



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro

1.10.2012

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla Criminalità Organizzata

Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro

Relatore: Salvatore Iacolino

SOMMARIO

- I. Introduzione: ambito e finalità del presente documento.
- II. La criminalità organizzata: definizione e dimensione di un fenomeno paneuropeo (e globale).
- III. Le modalità operative tipiche del crimine organizzato.
- IV. Analisi ricognitiva degli strumenti in vigore per il contrasto alla criminalità organizzata.
- V. L'importanza della cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché dell'integrazione, fra gli Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati terzi nella lotta alla criminalità organizzata.
- VI. Riflessioni finali.

I. Introduzione: ambito e finalità del presente documento.

Come indicato nel mandato affidatole¹, la commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro è chiamata a presentare una relazione intermedia e una relazione finale in cui figureranno raccomandazioni in merito ad azioni o iniziative da intraprendere.

Il vostro Relatore si propone di preparare l'elaborazione di tali relazioni attraverso tre documenti di lavoro che, pur tenendo conto delle oggettive interrelazioni tra i fenomeni esaminati, si concentreranno, rispettivamente, sui temi della criminalità organizzata, della corruzione e del riciclaggio di denaro.

Il presente documento vuole, pertanto, anche sulla scorta dell'apporto prezioso delle audizioni tenute fin qui dalla nostra commissione, costituire una guida per lo sviluppo legislativo in materia di crimine organizzato, sia a livello dell'Unione europea che a livello degli Stati membri. Si auspica, infatti, che il presente documento conduca ad una più globale valutazione del fenomeno del crimine organizzato, e, per questa via, ad una più efficace legislazione europea e nazionale.

II. La criminalità organizzata: definizione e dimensione di un fenomeno paneuropeo (e globale).

È possibile notare, in via preliminare, che neppure negli ambienti specialistici esiste una definizione universalmente condivisa del concetto di criminalità organizzata².

Come è noto, l'Unione europea si è dotata di una definizione a livello normativo che ha ispirato importanti strumenti di diritto internazionale e da cui si è, a sua volta, lasciata ispirare

¹ V. Decisione del Parlamento europeo del 14 marzo 2012 sulla costituzione, le attribuzioni, la composizione numerica e la durata del mandato della commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro, par. 4.

² E, in effetti, il problema cessa di essere puramente teorico nel momento in cui, specialmente nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia - si pensi in particolare allo scambio di informazioni su certe fattispecie criminose - occorre che ciascuna parte concordi con precisione su ciò che deve considerarsi riconducibile a fenomeni di criminalità organizzata.

(v. più ampiamente al par. IV). Tuttavia, si può forse privilegiare un approccio sociologico (e pragmatico) che, partendo dall'insieme delle osservazioni di fatto, delle ipotesi teoriche e delle definizioni giuridiche elaborate in ambito europeo ed internazionale¹, faccia la sintesi della fenomenologia criminosa e ne identifichi il *proprium* nell'epoca attuale.

In quest'ottica, è sicuramente definibile come organizzazione criminale quel gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da più di due persone che agiscono di concerto, al fine di ottenere, con l'esercizio della funzione intimidatoria, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o altro vantaggio materiale, e che pregiudica seriamente la coesione economica e sociale dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, e di conseguenza lo stesso mercato unico.

Il vostro Relatore propone, in particolare, di lavorare su una base che riconosca alla criminalità organizzata i caratteri della segretezza strutturale, dell'adattamento alla modernità, della resistenza alla repressione, dell'espansione geografica, dell'infiltrazione socioeconomica e dell'indipendenza dell'apparato organizzativo rispetto ai singoli membri. Tali caratteri concorrono a distinguere il crimine organizzato dalle comuni bande criminali, nella misura in cui queste ultime mancano di quella vocazione "imprenditoriale" a lungo termine propria delle mafie.

Ciò che deve ancor più preoccupare è che tale vocazione abbia assunto caratteri transnazionali. La criminalità organizzata non è più un fenomeno storicamente e territorialmente delimitato: le tradizionali organizzazioni di tipo mafioso esistenti in talune regioni², pur continuando ad operare un penetrante controllo sul proprio territorio, hanno progressivamente ampliato le proprie zone di influenza, sfruttando le nuove opportunità offerte dalla globalizzazione economica e dal progresso tecnologico³, stringendo alleanze con gruppi criminali di altri Paesi per spartirsi mercati e zone di influenza.

