

4.2 L'internazionalizzazione delle mafie e dell'antimafia

L'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge istitutiva assegna alla Commissione il compito di accettare quali siano i processi di internazionalizzazione e cooperazione delle associazioni mafiose con altre organizzazioni criminali, al fine di gestire nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, nonché di quelle attività dirette alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali. In tale contesto, il legislatore (articolo 1, comma 1, lettera d), ha altresì richiesto alla Commissione di formulare proposte per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno "spazio giuridico antimafia" al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi internazionali¹⁸⁹.

Questi compiti impegnativi hanno indotto la Commissione, quasi immediatamente dopo il proprio insediamento, a sviluppare una specifica attività conoscitiva in vista del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, anche attraverso la costituzione di un comitato *ad hoc* coordinato dall'onorevole Laura Garavini e, successivamente, ad approfondire la conoscenza dei processi di internazionalizzazione delle mafie e delle politiche di contrasto al fenomeno svolgendo una serie di missioni e visite di studio all'estero.

L'obiettivo è stato duplice. Da un lato, stimolare la diffusione di adeguati strumenti normativi, dall'altro, promuovere la cultura antimafia anche al di fuori dei confini nazionali e dell'Unione europea. Forte del patrimonio conoscitivo accumulato dal nostro Paese in anni di lunga e dolorosa esperienza nella lotta alle mafie, la Commissione si è fatta dunque portavoce, a livello europeo e non solo, dei rischi indotti dall'espansione del crimine organizzato nella convinzione che solo una migliore consapevolezza di tali rischi può costituire una potente leva per incrementare i processi di cooperazione tra gli Stati.

La Commissione si è fatta dunque promotrice di quella diplomazia dell'antimafia necessaria per offrire adeguata spinta politica e impulso alle iniziative nazionali, europee e internazionali che si pongono il fine di fronteggiare i processi di globalizzazione delle organizzazioni criminali. Se le mafie si internazionalizzano, a maggior ragione anche l'antimafia deve uscire dal proprio recinto e internazionalizzarsi.

La Commissione è, infatti, consapevole che l'antimafia del nuovo millennio debba avere un orizzonte di osservazione e azione più ampio rispetto al passato, che valichi i confini geografici, perché solo in tal modo è possibile cogliere le ragioni profonde della capacità delle mafie di proiettare la loro azione al di fuori dei contesti territoriali di origine, del modo in cui esse traggono vantaggio dalla globalizzazione dei mercati leciti e illeciti e dalla finanziarizzazione dell'economia.

Internazionalizzare l'antimafia significa, innanzitutto, guardare all'Europa come parte integrante delle politiche nazionali di prevenzione e contrasto ai poteri mafiosi.

È, in primo luogo, necessario accorciare le distanze che ancora separano il nostro Paese dagli altri Stati membri nelle politiche antimafia. È necessario stimolare le istituzioni dell'Unione a fare di più e meglio nella lotta alla mafia, ma è altresì indispensabile uno sforzo anche da parte del nostro Paese nell'andare incontro all'Unione, rendendo più "europea" la nostra legislazione antimafia senza con questo sminuirne l'efficacia.

Occorre, poi, tener conto che a livello europeo, nonostante una certa diffusione tra i cittadini dell'Unione di un senso di diffidenza e di scetticismo verso le istituzioni comunitarie, si assiste ad una domanda crescente di sicurezza di fronte a minacce che appaiono sempre più complesse e che minano la libertà delle istituzioni democratiche. Tale domanda di sicurezza, che non può essere totalmente soddisfatta in autonomia dai singoli Paesi per le sempre più accentuate connotazioni internazionali che caratterizzano la criminalità di ogni forma, si scontra però con la naturale gelosia degli interessi nazionali di ciascuno di essi, pronti come sono a salvaguardare l'autonomia delle

¹⁸⁹ Legge 19 luglio 2013, n. 87, recante "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere".

proprie politiche in materia penale e di pubblica sicurezza e a difendere i propri interessi economici immediati che potrebbero essere incisi dai costi, diretti e indiretti, da sostenere per un’azione più robusta di prevenzione e contrasto.

In questo la Commissione deve continuare nello sforzo di sensibilizzare i *partner* europei che occorre investire insieme nella sicurezza dei cittadini, e la lotta alle mafie, sempre più internazionalizzate, fa parte del nucleo essenziale di tale obiettivo.

Proprio in quest’ottica si pongono le missioni che la Commissione ha compiuto a Bruxelles presso il Parlamento europeo - Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) il 3 dicembre 2014 e il 16 marzo 2016.

Nel corso della prima delle due missioni, durante la quale vi è stato anche un incontro con il presidente del Parlamento europeo Martin Schulz, la Commissione ha illustrato i contenuti della propria relazione sulla “lotta alla criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea”, approvata da questo organismo d’inchiesta nel giugno 2014 e poi fatta propria dapprima dal Senato¹⁹⁰ - con l’approvazione all’unanimità di una risoluzione¹⁹¹ trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea – e poi anche dalla Camera dei deputati¹⁹².

Alle istituzioni europee è stato preliminarmente ricordato che l’Italia è un Paese che suo malgrado ha imparato a conoscere bene la mafia e che dunque, oltre ad essere il Paese in cui la mafia e le altre associazioni criminali similari hanno avuto origine, è anche e soprattutto il Paese dell’antimafia, cioè la Nazione che prima e più delle altre ha saputo – e dovuto – dotarsi di efficaci strumenti di contrasto, raffinandoli nel tempo per poter prevenire e combattere tale forma criminale, nel rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione e dalla Carta europea dei diritti dell’uomo, e aggiornando continuamente le proprie “armi legali” per adeguarle all’evoluzione del fenomeno criminale.

Proprio al fine di rendere sempre aggiornati gli strumenti di lotta e verificare lo stato attuale delle politiche di contrasto a livello europeo della criminalità organizzata italiana e straniera, era stata condotta un’inchiesta specifica sull’internazionalizzazione delle mafie le cui risultanze rafforzavano l’opinione della Commissione che la lotta ai sodalizi criminali, anche di tipo mafioso, del XXI secolo non fosse materia da lasciare all’iniziativa, alla responsabilità e agli strumenti di un singolo Paese, ma che, al contrario, fosse proprio l’ambito elettivo in cui rendere operativo un effettivo spazio giudiziario europeo, e anzi, creare in questo alveo, uno “spazio giuridico antimafia a livello europeo” così come auspicato dalla legge istitutiva della Commissione Antimafia. Del resto le mafie, come aveva a suo tempo riconosciuto lo stesso Parlamento europeo¹⁹³, hanno un impatto sempre più oneroso sull’economia europea e mondiale, con ripercussioni significative sulle entrate fiscali degli Stati membri e dell’Unione e con un costo annuo per le imprese stimato in oltre 670 miliardi di euro, dimensioni indicative della straordinaria ampiezza della “ricchezza negativa” che circola nelle nostre economie.

La Commissione ha, poi, condiviso con il Parlamento europeo la necessità che maturi e si diffonda una sensibilità e una cultura antimafia europea, non solo nelle aree e nei Paesi in cui vi sono insediamenti criminali stabilmente esistenti, ma anche e soprattutto nei Paesi di espansione. È stata infatti espressa la preoccupazione da parte italiana sul rischio che su più vasta scala possa accadere quanto già verificatosi nel nostro Paese, dove fino a non molti anni fa non mancava, anche nelle istituzioni, chi escludeva perentoriamente la presenza delle mafie nelle regioni del Nord Italia, facendo passare l’idea che fosse solo una questione secondaria o semplicemente locale.

¹⁹⁰ Doc. XXIII, n. 2. *Relazione sul semestre di presidenza italiana dell’Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale*, approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014.

¹⁹¹ Risoluzione (6-00075) n. 1 approvata dal Senato il 29 ottobre 2014.

¹⁹² Risoluzione (6-00099) approvata dalla Camera dei deputati l’11 dicembre 2014.

¹⁹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2017(INI)) del 23 ottobre 2013, pag. 6, lett. c).

Proprio al fine di mantenere elevata l'attenzione dell'Europa sul tema delle mafie, la Commissione, così come riportato nella relazione sul semestre di presidenza, ha auspicato l'adozione da parte delle istituzioni europee di una serie di iniziative e azioni, tra cui la ricostituzione nel Parlamento europeo della Commissione speciale sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro (CRIM) il cui mandato era spirato il 30 settembre 2013 o che, in alternativa, fossero avviate analoghe iniziative di *follow up* del pregevole lavoro svolto dalla CRIM e, in particolare, a dare avvio ad un “piano d’azione europeo contro la criminalità organizzata e i sistemi criminali”.

È stato, inoltre, segnalato ai parlamentari europei come la Commissione Antimafia fosse pienamente consapevole del fatto che l’Europa si era già dotata di talune normative molto importanti nel contrasto alla criminalità organizzata e che all’epoca dell’incontro non erano state ancora recepite nel nostro ordinamento. Al riguardo è stato assicurato che, così come indicato nella citata relazione approvata dalla Commissione, era stato richiesto al Governo e al Parlamento italiano di porre tempestivo rimedio a tali ritardi. L’appello della Commissione aveva già trovato alcuni riscontri confortanti, quali l’inserimento nella legge di delegazione europea delle norme per il recepimento della decisione quadro sull’applicazione del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca¹⁹⁴, della direttiva sull’armonizzazione delle procedure di confisca dei proventi da reato nell’Unione europea e che, a breve, lo stesso sarebbe stato fatto con riguardo alla direttiva sull’ordine europeo d’indagine penale di recente emanazione¹⁹⁵. La Commissione, si aggiungeva, avrebbe attentamente vigilato affinché anche le altre norme di derivazione comunitaria trovassero rapido recepimento e, in primo luogo, la decisione quadro sulle squadre investigative comuni¹⁹⁶, nella cui attuazione il nostro Paese accusava un notevole ritardo rispetto ad altri Paesi europei. Sebbene fosse già possibile in Italia, pur in assenza di tali norme, costituire squadre investigative comuni sulla base di accordi bilaterali (quali quelli sottoscritti dall’Italia con la Spagna, la Svizzera e l’Albania), la Commissione Antimafia segnalava che tale soluzione parziale al problema non poteva soddisfare i nostri inquirenti.

