

ATTIVITA' DI RICOGNIZIONE ED ANALISI DEI PIÙ GRAVI FENOMENI CRIMINOSI

Raccolta dei lavori dei Tavoli tematici



Milano Palazzo Reale - Sala delle Cariatidi

Piazza Duomo, 12



*Ministero della Giustizia*

*In collaborazione con*



Comune di  
Milano

**TAVOLO 1 - Mafia e Globalizzazione**

*Coordinatore Prof. Ernesto Ugo Savona*

**TAVOLO 2 - Mafia e Economia**

*Coordinatore Prof. Adriano Giannola*

**TAVOLO TEMATICO 3 – Mafia e Ambiente**

*Coordinatore Dott. Raffaele Piccirillo*

**TAVOLO 4 – Mafie, corruzione e pubbliche amministrazioni**

*Coordinatore Dott. Raffaele Cantone*

**TAVOLO 5 – Mafie e Italie**

*Coordinatore Prof. Nando dalla Chiesa*

**TAVOLO 6 – Mafie e Informazione**

*Coordinatore Dott.ssa Marcelle Padovani*

**TAVOLO 7 – Vittime della Mafia**

*Coordinatori Prof. Franco La Torre e Dott.ssa Giovanna Napoletano*

**TAVOLO 8 – Sport e Mafie**

*Coordinatori Dott. Antonello Ardituro e Dott. Davide Pati*

**TAVOLO 9 - Mafie e Società**

*Coordinatore Prof. Isaia Sales*

**TAVOLO 10 – Mafie e Minori**

*Coordinatori Dott. Roberto Di Bella e Dott. Francesco Cascini*

**TAVOLO 11 – Mafie e sistemi finanziari**

*Coordinatore Prof. Marco Musella*

**TAVOLO 12 Mafia, formazione e scuola**

*Coordinatore Prof.ssa Maria Falcone*

**TAVOLO 13 – Mafia e religione**

*Coordinatore Prof. Alberto Melloni*

**TAVOLO 14 – Mafia e istituzioni politiche**

*Coordinatore Prof. Vincenzo Ciconte*

**TAVOLO 15 – Mafia e religione**

*Coordinatore Prof.ssa Anna Maria Maugeri*

**TAVOLO 16 – Agromafie**

*Coordinatore Dott. Giancarlo Caselli*

<b>Tavolo:</b>	<b>1</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafie e globalizzazione</b>
<b>Coordinatore</b>	<b>Ernesto U. Savona</b>

## **ABSTRACT**

Questo rapporto si sviluppa su due percorsi: 1. le mafie italiane nel mondo. Dove sono e che cosa fanno. 2. I facilitatori, cioè quei professionisti o istituzioni che agevolano l'internazionalizzazione delle mafie e dei loro capitali. Nel primo percorso si è condotta una analisi dettagliata di alcune fonti investigative e giudiziarie. I risultati danno un'idea approssimata del chi c'è e dove e che cosa fa. Nel secondo percorso, i Panama papers vengono usati come una fonte preziosa di informazioni ed una finestra recente sul mondo dei facilitatori.

Alcuni Focus su aspetti specifici di ambedue i percorsi arricchiscono le informazioni contenute e danno un'idea dei problemi che la lotta alle mafie deve affrontare sul piano della loro internazionalizzazione. Le raccomandazioni alla fine di ciascuno dei due percorsi aprono alcune piste di intervento

### **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI**

**La geografia mafiosa della globalizzazione**

**Il ruolo dei facilitatori**

### **DESCRIZIONE OBIETTIVI**

**1. ATTENZIONE AI PROCESSI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE MAFIE ITALIANE**

**2. ATTENZIONE AL RUOLO DEI FACILITATORI**

Coordinato da: *Ernesto U. Savona* (Università Cattolica del Sacro Cuore – Transcrime)

Coordinatore del tavolo scientifico di riferimento: Franco Roberti

Componenti del tavolo di lavoro: Roraima A. Andriani, Cecilia Anesi, Stefano Becucci, Francesco Calderoni, Paola Monzini, Giuseppe Oddo, Letizia Paoli, Michele Riccardi, Leo Sisti

Con i contributi (in ordine alfabetico) di:

Roraima A. Andriani (Organized and Emerging Crime Directorate - INTERPOL)