È questo il più recente volto del crimine organizzato, un crimine per l'appunto sempre più simile ad un'impresa commerciale transnazionale, caratterizzata dalla fornitura simultanea di diverse tipologie di beni e di servizi illegali. La criminalità organizzata è diventata, quindi, essa stessa economia e, usufruendo delle grandi risorse finanziarie accumulate grazie alle proprie attività illecite, opera avvalendosi di enormi vantaggi competitivi che alterano fraudolentemente il sistema: dispone di risorse finanziarie pressoché illimitate derivanti dai propri illeciti, può sbarazzarsi dei concorrenti mediante il ricorso all'intimidazione e alla violenza.⁴

Si assiste dunque ad un doppio ambito di azione della criminalità organizzata: da una parte, le organizzazioni criminali possiedono un numero crescente di attività economiche lecite e,

¹ V. rispettivamente l'art. 1 della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata e internazionale e l'art. 2, comma 1, lett. a) e c) della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione n. 55/25 del 15 novembre 2000.

² Si pensi a Cosa Nostra in Sicilia, alla camorra in Campania, alla 'ndrangheta in Calabria.

³ In particolare, quelle legate ai protocolli di comunicazioni via Internet, come tali difficilmente tracciabili.

⁴ Né può tacersi il fatto che le mafie si avvantaggino anche di quella zona grigia di collusione con altri soggetti (imprese, amministratori locali ecc.), che, pur essendo di per sé estranei alla struttura delle organizzazioni criminali, intrecciano con quest'ultime rapporti d'affari reciprocamente lucrosi.

dall'altra, tendono a gestire anche le proprie attività illecite tradizionali con metodi spiccatamente imprenditoriali, interscambiando così fra questi due ambiti i metodi di gestione e i profitti.

Si può ancora osservare che - perlomeno nelle aree in cui tradizionalmente infieriscono le organizzazioni criminali - l'infiltrazione economica di queste ultime dipende dal livello di povertà e dal grado di "ricettività" del territorio, nel senso che la fragilità del sistema produttivo, l'insufficiente competitività rispetto alle aree più sviluppate, l'assenza di congrui investimenti anche dall'estero, la diffusione dell'economia sommersa, la sfiducia nelle istituzioni, bassi tassi di scolarizzazione, il fascino dell'alternativa criminale alla disoccupazione specialmente giovanile, la prevalenza di logiche clientelari, tutto ciò costituisce l'*humus* favorevole nel quale può allignare la criminalità organizzata.

Al tempo stesso, poi, le minori opportunità di crescita sono anche la conseguenza della presenza criminale, nella misura in cui le risorse dell'economia locale sono illecitamente incamerate dalla criminalità organizzata e viene, pertanto, scoraggiata la normale volontà di intraprendere, poiché alle logiche della libera concorrenza e del mercato si sostituiscono quelle predatorie del malaffare¹.

Ciò vale, purtroppo, anche per le aree nelle quali l'espansione delle organizzazioni criminali è più recente: il condizionamento sull'economia, sulla società e sulle istituzioni locali è un fenomeno sempre più tangibile a varie latitudini². Invero, la capacità di infiltrazione delle organizzazioni criminali si è evoluta, passando dallo sfruttamento parassitario delle risorse economiche (attraverso minacce, furti, estorsioni, danneggiamenti ecc.) alla trasformazione in vere e proprie imprese commerciali attive in settori come le opere pubbliche, i trasporti, la grande distribuzione, la gestione dei rifiuti, le energie rinnovabili e molto altro ancora. E ciò accade in più aree dell'Unione europea per vari motivi: 1) l'appetibilità oggettiva di nuovi mercati e le conseguenti prospettive di riciclaggio dei capitali di provenienza illecita; 2) il fatto che la delocalizzazione dei propri referenti in altri Paesi sia strumentale alle attività illecite di tipo imprenditoriale nei territori d'origine (è ormai assodato, per esempio, che talune organizzazioni criminali gestiscono il narcotraffico verso il proprio Paese mediante rappresentanti installati direttamente nei Paesi produttori e/o di transito); 3) la pressione investigativo-giudiziaria che induce le "famiglie" ad assumere localmente posizioni di minore visibilità, secondo una strategia ispirata al mimetismo, per investire piuttosto nella diversificazione delle risorse operative e nel consolidamento economico-criminale lontano dai territori di origine; 4) le (talvolta sensibili) differenze fra le legislazioni penali che finiscono con l'aprire varchi insperati alle organizzazioni criminali; 5) l'opportunità offerta da "filiali"

¹ A ciò si aggiunga che in aree caratterizzate da una maggiore densità criminale, l'accesso al credito per le imprese sane, specie quelle di piccola dimensione, è reso più difficile dal costo più elevato e dalle maggiori garanzie richieste dalle banche con potenziali effetti negativi su investimenti e crescita delle imprese stesse. Analogamente, le difficili condizioni dell'imprenditoria nelle aree in questione finiscono spesso per scoraggiare gli investimenti diretti dall'estero.

