico a livello internazionale e transcontinentale le attività del *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N) anche allargandolo ai paesi dell'Unione che ancora non ne fanno parte. Il Centro è, come sopra nel dettaglio evidenziato, una piattaforma dinamico-operativa, avente sede a Lisbona, che coinvolge anche gli Stati Uniti e le Nazioni Unite ed in cooperazione con i vicini Paesi dell'Africa Occidentale.

In sette anni di attività il Centro, soprattutto grazie ad un modello di lavoro innovativo e trasparente, ha coordinato l'interdizione di oltre 80 navi ed il sequestro di oltre 80 tonnellate di cocaina e 50 tonnellate di cannabis.

c) Procedere celermente alla costituzione dell'ufficio del pubblico ministero europeo. Si tratta di un ufficio che, sulla base di una proposta legislativa già presentata e sopra esaminata nel dettaglio, dovrebbe avere una struttura snella composta da un procuratore europeo e quattro vice facenti parte di un ufficio centrale con sede da definire, che si dovrebbe comporre anche di un certo numero di personale investigativo e giudiziario. Lo stesso dovrà collaborare con Eurojust ed OLAF (vi sarà anche la partecipazione di tale ufficio alla composizione della procura, con una parte del proprio personale investigativo che dovrebbe comporre la maggior parte dell'ufficio centrale)

In ogni Stato membro, poi, dovrebbero operare procuratori europei delegati, procuratori nazionali che continueranno ad essere inquadrati amministrativamente nel sistema nazionale, ma apparterranno funzionalmente alla procura europea quando saranno chiamati a trattare fascicoli rientranti nella competenza della stessa. In tal caso essi dipenderanno gerarchicamente dal procuratore europeo.

d) Procedere alla concreta attuazione della normativa sulle squadre investigative comuni (anche in questo l'Italia è in ritardo rispetto ad altri Paesi europei) che prevede che al fine di condurre indagini penali che esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri, due o più Stati membri possono costituire una di tali squadre attraverso la conclusione di un accordo comune che ne definisce le modalità di azione.

e) Assumere le iniziative legislative del caso per rendere operativo il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca di cui alla decisione quadro del 2006 sopra menzionata che l'Italia non ha ancora implementato (unitamente a Estonia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Slovacchia e Regno Unito). Con tale strumento verrebbe agevolata l'esecuzione immediata delle decisioni di confisca per i proventi di reato, stabilendo procedure semplificate.



f) Assumere le iniziative legislative del caso per rendere operativa in Italia 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 stessa rappresenta un altro strumento fondamentale per il compimento di rapide attività di contrasto alla criminalità all'interno dell'Unione europea. Implementando con gli idonei strumenti normativi tale decisione quadro verrebbe automaticamente impedita ogni operazione volta a distruggere, trasformare, spostare, trasferire o alienare beni che potrebbero essere oggetto di confisca o costituire una prova.

g) Rendere omogenea a livello europeo la disciplina sulla responsabilità delle persone giuridiche (società, trust, enti, fondazioni, ecc). Già nella Convenzione di Palermo del 2000, si impone agli Stati firmatari di introdurre nei propri ordinamenti forme di responsabilità diretta delle persone giuridiche, liberamente qualificabile come penale, civile o amministrativa, nei casi in cui le persone giuridiche « partecipino a reati gravi che coinvolgono un gruppo criminale organizzato » e ove siano commessi i reati di partecipazione ad un gruppo penale organizzato, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia.

Il Consiglio europeo nel 2008 ha adottato una decisione quadro in materia (in questo settore l'Italia ha anticipato tale iniziativa approvando norme *ad hoc* già nel 2001) ma molti Paesi dell'Unione non si sono ancora dotati di strumenti normativi in tale settore, rendendo così meno efficaci le indagini e gli eventuali provvedimenti di sequestro e confisca.

h) Avviare la rete operativa antimafia – @ON (*Antimafia Operational Network*), un'iniziativa promossa dalla DIA che consentirà di sviluppare, in ambito europeo, lo scambio d'informazioni sulle connotazioni strutturali delle mafie presenti nei rispettivi territori, sulle proiezioni criminali e finanziarie, sulla localizzazione dei patrimoni e sui tentativi d'infiltrazione negli appalti pubblici, anche al fine di agevolare la messa a punto di un piano d'azione comune più rispondente alla minaccia rappresentata dalle organizzazioni criminali transnazionali.