Cecilia Anesi (Investigative Reporting Project Italy – IRPI)

Alberto Aziani (Università Cattolica del Sacro Cuore – Transcrime)

Stefano Becucci (Università degli Studi di Firenze)

Andrea Bignami (Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Milano<sup>1</sup>)

Francesco Calderoni (Università Cattolica del Sacro Cuore – Transcrime)

Gian Maria Campedelli (Università Cattolica del Sacro Cuore – Transcrime)

Lorella Garofalo (Università Cattolica del Sacro Cuore – Transcrime)

Giuseppe Oddo (Giornalista)

Michele Riccardi (Università Cattolica del Sacro Cuore – Transcrime)

Andrea Scavo (Università Cattolica del Sacro Cuore – Transcrime)

Leo Sisti (L'Espresso e Investigative Reporting Project Italy – IRPI)

---

<sup>1</sup> Il contributo è redatto a titolo personale e non necessariamente rappresenta la posizione dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Milano.

## Sommario

<b>La geografia mafiosa della globalizzazione.....</b>	<b>5</b>
Introduzione (di Ernesto U. Savona).....	5
Premessa metodologica (a cura di Transcrime) .....	7
Le mafie italiane nel mondo (a cura di Transcrime) .....	9
<i>Focus: mafie e narcotraffico ai quattro angoli del mondo (di Cecilia Anesi).....</i>	<i>10</i>
<i>Focus: la criminalità organizzata cinese in Italia: attori e attività (di Stefano Becucci) ...</i>	<i>14</i>
Raccomandazioni .....	19
<b>Il ruolo dei facilitatori nella globalizzazione delle mafie .....</b>	<b>21</b>
Panama Papers: i facilitatori delle off-shore: banche, fiduciarie, studi legali internazionali (di Leo Sisti).....	21
La mafia: da soggetto infiltrato a soggetto integrato nell'economia legale (di Giuseppe Oddo).....	24
La tecnologia e la nuova geografia del crimine organizzato (di Roraima A. Andriani) .....	27
<i>Focus: I facilitatori italiani delle mafie cinesi in Italia (di Stefano Becucci).....</i>	<i>30</i>
Raccomandazioni .....	31
Bibliografia .....	37

## La geografia mafiosa della globalizzazione

### Introduzione (di Ernesto U. Savona)

Il 9 marzo 2017 l'Europol ha presentato il nuovo *Serious and Organised Crime Threat Assessment report* (SOCTA)<sup>2</sup>. Il coordinatore di questo rapporto su Mafie e Globalizzazione, come membro dell'Advisory Board del SOCTA, ha avuto modo di ragionare con l'Europol sui dati contenuti nella versione estesa. Tra i più importanti vi è una nota di tendenza tutta da interpretare. L'Europol rileva che, rispetto a due anni fa, il numero dei gruppi criminali organizzati, indagati dalle Polizie europee è cresciuto di 1400 unità e che questi gruppi presentano dimensioni più ridotte rispetto al passato. È ancora prematuro concludere che le organizzazioni criminali in Europa aumentino di numero ma si riducano in dimensioni, cioè diventino più locali. Occorre saperne di più ma certamente questo dato può fare riflettere sulle tendenze delle mafie italiane.

Verso tale direzione si muove questo rapporto sui processi di internazionalizzazione delle mafie italiane richiesto dal Ministero della Giustizia per gli Stati Generali della lotta alla criminalità organizzata.

Il primo percorso presenta un quadro preliminare del “chi c'è e dove” relativo ai gruppi mafiosi italiani. Questa analisi è un primo risultato scientifico di un lavoro più ampio e in divenire che il Centro Transcrime dell'Università Cattolica del Sacro Cuore intende portare avanti, allargando ed aggiornando nel tempo le fonti e i dati rilevati, in modo da creare un monitoraggio sistematico delle mafie all'estero. Infatti, questa prima esplorazione ha il limite di basarsi su due fonti ufficiali, ma non esaustive: i rapporti della Direzione Investigativa Antimafia per la parte investigativa e i rapporti della Direzione Nazionale Antimafia per la parte giudiziaria. I dati contenuti in queste relazioni sono proxy della presenza e delle attività delle mafie italiane condotte all'estero e permettono una prima mappatura di questi fenomeni. Tuttavia, si è evitato di organizzare le informazioni raccolte in una serie storica a causa della debolezza dei dati. Così facendo si sarebbero create più distorsioni che comprensioni.