² L'Europol, nella sua relazione annuale sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata *OCTA 2011*, ha identificato in Europa cinque aree di snodo dei traffici illeciti: nordovest (Belgio e Paesi Bassi), nordest (Repubbliche baltiche), sudest (Bulgaria, Romania e Grecia), sud (Italia meridionale) e sudovest (Spagna e Portogallo). Tali centri di smistamento sono altrettanti fulcri della logistica criminale che ricevono flussi illeciti da numerose fonti e la cui influenza si estende a tutta l'Unione europea, al punto che essi non solo facilitano i traffici illeciti, ma contribuiscono anche ad aprire nuovi mercati criminali e ad offrire così nuove opportunità di profitto al crimine organizzato.

radicate in altre aree di fornire una valida copertura ai cd. latitanti¹.

La presenza di organizzazioni criminali in luoghi lontani da quelli di origine non deve però far pensare esclusivamente ad un fenomeno di espansione parallela ed indipendente dei diversi gruppi. Al contrario, si registra da tempo una crescente propensione alla mutua assistenza fra le diverse organizzazioni criminali, che riescono così a trascendere le differenze linguistiche, etniche o di interessi commerciali per convergere verso traffici comuni che permettano di diminuire i costi e massimizzare i profitti. In tale contesto, le transazioni fra i diversi gruppi criminali avvengono spesso sotto forma di baratto, così da sfuggire anche ai canali di controllo delle autorità.

III. Le modalità operative tipiche del crimine organizzato.

Dall'esame delle loro modalità operative tipiche emerge che i gruppi criminali sono ormai polivalenti sia nei "beni" che trattano sia nelle "attività" a cui si dedicano. Ciò è tanto più vero quanto più il crimine organizzato ha saputo assumere forme nuove e pervasive del tessuto socioeconomico grazie anche alla crescente mobilità dei gruppi criminali e all'uso delle moderne tecnologie informatiche².

I reati tipicamente riconducibili alla criminalità organizzata - al punto da sostanziarne il *core business* - rappresentano al tempo stesso un danno grave alla società e una minaccia in particolare alla sopravvivenza degli imprenditori onesti ed alla sicurezza dei consumatori: estorsioni, ricatti, danneggiamenti, furti, rapine; corruzione di autorità politiche ed amministrative; frodi con carte di credito; usura; spionaggio industriale; captazione illecita di fondi dell'Unione europea; aggiudicazione fraudolenta di appalti pubblici; contraffazione di alimenti, medicinali, pesticidi, capi di abbigliamento; contrabbando di sigarette, alcool, gioielli, opere d'arte; scommesse illegali, "match fixing" e gioco d'azzardo anche online; traffico illecito di esseri umani, armi, organi, sostanze stupefacenti, animali a rischio d'estinzione; smaltimento illegale di rifiuti tossici ecc.; tutto ciò (e molto altro ancora) attenta anche alla salute fisica dei consumatori, oltre che a quella socioeconomica del mercato.

In effetti, la presenza criminosa ha conseguenze negative immediate sull'economia europea, che, specialmente in tempi difficili come questi, non possono essere ignorate. Si pensi alle cd. frodi comunitarie: benché solo il 10% delle indagini dell'OLAF siano riconducibili al crimine organizzato, tali procedimenti rappresentano il 40% del valore economico su cui l'Ufficio indaga. Si pensi poi al danno all'erario derivante dalle mancate entrate doganali e fiscali relative ai prodotti di contrabbando: solo per le sigarette si stima una perdita di 10 miliardi di euro in Europa e di 50 miliardi nel mondo. Si pensi ancora all'impatto sul mercato del lavoro

¹ E ciò spiega la presenza diffusa in Europa di organizzazioni criminali storicamente nate altrove: per esempio, è noto agli organi investigativi che, seppure con modalità ed intensità diverse, Cosa Nostra è attiva anche in Spagna, Paesi Bassi, Grecia e Ungheria; la 'ndrangheta in Germania, Spagna e Paesi Bassi; la camorra in Germania, Paesi Bassi, Spagna, Polonia e Romania.