Sono state, infine, illustrate le misure che la Commissione, a esito del proprio lavoro d’inchiesta sull’internazionalità delle mafie, riteneva necessario sottoporre all’attenzione dei colegislatori europei per il rafforzamento della cooperazione operativa e giudiziaria nella lotta alla mafia, e in particolare:

- procedere celermente alla costituzione della procura europea (EPPO), auspicando la massima estensione possibile della sua giurisdizione a tutti i reati di natura transnazionale e che diventi in tempi ragionevoli una vera procura europea antimafia in grado di svolgere un ruolo centrale di raccordo giudiziario a livello comunitario di tutte le indagini sui fenomeni mafiosi esistenti nei diversi Stati membri;

- promuovere l’emanazione di una nuova direttiva in materia di congelamento e confisca che superi i limiti previsti dalla direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014¹⁹⁷ applicabile alle ipotesi di confisca estesa, ai provvedimenti di confisca in conseguenza di una condanna penale, nonché, al di fuori delle ipotesi di condanna, nei soli casi in cui il soggetto è ammalato o si è dato alla fuga; la nuova norma dovrebbe, in sostanza, assicurare il reciproco riconoscimento di tutti i provvedimenti di confisca in assenza di condanna penale, in modo da consentire ovunque in Europa l’applicazione e l’esecuzione delle procedure italiane di prevenzione patrimoniale antimafia;

- sensibilizzare la Commissione europea affinché avvii i passi necessari per l’elaborazione di una proposta legislativa che, superando le criticità emerse dall’applicazione della decisione quadro

¹⁹⁴ Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

¹⁹⁵ Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all’ordine europeo d’indagine penale.

¹⁹⁶ Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni.

¹⁹⁷ Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione europea.

2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008¹⁹⁸, stabilisca una nuova e più soddisfacente definizione giuridica di criminalità organizzata e preveda il reato di associazione mafiosa;

- invitare la Commissione europea a presentare rapidamente, e comunque prima dell'emanazione della nuova direttiva antiriciclaggio (cosiddetta "quarta direttiva"), una proposta di armonizzazione del diritto penale in materia di riciclaggio e a fornire in essa una definizione condivisa della fattispecie di autoriciclaggio, al fine di evitare il rischio che nell'Unione siano concesse aree di impunità per gli appartenenti alle organizzazioni criminali, ivi comprese quelle mafiose, che concorrono nel reato presupposto e che traggano vantaggio dalle difformità esistenti dalle legislazioni nazionali;

- avviare a soluzione i molti problemi legati alle intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali in ambito europeo, anche attraverso l'approvazione della proposta di direttiva sull'ordine europeo d'indagine (OEI), in modo da snellire le procedure di assistenza giudiziaria e accrescere le potenzialità investigative in settori, come il contrasto alla criminalità organizzata, nei quali la tempestività di intervento è fondamentale;

- prevedere l'adozione a livello europeo di misure armonizzate, o comunque concertate, al fine di evitare la penetrazione o l'infiltrazione della criminalità organizzata nei settori economici a rischio più elevato e, in particolare, nel settore del gioco d'azzardo a distanza, in particolare delle scommesse telematiche, dei video-poker e dei casinò *on-line*, al fine di assicurare che siano previsti i necessari requisiti di onorabilità e di professionalità per tutti gli operatori della filiera del gioco, assicurare lo scambio di informazioni e di *intelligence* sulle ipotesi di violazione, individuare comportamenti anomali o sospetti, consentire la piena tracciabilità delle operazioni e l'identificazione dei soggetti che partecipano a giochi a distanza al di sopra di una soglia stabilita.

Per le altre misure sottoposte all'attenzione delle istituzioni europee si fa rinvio alla più volte citata relazione della Commissione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea¹⁹⁹.

L'opera di sensibilizzazione nei confronti dei *partner* europei è continuata nel successivo incontro della Commissione Antimafia con la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo tenuto a Bruxelles il 16 marzo 2016.

In tale circostanza, la presidente Bindi, oltre ad aggiornare i colleghi parlamentari europei sullo sviluppo dell'inchiesta della Commissione sull'evoluzione in atto delle mafie e dei loro processi di internazionalizzazione, ha illustrato le linee evolutive delle principali organizzazioni criminali presenti in Italia e aventi proiezioni nel resto d'Europa.

Con riferimento alla 'ndrangheta calabrese, ormai *leader* del traffico mondiale di cocaina, gli ingenti proventi ottenuti dal narcotraffico sono reinvestiti all'estero principalmente nel settore del turismo, della ristorazione, degli investimenti immobiliari. È stato pure registrato un significativo dinamismo anche in altri settori commerciali, come ad esempio in Olanda nel mercato dei fiori.

Le proiezioni estere della camorra si confermano sempre più frequenti e operative, soprattutto in alcuni Paesi europei (Spagna, Germania, Francia, Olanda) ritenuti veri e propri crocevia del narcotraffico. Nei Paesi dell'est europeo gli interessi e la presenza dei camorristi sono orientati al contrabbando di sigarette, allo sfruttamento della prostituzione e agli investimenti di denaro sporco nel settore immobiliare e nelle attività commerciali.

Anche per l'organizzazione mafiosa siciliana cosa nostra vi sono segnali di un suo ritorno al business internazionale del traffico di stupefacenti, in particolare della cocaina, allacciando così nuovi rapporti diretti con le organizzazioni del Sud e del Nord America.

Quanto al narcotraffico, contrariamente al passato, le organizzazioni criminali più ricche e agguerrite non sono quelle che, operando fuori dai nostri confini, controllano i luoghi di produzione della droga, ma quelle che in Europa - per forza militare e per le relazioni coltivate nel mondo

¹⁹⁸ Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

¹⁹⁹ Doc. XXIII, n. 2. *Relazione sul semestre di presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta alla criminalità mafiosa su base europea e internazionale*, approvata dalla Commissione nella seduta del 17 giugno 2014.

bancario e finanziario - sono in grado di incrociare e connettere l'offerta e la domanda e di gestire e riciclare gli ingenti flussi finanziari provenienti dal narcotraffico. Si tratta di organizzazioni criminali che se, da un lato, in base all'origine etnica possiamo continuare a definire mafie italiane (cosa nostra, 'ndrangheta, camorra) o di altra nazionalità (mafia albanese, turca e bulgara), dall'altro, dovremmo più correttamente chiamare "mafie europee", perché operano nel cuore dell'Europa, hanno qui i loro centri decisionali e traggono indebito beneficio proprio dalle libertà garantite dai Trattati.

Un altro fenomeno che desta preoccupazione per la sua consolidata globalizzazione è quello della contraffazione di merci e prodotti agro-alimentari, che ha raggiunto negli ultimi anni livelli quantitativi e qualitativi impressionanti tali da stravolgere le regole del libero mercato. La contraffazione è ormai una vera e propria impresa altamente organizzata, con un mercato di riferimento, una rete produttiva e distributiva internazionale. È un fenomeno che ha invaso ogni settore commerciale, sino a investire anche i prodotti agroalimentari, con ricadute gravissime sulla salute dei consumatori.

Sono sempre più frequenti le indagini sulla commercializzazione di beni contraffatti che conducono a filiere illegali dislocate in diversi Stati membri e anche fuori dell'Unione. Secondo il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, all'aumento dei controlli in uno Stato membro, come ad esempio in Italia negli ultimi anni, corrisponde una diminuzione dei traffici che interessano quel Paese che però si dirottano verso altri Stati meno sensibili o efficaci nel contrasto alla contraffazione. È urgente un'adeguata opera di sensibilizzazione, affinché sia correttamente percepita ovunque in Europa la gravità di questo mercato dell'illecito. Occorre mettere a punto un'azione comune e coordinata tra i Paesi dell'Unione per l'allineamento e il rafforzamento delle normative, anche di carattere penale.

La disponibilità di notevoli risorse finanziarie illecite ha permesso alle mafie e alle organizzazioni criminali più evolute di fare sempre meno ricorso alla violenza e alla intimidazione. Questo aspetto ha comportato un mutamento dell'agire delle mafie più evolute. Le mafie sparano di meno non perché siano meno presenti nelle nostre società, ma perché, consapevoli della propria "riserva di violenza nel patrimonio associativo", sono in grado di raggiungere i medesimi fini illeciti con la forza del denaro e con il consenso che il denaro riesce a coagulare: col denaro si corrompe il funzionario pubblico prima ancora che sia necessario minacciarlo; con il denaro si comprano le imprese, le prestazioni dei professionisti e quant'altro è necessario per un determinato progetto criminale.

La Commissione, infine, facendo propri gli allarmi segnalati dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ha condiviso con il Parlamento europeo la preoccupazione di una possibile pericolosa saldatura tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale. Le rotte del narcotraffico coincidono per la quasi totalità con i canali e le rotte scelte dalle organizzazioni criminali transnazionali attive nella tratta di esseri umani. Le statistiche più recenti registrano nel triennio 2010-2012 oltre 30 mila vittime e 3.786 condanne negli Stati membri dell'Unione. Peraltra, in questo periodo di dolorosi conflitti sullo scenario geopolitico e di forti crisi economiche in diverse parti del pianeta, è necessario tener conto di come la sfida delle migrazioni di massa nel Mediterraneo e nei Balcani possa trasformarsi in nuove opportunità di affari per la criminalità organizzata e le reti del terrorismo. È stato, infatti, osservato che le organizzazioni di tipo mafioso in grado di operare su scala transnazionale interagiscono, in alleanza o in competizione, con altre organizzazioni criminali, non escluse le reti del terrorismo internazionale. L'intreccio di affari illeciti tra mafia e terrorismo si snoda soprattutto nel settore del contrabbando di merci e nel traffico di armi.

In conclusione, la presidente Bindi, oltre a ribadire l'impegno dell'Italia a continuare a colmare il *gap* nel recepimento della normativa europea più sopra richiamata e a rinnovare l'invito al Parlamento europeo a tener conto delle proposte illustrate nel corso del precedente incontro di Bruxelles, ha espresso apprezzamento per un documento di lavoro su criminalità e corruzione,

predisposto dalla parlamentare europea Ferrara²⁰⁰, in cui sono presenti contenuti convergenti con la posizione della Commissione Antimafia e, in particolare, nella parte in cui viene sottolineata l'assenza in Europa di una sufficiente consapevolezza dei fenomeni associativi.

Al termine della XVII legislatura, la Commissione è in grado di tirare le somme e fare un primo bilancio sugli esiti di questa diplomazia dell'antimafia condotta nei confronti delle istituzioni europee.

In primo luogo, la Commissione ha chiesto all'Europa di procedere con urgenza all'istituzione della procura europea (EPPO) a cui attribuire competenza, in una prospettiva di breve periodo, anche nella lotta alle associazioni mafiose.