Il secondo percorso riguarda i “facilitatori”, ovvero quelle figure professionali e quei meccanismi finanziari che agevolano l'internazionalizzazione delle mafie e dei loro investimenti nei diversi mercati esteri. Il contributo dei cosiddetti *Panama papers* in questa direzione è stato molto importante e per questo si è deciso di includere questa tematica in questo rapporto. È vero che i *Panama papers* non distinguono tra mafie, corruzione, frodi ed evasione fiscale ed altri proventi di attività illecite e che ogni generalizzazione sarebbe sbagliata. È vero, altresì, che i “facilitatori” non distinguono tra le origini di questi proventi proprio perché *pecunia non olet*.

A conclusione di ambedue i percorsi trattati da questo rapporto sono state indicate alcune raccomandazioni. Si tratta di indicazioni su come migliorare l'analisi dei processi di

---

<sup>2</sup> <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

internazionalizzazione delle mafie italiane e su come mitigare il ruolo dei facilitatori nell'aiutare questi processi.

### Premessa metodologica (a cura di *Transcrime*)

Il primo percorso affronta la questione della globalizzazione delle mafie italiane, intesa come presenza e attività delle quattro principali organizzazioni criminali autoctone all'estero. Nello specifico, quindi, si fornisce un quadro dei paesi in cui le mafie sono più presenti, dei mercati illeciti in cui operano e dei luoghi privilegiati per il riciclaggio del denaro di provenienza illecita e il suo investimento nell'economia legale.

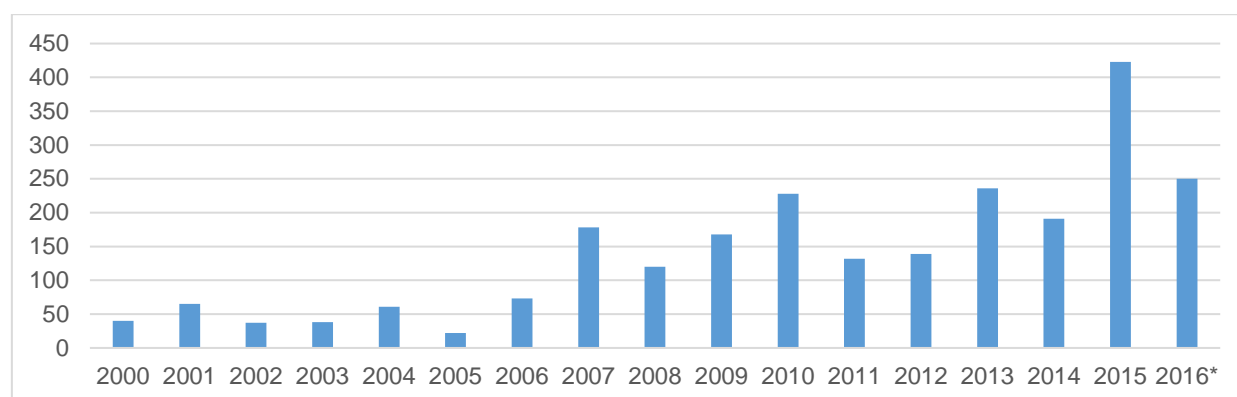
Per mappare la presenza all'estero delle mafie italiane e delle loro attività sono stati presi in considerazione i riferimenti presenti all'interno delle relazioni DIA e DNA. In particolare, sono state analizzate 33 relazioni semestrali della DIA (dal primo semestre 2000 al primo semestre 2016) e 15 relazioni annuali della DNA (dal 1999-2000 al 2014-2015). Ciascuna di esse fornisce informazioni sulle indagini più rilevanti e una descrizione delle attività delle quattro principali mafie.