² Internet, per esempio, si presenta ormai come un vero e proprio facilitatore di molte attività criminali, anche tradizionali. Oltre ai reati di criminalità informatica in senso stretto, alle frodi con carte di pagamento, alla distribuzione di materiale pedopornografico, nonché alla pirateria audiovisiva, un ampio uso di Internet è oggi veicolo dello smercio di sostanze illecite, del reclutamento e della vendita delle vittime della tratta di esseri umani, dell'immigrazione clandestina, della fornitura di prodotti contraffatti, del traffico di specie in via d'estinzione e di molti altre attività criminali. Inoltre è ampiamente usato come un mezzo di comunicazione fra gruppi criminali e come strumento per il riciclaggio di denaro.

che presenta lo sfruttamento del lavoro illegale in settori come l'agricoltura, la pesca, l'edilizia e l'industria tessile, e al conseguente dumping sociale messo in atto grazie al basso costo della manodopera. Si pensi infine alla contraffazione dell'euro: benché in relativa diminuzione, si tratta pur sempre di un fenomeno preoccupante che ammonta a circa 310.000 banconote sequestrate nella seconda metà del 2011 in Europa e nel resto del mondo.

Come si è più volte accennato, dalla criminalità violenta si è ormai passati all'infiltrazione nell'economia legale, con la duplice conseguenza che: a) pochi settori sfuggono al malaffare che controlla sempre più attività formalmente lecite (alberghi, ristoranti, supermercati, autolinee, discoteche ecc.); b) la violenza che ha sempre storicamente caratterizzato il crimine organizzato finisce con l'essere strumentale all'acquisizione di potere e di risorse economiche, e, quando questa sia minacciata, alla sopravvivenza stessa dell'organizzazione.

È evidente, infine, che la crisi economica di questi anni ha risparmiato ed anzi favorito la criminalità organizzata. Da una parte, gli Stati in difficoltà sono tentati di ridurre gli stanziamenti per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Dall'altra, la generalità delle imprese, a prescindere dalla loro dimensione, non può più accedere facilmente al credito perché le banche, in mancanza di liquidità, tendono a richiedere garanzie sempre crescenti. È intuitivo allora che per alcune imprese, in particolare le più piccole, può risultare necessario il ricorso all'usura, permettendo così alla criminalità organizzata di accelerare la sua penetrazione nell'economia legale.

IV. Analisi ricognitiva degli strumenti in vigore per il contrasto alla criminalità organizzata

Di fronte al dilagare di un fenomeno criminoso che ha assunto ormai dimensioni paneuropee se non mondiali, l'Unione europea si è da tempo dotata di strumenti normativi finalizzati alla lotta contro la criminalità organizzata transnazionale. Si tratta, in particolare, della Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, a cui si accompagnano altri strumenti, come per esempio la Decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, ovvero la Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, di cui è in corso la revisione¹, o ancora la Decisione del Consiglio 2001/427/GAI del 28 maggio 2001, che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità, ovvero la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, o la Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.

Non bisogna poi tralasciare la Decisione 2009/426/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento di Eurojust e che modifica la decisione 2002/187/GAI, che ha istituito Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, e la Decisione del

¹ V. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (COM(2012) 85 def.).

Consiglio, del 6 aprile 2009, istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia (Europol).

Tuttavia, nonostante tali pregevoli tentativi di armonizzazione delle legislazioni nazionali, la criminalità organizzata continua ad essere oggetto di differenziato interesse da parte degli Stati membri, così come il relativo grado di infiltrazione e di pericolosità delle organizzazioni criminali ivi operanti. Così si può passare dalla totale assenza di disposizioni penali specificamente concernenti le organizzazioni criminali - come avviene per esempio in Danimarca e in Svezia - alla esistenza di disposizioni che compiutamente definiscono (e puniscono) le organizzazioni criminali di tipo mafioso - come avviene per esempio in Italia, dove vige un vero e proprio Codice delle leggi antimafia¹. Senza contare le innumerevoli soluzioni intermedie elaborate dagli altri Stati europei, che, nella criminalizzazione della condotta, puntano sugli elementi più disparati: per esempio, la finalità conspirativa in Regno Unito; la natura dei reati-scopo in Spagna; il carattere armato dell'organizzazione in Lettonia.

In un contesto così poco omogeneo negli Stati membri dell'Unione europea, sarebbe auspicabile individuare con estrema chiarezza la fattispecie criminosa che garantisca un contrasto più efficace alla criminalità organizzata².

A tal fine, il vostro Relatore guarda al modello legislativo italiano come ad uno degli esempi da seguire. Esso infatti tipizza le organizzazioni criminali di tipo mafioso (ma la disciplina in questione è esplicitamente estesa alle altre organizzazioni criminali, comunque localmente denominate, anche straniere) sulla base del fatto che *"coloro ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali"*³.