Al riguardo, vi è da dire che, dopo circa quattro anni di negoziati, il 12 ottobre 2017 il Consiglio dei ministri della giustizia dell'Unione ha formalmente adottato il regolamento che istituisce la procura europea²⁰¹. All'iniziativa prendono parte venti Stati membri inclusa l'Italia. Rimangono fuori dell'iniziativa, oltre alla Danimarca, al Regno Unito e all'Irlanda, anche Paesi come Malta, Olanda, Polonia, Svezia e Ungheria.

Quanto alle competenze, l'EPPO potrà indagare e perseguire esclusivamente gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti e secondo le regole processuali di questi ultimi. L'ambito oggettivo di azione coincide, pertanto, con quello definito dalla nuova direttiva sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione (la “direttiva PIF”)²⁰². Comprenderà, pertanto, non solo i reati lesivi di tali interessi, tanto sul versante delle entrate come su quello delle uscite, ma anche le condotte di corruzione attiva e passiva e di appropriazione indebita che ledano gli interessi finanziari dell'Unione, nonché quelle di partecipazione a un'organizzazione criminale²⁰³ quando l'attività di questa sia incentrata sulla commissione dei “reati PIF”. Inoltre, a titolo di competenza cosiddetta “ancillare”, l'EPPO potrà procedere nei confronti di qualsiasi altro reato “indissolubilmente legato” ad un reato PIF, sia pur solo a determinate condizioni individuate dal regolamento, in particolare per ciò che riguarda la maggior gravità del reato PIF rispetto a quello connesso.

Quanto alla struttura, è stato privilegiato il modello collegiale - in luogo di quello originariamente proposto di tipo verticistico - cioè articolato su di un livello centrale, diretto dal Procuratore capo europeo, con la previsione di un procuratore europeo per Stato partecipante, nonché di un numero, allo stato non determinato, di “camere permanenti” composte degli stessi procuratori europei. I procuratori europei delegati (PED), che dovranno essere almeno uno per Stato partecipante, fanno integralmente parte dell'EPPO, ma potranno anche continuare ad esercitare le proprie funzioni di procuratori nazionali. Si aggiunge che nel corso dell'intero negoziato si è assistito ad un progressivo spostamento del centro decisionale dell'EPPO verso la dimensione nazionale per far sì che, all'interno del Collegio, ciascun procuratore europeo sovrintenda, in linea di massima, ai soli casi che riguardano il proprio Stato di provenienza e diriga i “propri” PED, in dialogo costante con gli stessi. In sintesi, il nuovo ufficio di procura è sì europeo ma con un baricentro molto, forse troppo, nazionale. Del resto, anche le regole previste per il riparto della competenza tra l'EPPO e le autorità nazionali sembrerebbero, ad avviso di alcuni attenti osservatori, pure queste troppo sbilanciate verso i singoli Stati membri. Infatti, in caso di eventuali conflitti positivi di competenza - dove sia la procura europea che quella nazionale si dichiarino competenti a procedere - è previsto che a decidere, in ultima istanza, siano sempre le autorità giudiziarie degli Stati membri, il che rischia in molti casi di vedere l'EPPO soccombente²⁰⁴.

²⁰⁰ Relazione Ferrara adottata dalla commissione LIBE il 7 ottobre 2016.

²⁰¹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della procura europea (EPPO), GUUE L 283/1 del 31 ottobre 2017.

²⁰² Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

²⁰³ Di cui alla decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio del 24 ottobre 2008 relativa alla lotta contro la criminalità organizzata.

²⁰⁴ Cfr. I Comitato, seduta del 31 marzo 2014, audizione di Lorenzo Salazar, resoconto stenografico n. 1.

Pur con i limiti sopra accennati, la tanto attesa istituzione dell'EPPO si avvia dunque a essere una realtà. È un primo passo decisivo verso l'auspicio formulato da questa Commissione di giungere anche a livello europeo a un coordinamento giudiziario dell'azione penale antimafia.

Anche con riguardo alla prospettiva di una nuova direttiva che valorizzi le misure di prevenzione patrimoniali antimafia, si registrano importanti passi in avanti.

Il 12 gennaio 2018 la Commissione LIBE del Parlamento europeo ha approvato la relazione sulla proposta di regolamento relativo al riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca dando così il via ai negoziati inter-istituzionali sul testo di legge²⁰⁵. La proposta mira a sostituire i vigenti strumenti di reciproco riconoscimento dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio e delle decisioni di confisca, rivelatisi di scarsa utilità ed efficacia, con un nuovo strumento, direttamente applicabile negli Stati membri in quanto sarà emanato sotto forma di regolamento, che estende il reciproco riconoscimento a tutti i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi “nell'ambito di un procedimento penale”, tra cui i provvedimenti di confisca estesa, di confisca nei confronti di terzi e di confisca non basata sulla condanna²⁰⁶. Sebbene si tratti di un notevole passo in avanti, l'espressione “nell'ambito di un procedimento penale” continuerebbe tuttavia ad escludere dal reciproco riconoscimento le misure di prevenzione patrimoniali previste dal codice antimafia. Grazie anche ai negoziati condotti nell'ambito del Consiglio su sollecitazione della delegazione italiana, nel testo approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo l'espressione “nell'ambito di un procedimento penale” è stata sostituita dalla locuzione “nell'ambito di una azione penale”, atteso che i provvedimenti antimafia pur non assunti nel corso di procedimenti penali sono tuttavia “chiaramente collegati ad attività criminosa”²⁰⁷.

Sarà quanto mai necessario che la Commissione Antimafia anche nella prossima legislatura segua con particolare attenzione l'*iter* di approvazione del nuovo regolamento europeo sulle confische, con l'auspicio che finalmente le misure di prevenzione patrimoniali irrogate ai mafiosi possano estendersi su tutti i beni e le ricchezze ovunque occultate negli Stati membri dell'Unione.

Nessuna sostanziale novità, invece, si registra sul piano europeo per una nuova più efficace definizione di “organizzazione criminale” che tenga peraltro conto degli elementi qualificativi e strutturali delle associazioni mafiose.

²⁰⁵ Parlamento europeo, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Documento di seduta. Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca. A8 – 0001/2018 del 12 gennaio 2018.

²⁰⁶ Commissione europea. Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e confisca. COM(2016)819 final del 21.12.2016.

²⁰⁷ Consiglio dell'Unione europea, doc. 12685/17 del 2 ottobre 2017: “(...) dalle discussioni in sede di Gruppo è emerso che alcuni Stati membri, in particolar modo l'Italia, sembrano disporre di sistemi di confisca che, sebbene chiaramente collegati ad attività criminose, non sono condotti nel corso di procedimenti penali. Sin dall'inizio delle discussioni la delegazione italiana, sostenuta da altre delegazioni, ha rilevato che la formulazione proposta per quanto concerne l'ambito di applicazione del regolamento, quale definito all'articolo 1, paragrafo 1, con l'utilizzo dell'espressione ‘procedimento penale’, comporta un problema, dal momento che ne risulterebbe escluso il sistema applicato dall'Italia della cosiddetta ‘confisca di prevenzione’. L'Italia ha precisato che in base a tale sistema i provvedimenti di confisca sono emessi da un giudice penale nell'ambito di procedimenti che non mirano a condannare la persona per aver commesso un reato specifico ma sono basati su fatti comprovati che dimostrano che i beni derivano da attività criminose, tenendo conto nel contempo delle precedenti condotte criminose della persona. Si tratta di un sistema ‘di prevenzione’ nel senso che i provvedimenti di confisca emessi nell'ambito di questo sistema mirano a prevenire il riutilizzo di beni che si è dimostrato essere proventi di attività criminose commesse in precedenza. Secondo l'Italia, il suo sistema di confisca non rientrerebbe, almeno non per intero, nella nozione di ‘procedimento penale’ attualmente utilizzata nella proposta di regolamento. Tuttavia l'Italia ha suggerito di utilizzare il concetto di cui all'articolo 82, paragrafo 1, del TFUE facendo riferimento all’‘azione penale’. Questo consentirebbe di includere il suo sistema di confisca di prevenzione, mentre sarebbero esclusi in modo esplicito i provvedimenti di congelamento e di confisca emessi nel quadro di procedimenti civili e amministrativi. L'Italia ha confermato che i diritti fondamentali e le salvaguardie procedurali analoghe a quelle previste nei procedimenti penali, in particolare dalle sei direttive sui diritti procedurali, sono adeguatamente rispettati, e che i provvedimenti di confisca emessi nell'ambito nel suo sistema di confisca di prevenzione presentano un chiaro legame con le attività criminose e rientrano pertanto, in linea di principio, nel quadro dell'azione penale.”

In merito si ricorda che già nel 2011 e nel 2013 il Parlamento europeo ha esortato la Commissione europea a presentare una proposta legislativa di riforma del reato di partecipazione a un’organizzazione criminale transnazionale in modo da considerare anche le specificità delle associazioni mafiose²⁰⁸. Più di recente, anche la già menzionata relazione della relatrice Ferrara approvata dal Parlamento europeo nel 2016 ha invocato una tale riforma²⁰⁹.

In generale, può dunque dirsi che sul piano strettamente normativo l’Unione europea sta lentamente accorciando le distanze che la separano dall’impianto giuridico antimafia italiano.

Questa lentezza sconta il vero problema, che si pone a monte delle scelte normative, relativo a una ancora non sufficiente presa di consapevolezza da parte della politica dell’Unione europea e di molti suoi Stati membri, sul rischio posto dalle mafie al di fuori dei confini italiani. La Commissione, nel corso delle sue missioni di studio all’estero (i cui esiti sono riportati nell’allegato 5) ha avuto modo di verificare direttamente quale sia il livello di percezione dei parlamentari, degli esponenti di governo e delle autorità giudiziarie e investigative dei Paesi visitati. La valutazione complessiva è che si è ancora ben lontani dall’obiettivo della costruzione di una salda antimafia europea e, ancor più, di una antimafia internazionale. La presenza concreta della Commissione con le sue visite di studio in tali realtà straniere è stata, tuttavia, utile e ha fornito alcuni primi riscontri sul piano concreto, sia a livello di Unione europea che al di fuori di essa.

Occorre che questo percorso di sensibilizzazione non sia interrotto nella prossima legislatura, ma che vada anzi intensificato, ponendo al centro delle strategie della futura Commissione un’azione di esortazione delle istituzioni europee a dare seguito agli impegni più volte assunti dal Parlamento europeo.

Il mondo visto dalle mafie: Paesi consapevoli, Paesi-mafia, paradisi per latitanti.

Su un orizzonte geografico più vasto, oltre i confini dell’Unione europea, il livello di consapevolezza sul rischio mafia è, purtroppo, ancor più insoddisfacente.