Un riferimento corrisponde a una frase che specifica in maniera univoca il tipo di mafia, il paese e l'attività illecita condotta (es. La 'ndrangheta, come confermato dalle esperienze investigative giudiziarie, ha proiezioni in Francia [...]). I riferimenti sono stati quindi classificati in quattro tipi:

- Presenza = riferimenti alla presenza più o meno strutturata e stabile di famiglie, clan e locali, agli interessi o attività delle mafie nel paese, alla presenza di latitanti o ad arresti di persone appartenenti a un gruppo mafioso;
- Traffico di droga = riferimenti alle diverse attività che compongono la catena del traffico illecito di sostanze stupefacenti, quindi acquisto, trasporto, stoccaggio, distribuzione, ecc.;
- Riciclaggio e infiltrazione nell'economia legale = riferimenti alle attività di reimpiego dei proventi delle attività illecite e di infiltrazione nell'economia legale;
- Altre attività illecite = riferimenti ad altre attività illecite quali principalmente traffico di armi, prodotti del tabacco, contraffazione. Questa categoria include anche altre attività illecite residuali come ad esempio il traffico di reperti archeologici, scommesse illegali online e estorsioni.

Il risultato di questo esercizio di mappatura delle mafie all'estero e delle loro attività è un database di 2401 riferimenti distribuiti nell'arco temporale considerato. La Figura 1 mostra il totale dei riferimenti per anno.

**Figura 1. Riferimenti alla presenza e alle attività illecite delle mafie italiane all'estero. Anni 2000-2016\***





*Fonte: Elaborazione degli autori di dati DIA e DNA*

*\* Solo relazione DIA primo semestre 2016*

Si può notare come il numero totale di riferimenti sia cresciuto significativamente dopo il 2007, ovvero l'anno in cui si è verificata la cosiddetta strage di Duisburg (Germania) ad opera della 'Ndrangheta. Da quel momento in avanti, la percezione delle mafie all'estero e l'attenzione prestata dalle forze dell'ordine, dagli organi giudiziari sia italiani che stranieri sono mutate in crescendo. Questo cambiamento è stato confermato da recenti studi sulla percezione delle mafie italiane in Europa che hanno dimostrato che gran parte dell'interesse all'estero è associato a specifici eventi sensazionali quali omicidi o arresti.

Un aumento della percezione e dell'attenzione investigativa nei confronti delle mafie presenti fuori dal territorio nazionale ha come conseguenza un incremento del numero di riferimenti presenti all'interno delle relazioni pubblicate da DIA e DNA. Tuttavia, un maggior numero di riferimenti non corrisponde necessariamente ad un effettivo aumento dell'intensità del fenomeno osservato.

Pertanto, questi dati non consentono un'adeguata analisi di carattere temporale della presenza e delle attività svolte dalle mafie autoctone al di fuori dell'Italia. Infatti, qualora si conducesse un'analisi longitudinale sui riferimenti, questa mostrerebbe per qualsiasi mafia e attività un consistente aumento sia del numero di paesi interessati sia dei riferimenti negli anni più recenti che porterebbe a sostenere la tesi, non supportata da sufficienti evidenze empiriche, di un'intensificazione del fenomeno all'estero.

È necessario, inoltre, ricordare che DIA e DNA non hanno come compito primario quello di mappare sistematicamente la presenza delle mafie italiane all'estero ma bensì di riportare le operazioni più importanti e gli sviluppi più recenti. I riferimenti presenti all'interno delle relazioni rappresentano, quindi, una selezione non necessariamente rappresentativa della totalità dei casi di mafie italiane all'estero e questo, sicuramente, rischia di distorcere i risultati dell'analisi in diversi modi: la presenza della mafia può essere tuttora sconosciuta in alcune aree del mondo; i criteri seguiti per riportare o meno un'operazione sono sconosciuti e non necessariamente sistematici; differenze nella qualità e nel grado di cooperazione tra le agenzie di law enforcement straniere e i corrispettivi italiani possono influenzare il numero di riferimenti riportati nelle relazioni.

Per visualizzare al meglio i risultati dell'analisi sono state realizzate delle info-grafiche che sintetizzano dove le mafie italiane sono più presenti e quali attività svolgono (vedi file pdf allegato).

## Le mafie italiane nel mondo (a cura di *Transcrime*)

### *Uno sguardo d'insieme*

La presenza delle mafie italiane nel mondo **si concentra** nelle destinazioni tradizionali dell'emigrazione italiana (**Germania, Nord America, Svizzera, Belgio, Australia**) e negli snodi fondamentali dei principali traffici illeciti (**Spagna e Paesi Bassi**).