Tale definizione ha il pregio di cogliere il *proprium* del crimine organizzato nella natura predatoria, nella forza intimidatrice e nelle finalità del potere e del profitto⁴.

Ma vi è di più. Il modello italiano offre altresì soluzioni di diritto procedurale particolarmente efficaci nel contrasto alla criminalità organizzata. In primo luogo, il regime carcerario di isolamento - che, a determinate condizioni, può essere applicato ai detenuti quando vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale,

¹ V. Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

² Come si può immaginare, le differenze fra le legislazioni penali possono purtroppo fare il gioco delle organizzazioni criminali ed è per questo che occorre investire nell'armonizzazione delle fattispecie giuridiche. Un certo grado di armonizzazione a livello dell'Unione europea è infatti necessario per garantire la certezza del diritto, sia dal punto di vista delle autorità coinvolte (in particolare, ai fini della cooperazione giudiziaria e di polizia), sia dal punto di vista dei cittadini interessati (in particolare ai fini dell'applicazione del principio del *ne bis in idem*). L'armonizzazione contribuisce inoltre ad assicurare una maggiore coerenza del diritto penale europeo nella sua globalità (nella misura in cui la partecipazione ad un'organizzazione criminale viene utilizzata come circostanza aggravante in altri ambiti), oltre che a facilitare il funzionamento del principio del reciproco riconoscimento in materia penale e le investigazioni di organi come Europol e Eurojust.

³ V. l'articolo 416 bis del Codice penale italiano.

⁴ A onor del vero, anche gli articoli 324 bis e 324 ter del Codice penale belga e il paragrafo 278a del codice penale austriaco sembrano fare propria una visione analoga del fenomeno.

terroristica o eversiva (cd. carcere duro)¹ - ha dato negli anni buona prova di sé, soprattutto perché ha impedito ai capimafia detenuti di continuare a dirigere la loro organizzazione (dando ordini ai propri affiliati) nonostante la propria detenzione in carcere.

In secondo luogo, si può guardare a tale modello anche per ciò che concerne la disciplina della confisca "*delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego*"². Bisogna infatti evitare che la criminalità organizzata possa trovare dei comodi Stati-rifugio ove investire i profitti illeciti, con la certezza che non potranno mai essere confiscati.

In particolare, la legislazione italiana permette non solo la confisca nel caso di condanna, ma anche prima di tale momento, sotto forma di misura di prevenzione patrimoniale (cd. confisca preventiva; è, però, sempre possibile un controllo giurisdizionale), e non solo per i beni direttamente o indirettamente riferibili alla persona nei cui confronti si procede, ma anche per somme di denaro o altri beni di valore equivalente per il caso in cui l'interessato disperda, distrugga, occulti o svaluti i suoi beni al fine di eludere l'esecuzione del provvedimento (cd. confisca per equivalente), e la confisca resta sempre possibile anche nei confronti degli eredi dell'interessato (c.d. confisca nei confronti di terzi)³.

Il vostro Relatore suggerisce pertanto di estendere l'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniale antimafia (confisca senza condanna) in tutto il territorio dell'Unione, in modo che le ricchezze appartenenti alle mafie non trovino nessun riparo sicuro entro i confini dei 27 Stati membri. Su questo aspetto specifico è in corso un dibattito in Commissione LIBE con riferimento alla relazione sulla confisca e il sequestro dei proventi illeciti⁴.

Il collega Mitchell, autore di un contributo tematico sulla confisca come strumento per aggredire i patrimoni criminali, ha affermato che permangono barriere istituzionali, giuridiche e operative alla cooperazione internazionale in materia di confisca. A livello europeo è auspicabile la creazione di standard giuridici comuni, in un quadro legislativo che consenta livelli elevati di comunicazione, condivisione delle informazioni e coordinamento tra la Agenzie per il Recupero dei Patrimoni, che dovranno essere operativi in tutti gli Stati membri entro il 2014.⁵

Il riconoscimento reciproco degli ordini di sequestro e confisca rappresenta una priorità per la reale cooperazione in materia di giustizia civile e penale nell'Unione Europea. Il rafforzamento del quadro normativo europeo deve tenere in debita considerazione le esperienze di successo di alcuni Stati membri - come l'Irlanda o il Regno Unito per la confisca senza condanna penale - per fornire modelli e strumenti efficaci per il sequestro e la confisca

¹ V. l'articolo 41 bis dell'Ordinamento penitenziario italiano (Legge 26 luglio 1975, n. 354).

² V. sempre l'articolo 416 bis del Codice penale italiano.