In linea generale, l’atteggiamento dei diversi Paesi nei confronti del fenomeno mafioso, non solo di matrice italiana, può essere esemplificativamente classificato come segue.

In una prima classe si collocano i Paesi che considerano il proprio territorio un “paradiso” al riparo da qualsiasi minaccia o rischio di insediamento e di infiltrazione mafiosa in quanto non riscontrano alcun segnale in tal senso, senza però aver ulteriormente indagato o voluto indagare se tale assenza di segnali sia dovuta ad una effettiva assenza del fenomeno o sia, al contrario, riconducibile a una incapacità delle proprie strutture a captare tali complessi segnali.

In un secondo gruppo si collocano i Paesi “inconsapevoli”, cioè quelli che, pur rilevando segnali-spiè di una presenza mafiosa, non sono in grado di riconoscerli come tali e li riconducono piuttosto a forme ordinarie di criminalità. Questa non corretta valutazione comporta che il fenomeno mafioso venga contrastato con strumenti inadeguati.

In un terzo gruppo, quello dei Paesi che potremmo definire “negazionisti”, possono essere ricompresi gli Stati in cui, quanto meno a livello investigativo o mediatico, sono rilevati segnali-spiè di una possibile presenza o infiltrazione mafiosa, laddove, invece, al livello politico si tende a negare tale possibilità per timori di reazioni negative dell’opinione pubblica o, peggio, di un impatto negativo sulla reputazione del Paese con temute ricadute sui mercati e quindi sul piano economico-finanziario; in questi Paesi, caratterizzati da un negazionismo più o meno evidente, manca la volontà o la convenienza politica ad affrontare seriamente il problema delle mafie.

Nel quarto gruppo possono essere considerati tutti quei Paesi che riconoscono lucidamente la presenza mafiosa nel loro territorio e in cui la politica ha maturato sì il convincimento che debbano essere adottate adeguate contromisure, ma è riluttante all’idea di promuovere norme di particolare efficacia antimafia, quali, per esempio, il reato di associazione mafiosa o l’applicazione di misure di confisca in assenza di condanna penale.

²⁰⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell’Unione europea (2010/2309(INI)) e Relazione sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro del 26 settembre 2013 (2013/2107(INI)).

²⁰⁹ Relazione Ferrara adottata dalla commissione LIBE il 7 ottobre 2016.

Una categoria a sé, infine, è rappresentata dagli “Stati-mafia” e dai cosiddetti “paradisi criminali”. Sono quei Paesi che, in considerazione dell’elevato livello di corruzione, della situazione di debolezza o di caos politico-istituzionale anche a causa di conflitti bellici interni o esterni, o della presenza di esponenti di governo fortemente compromessi nella loro credibilità per avere rapporti o interessi di natura criminale, si prestano ad allacciare scellerati rapporti diretti con i poteri mafiosi locali o internazionali.

Il quadro multiforme sopra descritto sulla “sensibilità antimafia” dei diversi Paesi può apparire un paradosso se lo si pone in relazione con il fatto che già da tempo è stato emanato a livello internazionale uno strumento giuridico di contrasto alla criminalità organizzata, qual è la Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale del 2000 (UNTOC), peraltro sottoscritta da moltissimi Paesi²¹⁰. A poco vale sottoscrivere uno strumento di tal genere, se le autorità di un Paese non sono in grado di conoscere, o peggio, non hanno interesse a riconoscere la presenza della criminalità organizzata sul proprio territorio, se non si dotano le strutture giudiziarie e investigative di adeguate risorse umane e finanziarie, se, infine, non sono state adottate tutte quelle misure normative a corollario della punibilità del reato di partecipazione a una associazione criminale transazionale prevista dalla Convenzione che ne offrano una certa effettività ed efficienza. La realtà è che oggi, a distanza di quasi due decenni dall’apertura alla firma dello strumento, non siamo ancora in grado di misurare il livello di attuazione della Convenzione di Palermo (e dei suoi protocolli aggiuntivi) nei vari Paesi che l’hanno sottoscritta e, di conseguenza, non siamo nella condizione di esprimere alcuna valutazione sulla sua efficacia né di verificare se sia o meno necessario apportare a tale strumento un aggiornamento o delle correzioni di tiro. D’altro canto, nemmeno l’esito delle rogatorie promosse dall’autorità giudiziaria italiana fondate sulla Convenzione possono dare un quadro reale del suo livello di attuazione nel Paese di esecuzione. Sfugge, infatti, a questo “carotaggio” tutta l’azione che tale Paese eventualmente fa, o non fa, al suo interno per combattere il crimine organizzato in piena autonomia e senza le sollecitazioni di un’autorità giudiziaria straniera.

In merito, la Commissione segnala che di recente l’UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) ha avviato una riflessione per l’istituzione di un meccanismo formale di monitoraggio dell’UNTOC e dei suoi protocolli aggiuntivi relativi alla tratta di persone, al traffico di migranti e al commercio illecito di armi da fuoco, ove il nostro Paese ha assunto un ruolo guida nel negoziato per l’adozione di un tale meccanismo di riesame che sta tuttavia incontrando talune difficoltà in termini di risorse finanziarie²¹¹.

La Commissione auspica fortemente che all’iniziativa sia offerto il dovuto sostegno anche dai partner internazionali e che la procedura si completi al più presto.

Sempre in proposito di strumenti delle Nazioni Unite funzionali alla lotta alla criminalità organizzata, non andrebbe trascurato, come invece forse accade, che a livello internazionale la Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione, aperta la firma in Messico nel dicembre 2003 (Convenzione di Merida), prevede disposizioni particolarmente efficaci in materia di confisca, che riguardano i reati da essa disciplinati molto più stringenti della Convenzione di Palermo.

La Convenzione di Palermo, infatti, non disegna un regime unico obbligatorio per l’esecuzione delle richieste di confisca, lasciandone la scelta della procedura che dovrà essere eseguita dallo Stato richiesto, alle leggi e alle determinazioni di quello stesso Stato, potendo così far sorgere un conflitto con le modalità e la tempistica delle procedure dello Stato richiedente.

La Convenzione sulla corruzione prevede, invece, all’articolo 54, paragrafo 1, l’obbligo per gli Stati parte di introdurre nelle loro legislazioni un sistema di riconoscimento ed esecuzione che si

²¹⁰ United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000, nota come Convenzione di Palermo. Ad oggi, 189 Paesi parte hanno depositato gli strumenti di ratifica della convezione.

²¹¹ Sull’esigenza di un meccanismo di monitoraggio, vedi United Nations, Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, “Ensuring effective implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto”, del 4 luglio 2014 (CTOC/COP/2014/2).

potrebbe dire a carattere generale, una sorta di *exequatur*, per le decisioni di confisca straniere quando stabilisce che ciascuno Stato parte adotterà le misure necessarie per consentire alle proprie autorità competenti di dare efficacia a un'ordinanza di confisca emessa da un tribunale di un altro Stato parte, quindi un riconoscimento della validità di un provvedimento legittimamente adottato in un altro Stato, agevolando così l'accoglimento delle richieste straniere, anche qualora vi fossero differenze tra gli ordinamenti giuridici tali da non giustificare ipotesi di rifiuto.

Inoltre, l'articolo 54 della Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione obbliga gli Stati parte a considerare la possibilità di adottare le misure necessarie per consentire la confisca di un bene in assenza di condanna penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere penalmente perseguito per morte, fuga, assenza o in altri casi opportuni, codificando così in uno strumento internazionale vincolante tra gli Stati parte quell'ipotesi di confisca senza condanna in caso di morte del proposto, che invece, come si vedrà nel prosieguo, non ha ancora trovato accoglimento nella direttiva dell'Unione.

Queste misure assumono una loro valenza anche nell'azione contro le mafie, in quanto la Convenzione è sì sulla corruzione, ma è stata proprio adottata sul presupposto che vi fossero nessi esistenti sempre più stretti tra l'evoluzione e i fenomeni di criminalità organizzata, in particolare economica²¹².

Nonostante le difficoltà di muoversi in un contesto internazionale che generalmente disconosce - sia sul piano giuridico che su quello fattuale - il fenomeno della criminalità di tipo mafioso, v'è da dire che sulla base di quanto emerso nel corso delle audizioni tenute in Commissione, le autorità italiane, e in primo luogo la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, continuano nell'opera di rafforzamento della loro rete di cooperazione.

Così come ha riferito il Procuratore Roberti, la DNA procede secondo un piano di lavoro che, prendendo spunto dalle criticità nella cooperazione internazionale segnalate dalle varie procure distrettuali, si pone il fine di allacciare nuovi rapporti o rafforzare le relazioni in corso con le autorità dei Paesi che hanno dato luogo a carenze nell'assistenza o nella cooperazione. Si tratta, invero, di un'opera di vera e propria persuasione degli interlocutori stranieri che parte da una preliminare sensibilizzazione, quasi "culturale", sulle attività e sulle metodiche mafiose, per giungere poi a fornire precisi elementi di indagine sulla presenza delle mafie in quei territori su cui lavorare. Con tali modalità, la DNA ha rinsaldato, per esempio, i rapporti con le autorità canadesi fornendo loro elementi specifici sulla 'ndrangheta (vedi resoconto della visita di studio in Canada, in allegato 5) e così pure, in modo analogo, è stato fatto per le autorità australiane e di altri Paesi²¹³.

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha nel tempo sottoscritto protocolli di intesa con circa cinquanta Paesi. Tra i più importanti si ricordano i *memorandum* di intesa stipulati nel 2013-2014 con la Federazione Russa e, in particolare, con la Procura federale e il Comitato investigativo russo, organismo quest'ultimo costituito di recente per contrastare la criminalità organizzata e il riciclaggio. Nuove intese sono previste anche con le autorità argentine.

Quanto ai Paesi europei non aderenti all'Unione, la DNA ha in corso preliminari intese finalizzate ad un formale accordo con le autorità di Andorra che appaiono ora molto interessate a stringere i rapporti di collaborazione con quelle italiane, atteso che il Paese pirenaico, già noto come paradiso fiscale, sta aggiornando la propria legislazione per contrastare i reati fiscali e il riciclaggio.

La proiezione in area balcanica, poi, è quella di formalizzare (in quanto di fatto già costituita) una Conferenza permanente con le autorità di tali Paesi. Negli incontri preliminari è stato condiviso all'unanimità, sulla base di una dichiarazione d'intenti sottoscritta nel maggio 2016, di dare un carattere di permanenza a questo foro di cooperazione che ha un'importanza fondamentale nel contrasto ai traffici presenti nell'area, ovvero il traffico di migranti e di esseri umani, il traffico di armi, il contrabbando di merci, il traffico di stupefacenti e il terrorismo.