i) Stimolare la Commissione europea affinché avvii, entro il semestre di presidenza italiana del Consiglio, i passi necessari per l'elaborazione di una proposta legislativa che stabilisca una definizione comune di criminalità organizzata, tenendo conto altresì della presenza nel territorio di molti Stati membri di particolari forme di criminalità, come quella mafiosa, particolarmente strutturata ed avente spiccato carattere transnazionale ed imprenditoriale.

l) Suggestire la ricostituzione della Commissione CRIM valutando l'opportunità di renderla permanente.

m) Avviare a soluzione i molti problemi legati alle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali in ambito europeo attraverso l'approvazione della proposta di direttiva sull'ordine europeo di indagine (OEI) che permetterebbe uno snellimento delle procedure di

assistenza giudiziaria ed accrescerebbe le potenzialità investigative in settori come quello del contrasto alla criminalità organizzata nei quali la tempestività di intervento è fondamentale.

*n)* Promuovere la celere implementazione della direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali dei proventi da reato nell'Unione europea.

*o)* Sensibilizzare l'emanazione di un'ulteriore direttiva che preveda il rafforzamento del quadro giuridico europeo in materia di confisca in assenza di condanna penale.

L'Italia è chiamata a rivestire un ruolo di primo piano nel settore del contrasto alla criminalità organizzata perché da sempre, all'insegna del nostro tricolore, hanno operato ed operano persone di ogni età sesso, professione e condizione sociale che, talvolta sacrificando o mettendo a rischio la loro vita, ma con straordinaria professionalità, solidarietà sociale, coraggio ed inesauribile tenacia lottano ogni giorno ed a qualsiasi livello perché gli onesti vincano la battaglia contro i criminali.

Spetta alle istituzioni nazionali ed europee non deludere queste aspettative e contribuire con azioni concrete ad approntare quegli strumenti normativi ed organizzativi che consentiranno di raggiungere risultati sempre migliori nell'indicata battaglia.

**ALLEGATI****Elenco delle audizioni svolte dal comitato***Seduta di lunedì 31 marzo 2014*

Audizione di Ernesto Savona, docente di sociologia dei fenomeni criminale complessi dell'Università cattolica dell'Università del Sacro Cuore

Audizione di Filippo Spiezia, magistrato addetto al servizio Cooperazione internazionale della DNA

Audizione di Lorenzo Salazar, Direttore del Ufficio Affari legislativi, internazionali e grazie del Ministero di Giustizia

Audizione di Federico Varese, docente di Criminologia del dipartimento di Sociologia dell'Università di Oxford

Audizione di Ernesto Savona, docente di sociologia dei fenomeni criminale complessi dell'Università cattolica dell'Università del Sacro Cuore

*Seduta di lunedì 14 aprile 2014*

Audizione di Gennaro Capoluongo, Responsabile della Task Force italo tedesca

Audizione di Gennaro Capoluongo, Direttore del Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia

Audizione del generale Mario Parente, Comandante del Raggruppamento operativo speciale dei Carabinieri

*Seduta di giovedì 17 aprile 2014*

Audizione del generale Maurizio Raponi, Capo del Reparto relazioni internazionali ai fini investigativi della Direzione investigativa antimafia

*Seduta di mercoledì 30 aprile 2014*

Audizione del rappresentante nazionale dell'Italia presso l'Unità di cooperazione Eurojust, Franco Lo Voi

*Seduta di lunedì 5 maggio 2014*

Audizione di Marco Maria Alma, magistrato esperto giuridico in questioni normative europee

Audizione di Nicola Gratteri, Procuratore aggiunto della Repubblica presso la Procura di Reggio Calabria

Audizione del generale Andrea De Gennaro, Direttore della Direzione centrale per i servizi antidroga

Audizione del generale Giuseppe Magliocco, Comandante del Servizio centrale per l'investigazione criminalità organizzata della Guardia di finanza per Rapporti internazionali

Audizione di Alberto Perduca, Procuratore della Repubblica Aggiunto di Torino

*Seduta di giovedì 8 maggio 2014*

Audizione di Patrizia Rautiis, Sostituto procuratore della Repubblica di Bari

*Seduta di lunedì 12 maggio 2014*

Audizione di Pierluigi Dell'Oso, Procuratore generale della Repubblica di Brescia

*Seduta di giovedì 15 maggio 2014*

Audizione di Natina Praticò, Presidente della sezione dibattimentale del tribunale di Reggio Calabria

*Seduta di giovedì 22 maggio 2014*

Audizione di Rossanna Farina, Capo dell'unità nazionale dell'Accademia europea di Polizia

Audizione di Mario Carta, professore di diritto dell'Unione europea.