³ V. gli articoli 16 e seguenti del Codice italiano delle leggi antimafia. È inoltre interessante notare, come è emerso dalle audizioni tenute dalla nostra commissione, che l'ordinamento tedesco, specialmente dopo i sanguinosi fatti di Duisburg del 15 agosto 2007, abbia cercato di avvicinarsi al modello italiano, senza però arrivare a prevedere la cd. confisca preventiva.

⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (COM (2012) 85).

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 22 novembre 2012 - La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura (COM/2010/0673 def.).

dei patrimoni criminali¹.

In particolare, assume un rilievo decisivo la possibilità - peraltro già prevista negli ordinamenti italiano e spagnolo - di riutilizzare a fini sociali i beni confiscati alle mafie (edifici, mezzi di trasporto ecc.) per contrastare le organizzazioni criminali e per riconsegnare alla collettività quanto sottratto dalle mafie all'economia lecita e alla società civile.

Il vostro Relatore suggerisce altresì di intervenire in materia di appalti pubblici per colpire i principali mezzi di approvvigionamento finanziario delle mafie. Le procedure in questione, infatti, sono spesso una fonte di ingenti guadagni per le organizzazioni criminali, al punto che una rigorosa disciplina delle cause di esclusione dalle gare d'appalto - applicabile uniformemente in tutta Europa - rappresenterebbe uno strumento di contrasto particolarmente efficace.

V. L'importanza della cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché dell'integrazione, fra gli Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati terzi nella lotta alla criminalità organizzata

Accanto all'armonizzazione (o al ravvicinamento) delle fattispecie giuridiche - sia di diritto sostanziale (come quelle che ruotano attorno ad una più compiuta definizione del fenomeno criminoso), sia di diritto procedurale (come quelle attinenti alla confisca e al sequestro dei proventi del reato, come pure alla protezione dei testimoni e al ruolo delle vittime) - occorre altresì investire nella cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché su forme innovative di integrazione. Ciò deve avvenire non solo fra gli Stati membri dell'Unione europea, auspicabilmente attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nel Trattato di Lisbona (v. oltre), ma anche e soprattutto con i Paesi terzi al fine di garantire la sicurezza delle persone.

È del tutto logico infatti che, di fronte a fenomeni di criminalità *globalizzata*, la risposta debba essere di pari intensità.. In particolare, occorre addivenire ad accordi di mobilità e di sicurezza con i Paesi terzi frontalieri.² Spesso infatti i flussi migratori clandestini e il traffico di esseri umani sono gestiti dalla criminalità organizzata³.

Un quadro legislativo europeo sulla tratta di esseri umani è stato compiutamente definito con la Direttiva 2011/36/EU sulla prevenzione e il contrasto al traffico di esseri umani e la protezione delle vittime; esistono, peraltro, coerenti convenzioni e strategie in ambito ONU, Consiglio d'Europa e OSCE. La collega Ayala Sender ha redatto un contributo specifico su questo tema, sottolineando come il crimine organizzato trae enormi profitti dalle vittime della tratta, che sono reclutate, attraverso coercizione o raggiri, a fini di sfruttamento sessuale,

¹ Particolarmente interessante è l'esperienza irlandese, secondo la quale la confisca può pronunciata dal giudice civile a seguito del bilanciamento delle probabilità che i beni in questione siano stati acquistati con i proventi di un reato o siano stati utilizzati per commetterne uno.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 18 novembre 2011 - L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (COM/2011/0743 def.).

³ E in effetti la Commissione sta negoziando partnership di mobilità e sicurezza con Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, nonché con Tunisia (evoluzione positiva), Egitto, Algeria (dove però situazione politica ha peggiorato i contatti), Libia (dove si preferisce mettere in sicurezza le frontiere prima di sviluppare una partnership) e Giordania.

lavoro forzato, schiavitù, attività criminali, adozione o matrimonio forzato, espanto di organi.

È urgente, pertanto, elaborare un sistema di dati affidabili e comparabili, attraverso solidi indicatori, la cui mancanza, oggi, rende disagevole un'azione efficace sul piano internazionale. Inoltre, occorre aumentare la visibilità del problema e la consapevolezza dei cittadini su questi fenomeni per rendere non soltanto socialmente inaccettabile, ma anche penalmente perseguibile chi si avvale di "servizi" resi dalle vittime.¹ Sono altresì auspicabili codici di condotta e di responsabilità sociale adottati volontariamente dalle aziende, dai sindacati, delle agenzie di intermediazione. Secondo la Commissaria Malmström, il 79% delle vittime sono donne e di queste il 12% sono ragazze minorenni: vanno previste, perciò, misure di tutela ulteriori per la protezione dei minori vittime del traffico. Indagini finanziarie mirate, formazione degli operatori di polizia e adeguate risorse per le Agenzie europee potrebbero rivelarsi utili ad una concreta cooperazione transfrontaliera tra Stati membri e Paesi terzi, anche attraverso accordi bilaterali conclusi dall'Unione nel contesto della sua azione esterna.