²¹² I Comitato, seduta del 22 maggio 2014, audizione di Mario Carta, professore di diritto dell'Unione europea, resoconto stenografico n. 9.

²¹³ Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

I magistrati antimafia hanno, infine, segnalato i particolari rapporti di collaborazione con l’Albania testimoniati dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa molto avanzato che consente di effettuare squadre investigative comuni pur non essendo un Paese membro dell’Unione.

Tanto premesso, la Commissione è dell’avviso che uno dei principali fronti dell’antimafia internazionale che dovranno essere coltivati nel corso della prossima legislatura riguarda il Mediterraneo, sempre più crocevia di traffici illeciti internazionali, e i Paesi arabi. Oltre alle ben note rotte dei traffici di stupefacenti che solcano il *mare nostrum*, diventa sempre più lucroso lo sfruttamento delle rotte dei migranti, del traffico degli esseri umani, dei prodotti petroliferi provenienti da aree di conflitto, come la Libia e i territori già sotto il pieno controllo del cosiddetto Stato islamico e non ancora pienamente pacificate. Alcuni Paesi, come Malta, si pongono proprio al crocevia di tali traffici e la Commissione non ne ha ignorato l’importanza strategica sotto il profilo della “diplomazia dell’antimafia”. Al riguardo, si fa rinvio al resoconto della visita di missione eseguita a Malta nei giorni 23 e 24 ottobre 2017 (allegato 5).

Di quanto sia cruciale l’azione di contrasto alla criminalità su questo scacchiere geocriminale, ne è riprova d’altronude l’intensa attività svolta dalla DNA negli ultimi anni in tale ambito, intensificatasi soprattutto all’indomani della tragedia di Lampedusa dell’ottobre 2013, nella lotta ai trafficanti di migranti e alla tratta di esseri umani. Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi nel coordinamento dei vari uffici distrettuali interessati, i risultati molto spesso sono vanificati dalle difficoltà nella cooperazione internazionale con i Paesi di provenienza del traffico. La DNA, è stato riferito più volte in audizione, continua nel suo impegno teso a stabilire rapporti con tutti i Paesi rivieraschi del Mediterraneo, in particolare con la Tunisia e l’Egitto, ma non solo.

Su questo solco si pongono, per esempio, le attività della DNA, promosse su iniziativa del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, tese a rendere permanente un luogo di dialogo e di confronto con i Paesi nordafricani sui temi della cooperazione giudiziaria analogamente alla conferenza sopra illustrata per i Paesi balcanici.

Particolarmente complesso è il rapporto con gli Emirati Arabi Uniti, Paese divenuto oramai terra di rifugio di numerosi latitanti, ivi incluso l’ex parlamentare Amedeo Matacena, condannato il 18 luglio 2012 dalla corte d’assise d’appello di Reggio Calabria a cinque anni di reclusione, con l’interdizione perpetua dai pubblici uffici, per concorso esterno in associazione mafiosa, sentenza poi confermata dalla Corte di cassazione il 6 giugno 2013. Il 21 giugno 2014 la stessa autorità giudiziaria, pronunciandosi sul ricorso straordinario, ha rideterminato la pena riducendola a tre anni di reclusione. I giudici avevano accertato l’esistenza di indizi gravi, precisi e concordanti in ordine alla concretezza degli impegni assunti dall’ex deputato nei confronti del clan Rosmini, finalizzati ad ottenere la sua elezione alla Camera dei deputati nelle consultazioni politiche del 1994, ponendosi, sempre ad avviso dei giudici, quale *trait-d’union* tra detta consorteria e la cosca Serraino. Amedeo Matacena è stato, inoltre, condannato in primo grado dal tribunale di Reggio Calabria a quattro anni di reclusione a seguito di un’inchiesta per corruzione, avendo promesso somme di danaro all’ex presidente della locale sezione del TAR, anch’egli condannato, al fine di ottenere ragione in un ricorso presentato da una società di sua proprietà per il rilascio di autorizzazioni marittime strumentali all’attività dell’impresa. Il 31 marzo 2015 la condanna è stata confermata in appello. Per la fuga di Matacena all’estero sono stati accusati la moglie Chiara Rizzo, l’ex Ministro dell’interno Claudio Scajola e i segretari dei coniugi Matacena-Rizzo, Martino Politi e Maria Grazia Fiordalisi. Per inciso, si rammenta che sulle vicende connesse alla latitanza di Amedeo Matacena e sul ritardo nell’adozione di un trattato di estradizione con gli Emirati Arabi, sono state presentate due risoluzioni in Commissione giustizia della Camera²¹⁴ e numerose interrogazioni parlamentari²¹⁵ allo

²¹⁴ Risoluzione in Commissione (Ferraresi) n. 7/01070 del 29.7.2016 e risoluzione in Commissione (Mattiello) n. 7/01121 del 14.10.2016.

²¹⁵ Interrogazione a risposta scritta (Lombardi) n. 4/04894 del 19.5.2014; interrogazione a risposta scritta (Garavini) n. 4/04993 del 30.5.2014; interrogazione a risposta orale (Turco) n. 3/01028 dell’11.06.2014; interrogazione a risposta scritta (Fava) n. 4/06408 del 15.10.2014; interrogazione a risposta in Commissione (Turco) n. 5/04238 del 5.12.2014; interrogazione a risposta scritta (Mattiello) n. 4/07248 dell’11.12.2014; interrogazione a risposta scritta (Nesci) n.

scopo di far luce sulla vicende, talune delle quali mettevano pure in relazione la fuga dell'ex parlamentare con la morte di Omar Pace, ufficiale della Guardia di finanza in forza alla DIA di Roma, che con grande acume investigativo aveva collaborato alle indagini dirette dalla direzione distrettuale antimafia reggina.

Ad avviso del Procuratore nazionale, audito una prima volta il 9 novembre 2016, il problema della mancata sottoscrizione di uno strumento di cooperazione con gli Emirati era da ricondurre sostanzialmente a questioni di natura giuridica, attesa l'assenza di un trattato fra i due Paesi, cioè di una idonea base giuridica comune sulla quale poter innestare le richieste di rogatoria. In sede di audizione, i magistrati della DNA hanno assicurato di aver debitamente formulato le necessarie richieste, anche allacciando rapporti diretti con i vertici della procura emiratina. Così pure è stato riferito dell'esistenza di un negoziato da tempo in corso al Ministero della giustizia per la stipula di un trattato bilaterale sulla mutua assistenza legale anche in materia estradizionale, “ma che si è arenato per una serie di problemi oggettivi di natura politica che ovviamente non spetta ai magistrati valutare”²¹⁶.

In un'audizione successiva, dell'8 novembre 2017, il Procuratore Roberti, sollecitato da due commissari (Mattiello e Sarti), ha fornito elementi di aggiornamento sul punto, rappresentando in primo luogo che l'attività della Direzione nazionale antimafia di sollecitazione della controparte emiratina era proseguita se non addirittura intensificata. In tal senso, lo stesso Procuratore Roberti, unitamente ad un magistrato della procura di Roma, si era recato in missione negli Emirati Arabi al seguito di una delegazione ministeriale. L'unico risultato ottenuto era stato però il fermo, sia pur temporaneo, di uno dei latitanti localizzati a Dubai. Con riferimento specifico, poi, all'accordo con gli Emirati, il Procuratore nazionale precisava che il problema giuridico che impediva la sottoscrizione del trattato era rappresentato dal fatto che nel Paese arabo vigeva (e vige tutt'ora) la pena di morte, “il che non preclude che ci possa essere una cooperazione internazionale, ma l'accordo è ostacolato da questa realtà degli Emirati Arabi”²¹⁷.

Da ultimo sul tema, anche il Presidente del Consiglio dei ministri Paolo Gentiloni, nel corso dell'ultima seduta della Commissione in questa legislatura tenutasi il 6 dicembre 2017, ha fornito ulteriori elementi di dettaglio e aggiornamento sulla vicenda. In risposta ad un quesito dell'onorevole Mattiello, il Presidente del Consiglio ha preliminarmente condiviso l'importanza di giungere alla sottoscrizione di un trattato con gli Emirati che consenta di sbloccare alcune questioni che riguardano persone inquisite. Ha ricordato che nel 2016, durante il suo precedente incarico di governo quale Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, era intervenuto un “blocco” dovuto alla disciplina più stringente in relazione al rispetto della mancata applicazione della pena di morte dai Paesi con i quali si stipulano trattati internazionali. Era stato, infatti, autorevolmente osservato che è necessario indicare nei trattati una più esplicita e più chiara esclusione della possibilità della pena di morte. Ha poi precisato che, in ossequio a tale nuovo orientamento, è in corso di definizione uno scambio di note diplomatiche con gli Emirati per una interpretazione più restrittiva e più chiara sul punto, conforme alla nuova norma del codice di procedura penale, e che dovrebbe diventare parte integrante della legge italiana di ratifica del trattato bilaterale. Una volta conclusa tale procedura, non dovrebbero quindi più sussistere ostacoli alla piena cooperazione con il Paese emiratino.

4/07360 del 19.12.2014; interrogazione a risposta in Commissione (Turco) n. 5/04540 del 21.1.2015; interrogazione a risposta scritta (Sibilia) n. 4/08396 del 12.3.2015; interrogazione a risposta scritta (Albano) n. 4/03666 del 19.3.2015; interrogazione a risposta scritta (Dieni) n. 4/08538 del 23.7.2015; interrogazione a risposta scritta (Sibilia) n. 4/09953 del 23.7.2015; interrogazione a risposta scritta (Parentela) n. 4/12545 del 16.3.2016; interrogazione a risposta scritta (Pesco) n. 4/13035 del 28.4.2016; interrogazione a risposta in Commissione (Mattiello) n. 5/09675 del 5.10.2016; interrogazione a risposta in Commissione (Mattiello) n. 5/10155 del 20.12.2016; interrogazione a risposta scritta (Turco) n. 4/16578 del 12.5.2017; interrogazione a risposta in Commissione (Businarolo) n. 5/11568 del 14.6.2017.

²¹⁶ Sostituto procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Marco Del Gaudio. Seduta del 9 novembre 2016, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 178.

²¹⁷ Seduta dell'8 novembre 2017, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Franco Roberti, resoconto stenografico n. 231.