La **'Ndrangheta** è l'organizzazione maggiormente proiettata all'estero, con livelli di presenza alti o molto alti in tutte le destinazioni citate. La **Camorra** resta invece più concentrata in Europa occidentale, mentre **Cosa nostra** è presente anche nelle Americhe. Più limitata e circoscritta (in particolare all'area balcanica) la presenza all'estero della **criminalità organizzata pugliese**.

### *Il dettaglio*

L'analisi delle attività conferma come **Spagna, Germania e Paesi Bassi** rappresentino sia importanti hub per l'importazione delle **droghe** (provenienti per lo più da Colombia e Albania e destinate ai mercati europei, del Nord America e dell'Australia) sia piazze per il **riciclaggio** dei proventi illeciti e l'**infiltrazione** nell'economia legale (insieme a Svizzera, San Marino, Regno Unito e Nord America). Diverso, in parte, il quadro delle **"altre" attività illecite** (soprattutto contrabbando di sigarette e merci contraffatte), in cui giocano un ruolo fondamentale paesi di produzione e snodi dell'importazione quali Cina, Grecia e altri paesi dell'area balcanica e dell'Europa dell'Est.

Il dato relativo alle mafie considerate singolarmente mostra come la **'Ndrangheta** abbia una presenza concentrata in **Germania, Spagna, Paesi Bassi, Canada e Australia**, mentre le sue attività di **riciclaggio** e di **infiltrazione** nell'economia legale si realizzino principalmente in Germania, Svizzera e Nord America.

La **Camorra** vede invece una maggiore concentrazione in **Spagna**, soprattutto per quanto riguarda le attività connesse al **traffico di stupefacenti**, mentre sul versante del **contrabbando di sigarette** e della **contraffazione** la presenza camorrista più forte si registra in **Cina** e nell'**Europa orientale** (Romania e Polonia in particolare).

Il tratto distintivo della **mafia siciliana** è dato da una presenza concentrata in **Germania** negli **Stati Uniti**. Nell'ambito del **traffico di droga** Cosa nostra è particolarmente attiva in **Colombia**, mentre il **riciclaggio** e l'**investimento** dei proventi illeciti si dirigono principalmente verso la **Spagna**, il **Canada** e paradisi fiscali quali **Svizzera e Bahamas**.

Nel caso della **criminalità pugliese** è evidente una particolare concentrazione – oltre che in **Germania** – nell'**area balcanica** (Albania, Montenegro, Grecia, Ungheria e Romania). Ciò è dovuto soprattutto alle attività connesse all'importazione di **sigarette** di contrabbando e **merci contraffatte**, come anche al **traffico di droghe**, destinate poi ai mercati dell'Europa occidentale. Il **riciclaggio** e l'**infiltrazione** nell'economia legale sono invece prevalenti in **Svizzera, Albania e Regno Unito**.

### *Focus: mafie e narcotraffico ai quattro angoli del mondo (di Cecilia Anesi)*

Se si vuole capire a pieno l'internazionalizzazione e la globalizzazione delle mafie italiane, non si può prescindere dall'esempio del cartello del narcotraffico più potente al mondo: quello di Siderno.

Siderno è una cittadina di 18mila abitanti situata lungo la costa ionica della Calabria, e che ha dato i natali alle potenti famiglie di 'ndrangheta Figliomeni, Crupi e Comisso, quest'ultima a guida del cartello partecipato anche dalla famiglia di Gioiosa Jonica Aquino-Coluccio. Questa "cooperativa" mafiosa è talmente ben radicata all'estero che è ormai conosciuta e chiamata anche in Italia con l'appellativo utilizzato in Canada dalla costola di Toronto, ovvero il nome di "Siderno Group of Crime".

Questo escamotage linguistico, nell'epoca dei nickname e degli avatar, restituisce fortemente la dimensione moderna e transnazionale della 'ndrangheta di oggi. E per capire la 'ndrangheta di oggi bisogna fare due tipi di studio: il primo nella storia, alla ricerca delle origini e delle dinamiche che hanno generato la 'ndrangheta moderna; il secondo nell'estensione mondiale di questa organizzazione criminale che sempre più spesso, messa a dura prova da indagini, arresti e sequestri su suolo italiano, si ripara e rigenera in roccaforti a centinaia di migliaia di chilometri da "casa".