In materia di traffici illeciti, si rivela altrettanto fondamentale un intervento deciso da parte degli Stati membri per arginare il narcotraffico, promuovendo la cooperazione con le autorità giudiziarie e di polizia dei Paesi terzi di origine e di transito degli stupefacenti.

A tale proposito il collega Diaz De Mera ha descritto le relazioni tra i cartelli sudamericani e le organizzazioni criminali europee nella produzione e nel traffico illegale di stupefacenti destinati al mercato europeo. Il traffico di cocaina, infatti, è di gran lunga l'attività più redditizia per le organizzazioni criminali sudamericane, che sono impegnate in altre numerose attività illecite e spesso collegate o mescolate alla guerriglia, a gruppi paramilitari o a gruppi terroristici. I controlli informatici e bancari hanno indotto i gruppi criminali al ricorso a scambi informali degli stupefacenti con altre merci illegali e a pagamenti "cash" non tracciabili.

I criminali colombiani dominano l'importazione su vasta scala della droga nell'Unione Europea, arrivando a stabilire proprie basi operative in Spagna e Portogallo. Un contrasto più efficace da parte delle autorità colombiane sulle organizzazioni criminali negli ultimi anni ha consentito l'ascesa di cartelli messicani (Sinaloa e Los Zetas). L'Africa Occidentale è divenuta una piattaforma di transito importante verso l'Europa; parimenti i Balcani occidentali rappresentano uno snodo di transito cruciale, sia per la cocaina proveniente dall'America Latina sia per l'eroina che giunge in nell'Unione attraverso la rotta Canale di Suez-Mar Nero-Odessa.² La penisola iberica, il Belgio, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Francia e l'Italia, nonché i Paesi baltici, rappresentano i maggiori punti di accesso per i traffici dal Sudamerica al territorio degli Stati membri. Le organizzazioni spagnole e portoghesi hanno rapporti consolidati con i cartelli sudamericani, tuttavia 'ndrangheta e camorra italiane, trafficanti britannici e bande di motociclisti in Danimarca hanno sviluppato legami stabili con i fornitori, essendo in grado di occuparsi dell'intero processo, dall'importazione al piccolo spaccio.

¹ Già la direttiva 2009/52/EC prevede misure sanzionatorie per i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi irregolari, sapendo che questi ultimi sono vittime della tratta di esseri umani. L'art.18 della Direttiva 2011/36/EU incoraggia provvedimenti di natura penale per gli "utenti", sulla scorta di esperienze nazionali per la criminalizzazione dei clienti delle prostitute (Regno Unito, Svezia, Finlandia, Bulgaria e Grecia).

² La centralità dei Balcani occidentali nei traffici illegali è stata confermata dagli incontri con le autorità giudiziarie e di polizia svoltisi a Belgrado nel luglio 2012 in occasione della delegazione CRIM in Serbia.

È evidente che di fronte a tali fenomeni criminali di portata transnazionale non si può abbassare la guardia a livello europeo e occorre assicurare un crescente coordinamento tra gli Stati membri, le Istituzioni Europee, le Agenzie e le organizzazioni internazionali, come Europol, Eurojust, Frontex, COSI (Comitato permanente per la sicurezza interna del Consiglio), GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa), GAFI (Gruppo di azione finanziaria, organismo intergovernativo composto da 36 Stati da tutto il mondo).

Inoltre, è palese che il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale debba poter disporre di risorse umane e finanziarie adeguate. Nella stessa linea, si collocano l'appello per maggiori risorse a favore di Eurojust e Europol, in particolare per il supporto finanziario e logistico alle squadre investigative comuni e per le nuove sfide rappresentate dalla creazione, in seno ad Europol, di un centro europeo contro il cybercrime¹.

Nel contributo tematico sulle nuove strategie investigative e le nuove tecnologie, la collega McClarkin ha evidenziato come le reti informatiche siano oggi terreno di lucrative attività illecite da parte di gruppi criminali e terroristici: attacchi ai sistemi informatici, furto di identità, frodi, virus informatici, distribuzione di materiale pedopornografico, attacchi alle infrastrutture critiche, reclutamento e incitamento al radicalismo religioso. Se da un lato Internet garantisce l'anonimato e un'elevata possibilità di movimento - come se i reati commessi fossero "senza volto" - l'impatto socio-economico sulla crescita e l'occupazione, nonché sulla salute dei consumatori, è davvero allarmante.