I fattori di espansione delle organizzazioni criminali nel contesto internazionale

Sul piano internazionale, alcune recenti ricerche condotte in ambito accademico hanno posto in luce alcuni elementi caratterizzanti le dinamiche delle organizzazioni criminali a livello europeo. È stato osservato che le associazioni malavitose presenti nel vecchio continente appaiono sempre più interconnesse fra di loro, agiscono in modo spiccatamente opportunistico nel mettere insieme sia attività legali che illegali, e sono connotate rispetto al passato da una maggiore flessibilità organizzativa. È stato pure registrato un aumento della frammentazione dei gruppi criminali più strutturati, circostanza questa che, tuttavia, non sembra abbia impedito anche il proliferare del fenomeno delle cosiddette *gang* nei vari Paesi membri dell'Unione²¹⁸.

In questo quadro magmatico e fluido delle aggregazioni criminali vi è comunque una costante: la ricordata flessibilità degli assetti organizzativi interni riflette, anzi determina, una flessibilità sul piano operativo-criminale. Le organizzazioni criminali, infatti, sono risultate ora in grado di operare contemporaneamente su una pluralità di mercati illegali, prendendo vantaggio, peraltro, dalle economie di scala che derivano dallo sfruttamento di uno stesso canale per più traffici (ad esempio, il canale di approvvigionamento degli stupefacenti è utilizzato all'occorrenza anche per il traffico di armi o il contrabbando di sigarette e viceversa).

I fattori che spingono un gruppo criminale a colonizzare nuovi territori, infine, possono essere distinti in due categorie. Da un lato, vi sono i fattori che incentivano il radicamento in un determinato Paese, dall'altro, i fattori che, al contrario, scoraggiano l'ulteriore permanenza criminale nel Paese di origine. Sono fattori incentivanti: la possibilità di sfruttare nuovi mercati criminali; la possibilità offerta dal tessuto socio-economico e dalla legislazione del luogo di poter agevolmente riciclare i proventi; la presenza nel Paese di destinazione di basi logistiche, spesso di connazionali, sul cui appoggio il soggetto può contare; le possibilità di mimetizzazione offerte dalla legislazione e dalla struttura sociale del Paese di destinazione.

Sono invece fattori che scoraggiano la permanenza nel Paese di origine: la necessità di sfuggire alla vendetta di un clan avversario; essere destinatario di indagini da parte degli inquirenti o trovarsi in stato di latitanza senza la possibilità di godere di sufficiente protezione da parte dei propri sodali o familiari. In ogni caso si tratta di decisioni razionali, di carattere strategico e con un calcolo economico, sempre improntate a flessibilità in modo da consentire rapidamente di abbandonare il Paese di destinazione in caso improvvisamente vengano meno i fattori incentivanti o quelli che scoraggiano il ritorno al territorio di origine.

²¹⁸ I Comitato, seduta del 31 marzo 2014, audizione di Ernesto Savona, docente di sociologia dei fenomeni criminali complessi dell'università cattolica del Sacro Cuore, resoconto stenografico n. 1.

4.3 Il condizionamento dell'economia

Le nuove mafie nella nuova economia

Nel corso della legislatura, la Commissione si è interrogata su quale sia oggi il rapporto tra mafia e economia, se, cioè, vi siano stati mutamenti significativi negli ultimi anni in questa relazione tra i due sistemi che certamente non è nuova, atteso che già nel 1982, con l'approvazione della legge Rognoni-La Torre, veniva introdotto nel nostro ordinamento penale il reato di cui all'articolo 416-bis dove il controllo delle attività economiche era ed è una delle tipiche finalità dell'associazione di tipo mafioso.

In altre parti della presente Relazione, si è detto che le mafie sono cambiate, è mutato il loro agire criminale: il metodo mafioso è ora improntato ad una strategia di azione fondata sulla corruzione sostenuta da una riserva di violenza.

D'altro canto, anche l'economia è in via di profondo cambiamento. Nel tempo sono andati sviluppandosi nuovi tipi di conoscenze tecnico-scientifiche (informatica, telecomunicazioni, eccetera) che hanno creato una nuova cultura, un nuovo modo di intendere l'impresa e di creare valore. È nata una nuova economia dove il mercato perde sempre di più le sue connotazioni merceologiche e materiali e si trasforma in rete multimediale attraverso la quale è teoricamente possibile vendere e acquistare in qualsiasi parte del pianeta. In questo contesto, anche il ruolo dei professionisti risente del nuovo quadro generale. È un'economia dove, peraltro, si sta facendo sempre più largo l'uso di "valute virtuali", come i *bitcoin*, come improprio strumento di pagamento delle transazioni. È un'economia, inoltre, che ha scontato nel nostro Paese, come in altri, una lunga congiuntura sfavorevole, con crisi di liquidità delle imprese e restrizione del credito bancario, che ha decimato il sistema produttivo, sebbene ora in lenta ma progressiva ripresa.

Atteso, dunque, il mutamento tanto nelle mafie quanto nell'economia, anche le relazioni tra i due sistemi sono suscettibili di una variazione rispetto al passato.

Economia illegale, area grigia e il "capitale sociale" delle mafie: gli imprenditori e i professionisti

Nell'ambito dell'economia non osservata, le scienze sociali distinguono la componente di economia "sommersa" (violazioni fiscali e contributive, pagamento non regolare dei lavoratori, violazioni di tutte quelle norme dettate per regolare la concorrenza) dall'"economia criminale", ovvero l'insieme delle ricchezze ottenute attraverso la commissione di reati violenti o appropriativi con contenuto economico. Si tratta di reati che, in considerazione dei soggetti che li commettono, per il loro contenuto e per le tecniche utilizzate, sono riferiti direttamente a un'impresa economica o a un'attività professionale. Si tratta, per esempio, delle attività riconducibili ad attività illecite quali il traffico di stupefacenti e di armi, lo sfruttamento della prostituzione, il contrabbando, l'estorsione, l'usura, il gioco d'azzardo, la contraffazione di prodotti, il traffico di oli minerali, l'acquisizione di appalti in violazione di norme di legge, reati contro il patrimonio, reati societari e altri. In realtà, vi sarebbe pure una terza componente, da distinguere rispetto all'economia criminale, nella quale andrebbero attratte le attività economiche solo apparentemente legali e che nascondono un retroscena di illegalità, sia perché i titolari effettivi sono riconducibili alla criminalità sia perché i capitali impiegati hanno origine delittuosa.

A questo ambito appartengono non solo le "imprese mafiose" propriamente dette, cioè quelle che hanno origine o sono finanziate da capitali mafiosi e che capitalizzano la forza di intimidazione dell'associazione criminale, ma anche le "imprese a partecipazione mafiosa", cioè quelle che, una volta sorte nella piena legalità, hanno successivamente subito una partecipazione mafiosa oppure hanno più semplicemente spalancato le porte all'ingresso di un socio mafioso. L'impresa a partecipazione mafiosa, dunque, non sempre presuppone l'esercizio di un'azione violenta, ma talvolta è il frutto di una reciprocità di scopi, quelli dell'imprenditore senza

scrupoli e quelli mafiosi. È un tipo di struttura economica che, apparendo estranea all’ambiente criminale, ben si presta ad essere utilizzata come impresa di servizio degli interessi dell’esponente mafioso di turno, in primo luogo come mezzo per investire in modo pulito i propri capitali²¹⁹.

Molteplici sono le modalità e gli strumenti attraverso cui il capitale mafioso incontra, si mescola e si occulta in quello legale, tuttavia sommariamente riconducibili a due ipotesi: l’interposizione di un prestanome oppure l’intervento diretto del mafioso ma non formalizzato. In entrambi i casi la presenza degli interessi mafiosi tende a rimanere nascosta di fronte a tutti gli interlocutori dell’impresa, salvo che non si renda necessario, in alcune situazioni, ad esempio per il recupero di crediti, esternare la reale riconducibilità dell’impresa ad interessi mafiosi.

Talvolta lo schema di occultamento può essere più complesso. Può verificarsi che la partecipazione sia schermata da una lunga catena societaria, in cui sono interposte società fiduciarie, anche estere, società *offshore* con azioni al portatore, o con la segregazione del capitale in un *trust*. In tutti i casi lo scopo è quello di occultare o comunque ostacolare l’identificazione del titolare effettivo della partecipazione.

²¹⁹ In merito, va osservato che la giurisprudenza, in numerose pronunce, ha ricondotto allo schema dell’art. 12-*quinquies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992, i caratteri tipici del modello dell’*“impresa a partecipazione mafiosa”*. Tra le concrete tipologie di condotte riconducibili all’ambito di operatività di tale fatti/specie incriminatrice, la giurisprudenza di legittimità ha preso in esame anche:

- la partecipazione societaria, quale socio occulto, per l’esercizio di un’attività economica preesistente, che faccia assumere la contitolarietà della proprietà aziendale e degli utili prodotti (Cass., sez. 2, sentenza n. 23131 dell’8 marzo 2011, Rv. 250561, che precisa che l’interposizione fittizia ricorre anche quando sia riferibile solo ad una quota del bene);
- la fittizia costituzione di una nuova società commerciale “attraverso l’intestazione delle quote a soggetti utilizzati come prestanome dei reali proprietari, risultati essere amministratori e soci occulti di altra società dichiarata fallita” (Cass., sez. 2, n. 6939 del 26 gennaio 2011, Rv. 249457; vedi anche Cass., sez. 1, sentenza n. 39210 del 24 giugno 2013, Rv. 256771);
- “la condotta di chi faccia da tramite per l’effettuazione di investimenti economici avvalendosi della connivenza di altri soggetti che consentano a divenire titolari solo formali di attività commerciali, impiantate e sorrette con i proventi delle attività criminose di un clan mafioso” (sez. 1, sentenza n. 15797 del 16.3.11, Rv. 249975).

Come è stato sottolineato nella giurisprudenza di merito (cfr. la sentenza emessa il 28.3.2003 dal tribunale di Palermo nel procedimento a carico di Di Pisa ed altri, in Foro It., 2003, parte II, col. 558), le imprese a partecipazione mafiosa sono imprese spesso sorte nel rispetto della legalità, ma che hanno (sin dall’inizio o in un momento successivo) instaurato rapporti di cointeressenza o copartecipazione con esponenti mafiosi, i cui capitali sono stati investiti in modo organico e stabile nelle aziende. Si verifica così una compresenza di interessi, soci, e capitali illegali con interessi, soci e capitali legali.

La formazione di imprese a partecipazione mafiosa costituisce il frutto degli intensi e stabili rapporti creati dalle organizzazioni criminali con i più vari settori dell’economia legale, e fondati non solo su atti violenti, ma anche su una reciprocità di interessi e su una compenetrazione di capitali e competenze.

L’impresa a partecipazione mafiosa, comunque, pur non essendo espressione esclusiva dell’ambiente criminale, è anche un’impresa di servizio degli interessi dell’esponente mafioso ed un’impresa di riferimento per investire in modo “pulito” i suoi capitali.

Il mafioso può associarsi ad un altro imprenditore attraverso l’interposizione di un prestanome oppure in modo diretto ma non formalizzato, costituendo una società di fatto.

L’esercizio di simili imprese, riconducibili – in via esclusiva o in forma societaria – ad esponenti mafiosi che le finanzianno con denaro di origine illecita o le fanno operare mediante il ricorso alla forza intimidatrice del vincolo associativo, dà luogo ad una condotta di partecipazione all’associazione criminale anche per i contitolari che non sono ad essa formalmente affiliati. Questi soggetti, infatti, sia che assumano la qualità di soci effettivi, sia che rimangano semplici prestanome, svolgono stabilmente una funzione propria dell’associazione mafiosa: quella della conquista del potere economico attraverso il controllo di notevoli fasce di attività formalmente lecite, esercitate non come semplice copertura, ma come sbocco naturale delle attività criminali. Anche per le imprese resta pienamente valido il principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità secondo cui integra il reato di partecipazione ad associazione per delinquere di stampo mafioso la condotta di chi si fa intestare fittiziamente, in ripetute occasioni, beni immobili riconducibili alla compagnia criminale (Cass., sez. 6, sentenza n. 13444 del 10 marzo 2016, Rv. 266925)”.

Antonio Balsamo, sostituto Procuratore generale presso la Corte di cassazione, “Memoria per l’udienza delle Sezioni Unite del 30 novembre 2017” (doc. 1685.1).

La globalizzazione, le maggiori possibilità di comunicazione, i nuovi strumenti legali e finanziari rendono il panorama sempre più complesso e facilitano l'occultamento e la dissimulazione delle vere realtà.

Economia legale e illegale nel mercato finiscono per confondersi e per coesistere nella reciproca accettazione; se le leggi penali che regolano l'economia vietano formalmente alla criminalità di entrarvi, non altrettanto vale per i meccanismi che ne regolano il funzionamento.

L'improvvisa accelerazione della storia negli ultimi decenni, attraverso la globalizzazione, l'unificazione monetaria degli Stati della Unione europea, la stessa crisi economica, hanno modificato gli equilibri macroeconomici e politici all'interno dei vari Stati, e in Italia, in particolare, nel rapporto tra l'economia del nord del Paese e quella del Mezzogiorno. I cambiamenti hanno inciso sensibilmente non solo sulla società legale ma anche su quella illegale.

Si registra un processo all'interno dell'universo mafioso l'affacciarsi di nuove mafie - nuove non come organizzazioni ma come modo di "fare mafia" - che risultano ora più che mai in grado di intercettare e soddisfare una crescente domanda di prestazioni di servizi illegali da parte delle imprese.

In un mutato contesto economico - caratterizzato da una congiuntura sfavorevole, accesa competizione, restrizione del credito, riduzione dei profitti - l'impresa tende a diventare sempre più eticamente e socialmente "irresponsabile", non esitando ad alimentare una domanda di servizi illegali se questi sono ritenuti decisivi per incrementare i profitti, abbattere i costi, recuperare crediti o risolvere problemi di liquidità con l'iniezione di nuovo capitale. Le mafie diventano così delle vere e proprie agenzie di servizi illegali per le imprese, pronte come sono a mettere a disposizione dell'economia all'occorrenza il proprio capitale di relazione con i poteri, la riserva di violenza e non ultimo il capitale di ricchezze illecitamente accumulate. In cambio, le mafie non si accontentano quasi mai di ricevere denaro a saldo delle prestazioni illecite fornite ma trovano più vantaggioso maturare un "credito" nei confronti dell'imprenditore, da esigere all'occorrenza. Accade, poi, che l'imprenditore, anche il più riluttante, debba cedere al *metus* del mafioso che impone all'azienda proprie scelte, funzionali alle strategie criminali dell'organizzazione, che spesso non coincidono con quelle d'impresa. Rientrano in questo ambito pratiche quali l'imposizione di guardianie e l'assunzione di personale imposto dall'organizzazione criminale nell'ambito delle loro strategie di rafforzamento del consenso sociale, l'imposizione di determinati fornitori - vicini al clan - che risultano meno competitivi o che forniscono merce di qualità scadente rispetto agli *standard* usuali dell'azienda e, infine, l'intromissione anche nelle scelte gestionali e che risultano paleamente incoerenti con le strategie dell'impresa causando così *medio tempore* un riflesso negativo sulla produttività dell'impresa.

Questo mutamento dell'atteggiarsi dell'impresa è coerente con quanto osservato dalla magistratura antimafia circa un allarmante e ancor più generalizzato "mutamento del rapporto della società civile con la criminalità mafiosa", dove si assiste ad "una caduta verticale della riprovazione sociale nei confronti del fenomeno e la conseguente utilizzazione dei 'servizi' offerti dalle organizzazioni criminali o dai singoli associati"²²⁰.

Le mafie, in sintesi, diventano parte dell'ambiente esterno dell'impresa con cui essa si relaziona. Accanto ai clienti, ai concorrenti, ai fornitori, agli azionisti e agli enti pubblici, le organizzazioni criminali diventano a pieno titolo anch'esse *stakeholder* dell'impresa.

L'"irresponsabilità" delle imprese (che si pone in piena antitesi alle forme di responsabilità sociale delle medesime) si nutre, poi, di fenomeni di "illegalità debole" come l'evasione fiscale e contributiva, pratiche sotterranee spesso diffuse proprio nei settori di penetrazione delle cosche; pratiche che rendono necessaria, anche a imprenditori inizialmente lontani da ogni contatto con le cosche, la ricerca di strumenti di riciclaggio dei proventi in nero o l'adozione di forme di contabilità opache.

²²⁰ Cfr. Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo – Relazione annuale 2016 (periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2016). Doc. 1404.1.

Il rapporto che le mafie ora riescono ad instaurare con le imprese appartiene a quella nuova straordinaria forma di potenziale delle associazioni che va sotto il nome di “capitale sociale delle mafie”. Anche la giurisprudenza di legittimità presta sempre più attenzione a questo concetto. In particolare, la Corte di cassazione si è soffermata di recente sul ruolo della cosiddetta “borghesia mafiosa” composta da personaggi insospettabili i quali, sebbene non inseriti nella struttura criminale, avvalendosi di specifiche competenze professionali avvallaggiano l’associazione mafiosa fiancheggiandola e favorendola, non solo nella protezione dei propri membri, nell’allargamento delle conoscenze e dei contatti con altri membri influenti della società civile, ma anche nel rafforzamento del potere economico. Nell’alveo di questa “borghesia mafiosa” vi fanno parte, oltre a politici e pubblici funzionari, professionisti e imprenditori. Costoro, poi, sono ritenuti dalla Suprema Corte far parte a pieno titolo, come concorrenti interni, all’associazione mafiosa, quando rivestono nell’ambito della medesima una precisa e ben definita collocazione, uno specifico ruolo duraturo finalizzato al soddisfacimento dell’associazione. Risponde così del reato di cui all’articolo 416-bis codice penale l’imprenditore, come il professionista o il politico o il funzionario pubblico, che si sia messo a disposizione della mafia assumendo al suo interno il ruolo stabile di collegamento tra l’organizzazione criminale e gli ambienti imprenditoriali, ovvero istituzionali o politici²²¹.

In ragione, poi, dei presidi posti dalla normativa antimafia e dei controlli sull’imprese, oggi il *modus operandi* delle organizzazioni, finalizzato ad aggiudicarsi l’appalto, è divenuto quello di frapporre tra sé e l’amministrazione un terzo soggetto formalmente estraneo, una nuova società partecipata e amministrata da prestanome riconducibili alle famiglie malavitose, ma da loro formalmente distinta. Ciò viene attuato attraverso la costituzione di: società di capitali, per lo più nella forma di società a responsabilità limitata, sottocapitalizzate; società cooperative, appositamente costituite per l’esecuzione specifica di un lavoro, il cui punto di forza è rappresentato

²²¹ Vedi, Cass., sez. 2, sentenza n. 18797/12 del 20 aprile 2012. Di seguito, stralcio della motivazione in cui la Suprema Corte, nell'affrontare il problema della differenza tra il concorrente esterno e partecipe dell'associazione mafiosa, inquadra il tema della cosiddetta "borghesia mafiosa": "(...) La differenza fra l'*intraneus* e l'*extraneus* all'associazione mafiosa va individuata, sotto il profilo oggettivo, nel fatto che il concorrente esterno - benché fornisca un contributo che abbia una rilevanza causale ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione - non sia inserito nella struttura criminale; sotto il profilo soggettivo, nel fatto che il concorrente esterno - differentemente da quello interno il cui dolo consiste nella coscienza e volontà di partecipare attivamente alla realizzazione dell'accordo e quindi del programma delittuoso in modo stabile e permanente - sia privo dell'*affectio societatis*". In genere si afferma che il partecipare da intraneo al fenomeno associativo presuppone un ruolo dinamico e funzionale "in esplicazione del quale l'interessato fornisca uno stabile contributo rimanendo a disposizione dell'ente per il perseguimento dei comuni fini criminosi. La suddetta condotta può assumere forme e contributi diversi e variabili proprio perché, per raggiungere i fini propri dell'associazione, occorrono diverse competenze e diverse mansioni ognuna delle quali - svolta da membri diversi - contribuisce, in modo sinergico, al raggiungimento del fine comune (...). Normalmente, anche per la maggiore facilità dell'onere probatorio gravante sull'accusa, l'attenzione si concentra sull'aspetto più cruento dell'associazione mafiosa ossia sui reati fine (estorsioni, usura, omicidi, traffico di stupefacenti ecc.) che vengono assunti ad indice del fenomeno associativo che sta a monte. Non meno importante, tuttavia, ai fini del raggiungimento degli scopi associativi, è tutta quell'attività che serve all'associazione per infiltrarsi nella società civile dove si presenta con il volto di personaggi insospettabili i quali, avvalendosi di specifiche competenze professionali, avvallaggiano l'associazione fiancheggiandola e favorendola nel rafforzamento del potere economico, nella protezione dei propri membri, nell'allargamento delle conoscenze e dei contatti con altri membri influenti della società civile (cd. borghesia mafiosa). Questi soggetti - siano essi politici, pubblici funzionari, professionisti o imprenditori - devono ritenersi far parte a pieno titolo (come concorrenti interni) all'associazione mafiosa quando rivestano, nell'ambito della medesima, una precisa e ben definita collocazione, uno specifico e duraturo ruolo - per lo più connesso e strumentale alle funzioni ufficialmente svolte - finalizzato, per la parte di competenza, al soddisfacimento delle esigenze dell'associazione. (...). E così, risponderà dell'ipotesi prevista dall'art. 416-bis del codice penale il soggetto (appartenente alle categorie suddette) che si sia messo a disposizione del sodalizio assumendo, nell'ambito dell'organizzazione, il ruolo stabile di collegamento tra i membri del sodalizio criminale e ambienti istituzionali, politici e imprenditoriali. Trattasi, infatti, di un ruolo non meno rilevante di quello attribuito ad altri partecipi, (dediti ai reati fine di estorsione, usura, riciclaggio ecc.), anzi ancor più essenziale per la esistenza e il rafforzamento dell'associazione poiché il creare - o comunque favorire ed ampliare - le reti di relazione dei capi dell'associazione con politici, magistrati, imprenditori, personale sanitario, ecc., permette di moltiplicare la forza di espansione e di penetrazione del sodalizio criminale".