Per evitare che la criminalità sottragga risorse ingenti all'economia lecita è auspicabile la creazione di reti informatiche tra governi, imprese, consumatori e investitori al fine di condurre appropriate valutazioni dei rischi, condividere le migliori prassi, promuovere il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nonché tutelare le categorie più vulnerabili. Un quadro legislativo quanto più omogeneo a livello europeo e internazionale è la premessa alla lotta efficace al cybercrime; servono altresì solide partnership tra settore pubblico e privato per affrontare le minacce e investire in ricerca e nuove tecnologie di contrasto; maggiore deve essere il livello di consapevolezza, conoscenza e formazione per i consumatori, al fine poter fruire del mercato europeo online con rinnovata fiducia e adeguata assistenza legale; va inoltre rafforzata la cooperazione internazionale e tra Agenzie dell'Unione.

Infine, l'utilizzo di nuove tecnologie potrebbe risultare determinante nel contrastare fenomeni criminali "tradizionali": i sistemi satellitari di osservazione terrestre dello European Space Research Institute dell'Agenzia Spaziale Europea, per esempio, potrebbero contribuire a rilevare le rotte delle navi effettuano clandestinamente operazioni di trasporto, scarico o trasbordo di merci illegali.

VI. Riflessioni finali

Il vostro Relatore ritiene, in conclusione, che una risposta efficace al crimine organizzato debba ispirarsi alle seguenti linee guida:

¹ Il livello di stanziamenti per l'anno 2013 per Europol proposto dalla Commissione e confermato dal Consiglio non è coerente con le esigenze dell'Agenzia di creazione di tale nuovo centro, sostenuta peraltro dal Consiglio Affari Interni dello scorso 7-8 giugno.

- a) prevedere il reato associativo di stampo mafioso in tutti gli Stati membri dell'Unione europea;
- b) armonizzare e/o ravvicinare le fattispecie giuridiche esistenti nelle varie legislazioni nazionali per definire modelli di integrazione e di cooperazione fra gli Stati membri, a partire dall'immediata eseguibilità delle sentenze di condanna e degli ordini di confisca;
- c) in materia di confisca, privilegiare un modello di aggressione preventiva dei patrimoni criminali, promuovendone il reimpiego a fini sociali;
- d) prevedere come causa di esclusione dalla partecipazione alle gare d'appalto in tutta Europa l'aver riportato una condanna definitiva per partecipazione ad un'organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione ed altri reati gravi contro la Pubblica Amministrazione, e ciò anche quando tale causa di esclusione sopraggiunga nel corso del procedimento di aggiudicazione¹;
- e) rafforzare il ruolo dei magistrati e degli ufficiali di collegamento;
- f) stimolare ed educare i partiti alla responsabilità politica per garantire la formazione delle liste elettorali attraverso la previsione di un rigoroso codice etico, fermo restando il principio della ineleggibilità al Parlamento europeo di coloro che sono stati condannati in via definitiva per reati di criminalità organizzata, riciclaggio, corruzione ed altri reati gravi contro la Pubblica Amministrazione;
- g) potenziare l'uso delle nuove tecnologie, incluse le rilevazioni satellitari, come ulteriore strumento di contrasto ai fenomeni criminosi.

A termine, occorrerà anche lavorare alla creazione di una Procura europea, come già prospettato dall'articolo 86 TFUE, in particolare per la lotta ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea (si pensi, per esempio, alle frodi nell'accesso ai fondi dell'Unione). Lo scenario più auspicabile è che la Procura europea abbia una struttura agile e snella, con funzioni di coordinamento e impulso delle autorità nazionali per garantire maggiore compattezza alle indagini.

Eurojust potrebbe continuare ad occuparsi dei cd. eurocrimini definiti dall'articolo 83, paragrafo 1, TFUE (ed anche, ove occorresse, dei reati aventi natura complementare rispetto all'attuazione delle politiche dell'Unione, come previsto dall'articolo 83, paragrafo 2, TFUE). Infine, nel quadro dello scambio di informazioni strumentali all'esercizio dell'azione penale, un rapporto strutturato della Procura europea con Europol avrebbe vitale importanza.

¹ E in questa direzione va l'emendamento che il vostro Relatore ha presentato all'articolo 55, paragrafo 1, della relazione dell'On. Tarabella sulla Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (COM(2011)0896 def.).