Negli stessi termini della sentenza richiamata, vedi Cass., sez. 6, sentenza n. 49757/12 del 27 novembre 2012.

proprio dalla temporaneità della durata del rapporto, limitato nel tempo alla realizzazione dell'opera; raggruppamenti temporanei di impresa, costituiti per occultare la presenza di società direttamente riconducibili ai sodalizi criminali. Assume altresì rilievo la forma di infiltrazione nell'economia operata attraverso l'imposizione alle maggiori realtà imprenditoriali, anche di carattere nazionale (interlocutori privilegiati per l'aggiudicazione degli appalti in ragione della loro storia economico-lavorativa), di imprese legate ad associazioni criminali per l'esecuzione di piccoli lavori di subappalto.

Alla Commissione, inoltre, non è sfuggito il ruolo decisivo che può pericolosamente essere svolto dalla libere professioni come “ponte” tra il circuito legale e quello illegale e, nell'ambito di questo rapporto, tra l'economia lecita e quella mafiosa e viceversa, come del resto purtroppo testimoniano diverse talune vicende giudiziarie che hanno come protagonisti alcuni appartenenti agli ordini professionali²²². Al riguardo, il procuratore di Palermo, Francesco Lo Voi, sentito in audizione dalla Commissione ha plasticamente descritto il ruolo funzionale dell'area grigia nel contesto mafioso: “È (...) un periodo in cui ormai, sia per l'evoluzione della stessa società, sia per l'evoluzione della finanza e dei circuiti finanziari, c'è necessità che determinate attività illecite inevitabilmente vengano svolte col contributo di professionisti, di commercialisti, di ingegneri, di avvocati, di esperti in materia fiscale, di esperti in transazioni anche internazionali, che possano consentire da un lato l'occultamento e dall'altro lato il riciclaggio e il reinvestimento”²²³.

Sempre con riferimento all’“area grigia”, la Corte di cassazione ha demarcato in una recente sentenza quella linea sottile che talvolta separa l’attività lecita di un avvocato quale “consigliere” del suo assistito, benché mafioso, da quella illecita di “consiglieri” della mafia. Se, infatti, è lecita quell’attività professionale in cui il professionista, senza lasciarsi coinvolgere nell’attività del cliente, si limita a fornirgli consigli, pareri e assistenza che si mantengono nell’ambito di quanto è consentito dalle leggi vigenti, diventa invece *contra legem*, quando l’avvocato, per esempio, diventa un vero e proprio “consiglieri”, cioè un consigliere di fiducia dell’associazione mafiosa con il compito, in quanto esperto di leggi e meccanismi finanziari” di suggerire sistemi e modalità di elusione fraudolenti²²⁴. Si tratta, in sintesi, di professionisti che “sono pronti a colludere e tradire la propria professione, contribuendo, quindi, in modo determinante a far raggiungere alle cosche mafiose gli obiettivi di rinforzarsi e penetrare nei gangli vitali della società civile”.

D’altro canto, vi è pure la consapevolezza che il mondo delle professioni, al contrario, può e deve rappresentare non un ponte ma una “barriera” che sia di reale impedimento e di ostacolo acché gli interessi mafiosi, di natura economica e non, penetrino nella legalità e si occultino nel tessuto sociale. Questo ruolo di *gatekeeper* degli avvocati e degli altri liberi professionisti, mutuato dagli standard internazionali del GAFI (Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale) e dalla legislazione europea e nazionale antiriciclaggio che attribuisce loro la veste di “guardiani” ai cancelli d’ingresso nell’economia e nella finanza legale, deve essere valorizzato pienamente anche nelle politiche di prevenzione antimafia.

Per far ciò, è necessario che si ponga in essere una strategia di sviluppo di adeguati “anticorpi” antimafia nelle varie libere professioni, e in particolare di quelle più esposte al rischio di

²²² Seduta del 4 giugno 2014, audizione del presidente del Consiglio nazionale forense, Guido Alpa, resoconto stenografico n. 37.

²²³ Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Francesco Lo Voi. Seduta del 12 gennaio 2016, resoconto stenografico n. 128.

²²⁴ Vedi, Cass., sez. 2, sentenza n. 17894 dell’8 aprile 2014: “(...) è lecita quell’attività professionale, in cui il professionista (nella specie avvocato), senza lasciarsi coinvolgere nell’attività del cliente (quant’anche mafioso), si limiti a fornirgli consigli, pareri, assistenza – sia per i fatti compiuti sia per attività che intenda effettuare per il futuro – che si mantengano nell’ambito del lecito e del consentito dalle leggi vigenti. Se, invece, il professionista si lascia coinvolgere in prima persona nell’attività del cliente mafioso, abdica al suo ruolo, e diventa un socio in quell’attività; se, pur non partecipando in prima persona all’attività del cliente mafioso, fornisce consigli, pareri ed assistenza *contra legem*, da consigliere si trasforma in un *consiglieri*, ossia in un consigliere di fiducia dell’associazione mafiosa con il compito, in quanto esperto di leggi e meccanismi finanziari, di suggerire sistemi e modalità di elusione fraudolenti, sicché risponde di concorso (interno o esterno, a seconda delle concrete situazioni) in associazione mafiosa.”

interferenze mafiose. Gli organismi di autoregolamentazione, quali i consigli dell'ordine professionale e gli altri organi di autogoverno, hanno un ruolo fondamentale nella promozione di idonee profilassi antimafia nell'ambito dei propri iscritti, vigilare sul rispetto delle norme deontologiche e adottare adeguate sanzioni anche a tutela del buon nome dell'ordine medesimo.

In considerazione di tali aspetti caratterizzanti, la Commissione ha avviato nell'ambito del VI Comitato *Infiltrazioni nell'economia legale: mafie, imprese e professioni* — coordinato dall'onorevole Manfredi, un primo approfondimento sulle seguenti cinque aree di criticità:

- la prima area concerne la disciplina penalistica; nella portata generale e astratta delle relative norme e nelle pronunce giurisprudenziali si ravvisano i principali presupposti giuridici, ma anche i condizionamenti all'esercizio del potere disciplinare (per esempio, con riguardo alla cosiddetta “pregiudiziale penale”, in applicazione della quale i procedimenti disciplinari sono sospesi sino al pronunciamento definitivo in sede processuale della colpevolezza o dell'innocenza del professionista imputato);
- la seconda riguarda l'ordinamento professionale, in particolare nella parte in cui agli ordini e collegi spetta l'esercizio dell'autonomia normativa, amministrativa e disciplinare, pur con le specificità previste dalle diverse discipline vigenti;
- la terza area di criticità è ravvisabile nel ruolo che l'ordinamento attribuisce agli enti e agli organi che si interfacciano con gli ordini, in particolare attraverso l'esercizio di poteri d'impulso, di controllo e sanzionatori (ministeri competenti, procure, procure generali, tribunali);
- la quarta concerne lo stato del sistema di raccolta, di interscambio e accesso ai dati concernenti le misure giudiziarie e ordinistiche che interessano i professionisti coinvolti in reati di mafia;
- la quinta area è quella della formazione che, oltre a poter essere ricollegabile alla deontologia professionale, può anche essere annoverabile tra i compiti istituzionali dell'università, in un più accentuato ruolo di queste ultime di presidio di legalità sul territorio.

La Commissione è dell'avviso che tale fronte d'inchiesta debba continuare nel corso della prossima legislatura, valorizzando e aggiornando le importanti acquisizioni conoscitive ottenute attraverso numerose audizioni svolte nell'ambito del VI Comitato e approfondendo alcune ipotesi di lavoro per rafforzare la necessaria profilassi antimafia del mondo delle professioni²²⁵.

²²⁵ In particolare, nel VI Comitato sono emerse numerose criticità operative che non si è escluso possano aver contribuito a creare nel tempo le condizioni perché si verificassero violazioni delle leggi e della deontologia professionale, oggettivamente favorite anche dalla disomogeneità e carenze di una normativa. Una prima ipotesi di lavoro, per riordino di sistema del settore, è l'adozione di un “Codice delle libere professioni”.

L'attuale differenziazione normativa se da un lato mira a disciplinare le tipologie nel rispetto delle specifiche peculiarità, dall'altro, in molti casi, genera disomogeneità non giustificabili. Pur nella consapevolezza di possibili diffidenze o resistenze alla prospettazione di una normativa unica, il Comitato ha ipotizzato che, dal confronto parlamentare e dal dialogo con i rappresentanti delle singole professioni e delle istituzioni competenti, possano scaturire nuove regole che, nel confermare agli ordini e ai collegi i legittimi spazi di autonomia, garantiscano gli elementi di tipicità là dove ve ne sia bisogno.

È stato segnalato come non sia più differibile un intervento legislativo che sviluppi quanto concepito in materia di ordini e collegi professionali del DPR n. 137/2012 (Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) che si è limitato, peraltro, opportunamente soltanto: a separare, nell'ambito degli enti pubblici osservati, le funzioni disciplinari da quelle amministrative e di gestione al fine di garantire, in modo più adeguato, l'imparzialità del giudice disciplinare; a prevedere alcune condotte come specifici illeciti disciplinari per tutti gli appartenenti alle categorie professionali regolamentate ma non anche per gli esercenti professioni sanitarie e per i notai; a sottoporre alla vigilanza del Ministero della giustizia i consigli distrettuali di disciplina passibili di scioglimento in caso di reiterata accertata violazione di legge e nell'ipotesi di impossibilità di funzionamento (disposizione che non si applica alle professioni sanitarie e ai notai).

Occorrerebbe, in definitiva, che allo scopo di superare la difformità di discipline evidenziata — assolutamente irrazionale — sia varato il “Codice delle libere professioni”, mediante l'approvazione di una legge delega che fissi