Diventa quindi fondamentale investigare proprio le propaggini 'straniere' della 'ndrangheta nel mondo, per scoprire come cresce, evolve e si sviluppa in relazione agli equilibri criminali mondiali, in relazione alle dinamiche economiche e finanziarie internazionali e in relazione alle leggi e alle normative dei singoli paesi dove va ad operare.

Non a caso nominiamo il cartello del narcotraffico di Siderno. Secondo i calcoli del Procuratore Capo di Catanzaro Nicola Gratteri la 'ndrangheta muove almeno il 40% della cocaina del mondo, che è diventata senza ombra di dubbio la sua più grande fonte di guadagno. Tonnellate e tonnellate di polvere bianca che inondano giornalmente l'Europa e milioni e milioni di euro di profitto, in parte da reinvestire nel traffico e in parte da fare entrare nel circuito dell'economia cosiddetta pulita. Una multinazionale del crimine a tutti gli effetti, la cui punta di diamante, la cui holding più di successo, è certamente il 'consorzio' sidernese.

Fa pensare il fatto che a fornire ai Comisso e ai loro alleati l'opportunità di globalizzarsi e diventare così ricchi e potenti è stato proprio il rapporto con il Canada, dove i familiari emigrati erano riusciti a stabilire i primi canali di approvvigionamento che hanno poi reso i Comisso egemoni di Siderno, una volta vinta la faida degli anni '70 con i Costa che non potevano offrire alle altre famiglie un fiorente traffico di droga come i nemici.

Il centro di giornalismo d'inchiesta Investigative Reporting Project Italy (IRPI), diretto da Leo Sisti, nell'ambito di una serie di inchieste sul narcotraffico finanziate dal Flanders Connecting Continents Grant, si è occupato di redigere una ricerca sulla

presenza del Siderno Group of Crime in Belgio, Olanda e Africa che deve ancora essere pubblicata in più articoli giornalistici, ma il cui primo capitolo è uscito il 26 e 27 marzo in Olanda, Germania, Belgio e Italia (al seguente hyperlink ci sono tutti gli articoli <https://irpi.eu/tulipani-alla-cocaina/>). Quello che IRPI, di cui la scrivente è parte, ha potuto constatare è una presenza capillare e ben radicata del gruppo sidernese soprattutto in Olanda, come confermato anche dal sostituto procuratore Antonio De Bernardo della Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria in una conversazione con IRPI di febbraio 2017. Antonio De Bernardo, coordinato dal procuratore Nicola Gratteri, è titolare dell'indagine 2015 "Acero-Krupy" che ha indagato le ramificazioni olandesi della famiglia Crupi e le ramificazioni canadesi degli Aquino-Coluccio e dei Commisso in Canada. Con le sue ricerche IRPI ha potuto provare come, nonostante gli arresti, la presenza nel mercato della floricoltura delle famiglie di Siderno è ancora molto forte grazie a una immediata riorganizzazione che la 'ndrangheta camaleontica di oggi riesce a mettere a punto appoggiandosi a familiari incensurati, prestanome e business partner (in questo caso olandesi e del nord Italia) che non si scompongono nel fare affari con la più potente mafia al mondo, anzi, ne traggono profitto sia economico che di prevaricazione sociale beneficiando di fatto dell'inquinamento del mercato che la 'ndrangheta riesce con successo a portare avanti in più settori, come quello dei fiori in Olanda.

D'altronde se pensiamo al fatto che la Santa, la prima dote, è stata pensata per restringere il numero di soggetti che si devono occupare di certe cose (come dirigere il narcotraffico e il reimpiego del capitale, ma anche come il rapportarsi con le istituzioni) e che sono sostanzialmente liberi di agire senza dovere risponde a il locale, è immediatamente chiaro come la 'ndrangheta sia al passo con i tempi. Abbiamo infatti di fronte una piccola oligarchia che regola un'unica organizzazione criminale, la cosiddetta 'ndrangheta unitaria, che però ha tentacoli e propaggini in tutto il mondo. Insomma, in tutto e per tutto una holding criminale di grande successo.

Oltre all'Olanda e al Canada, il caso della Germania è davvero esemplare. Si può dire che la Germania sia il paradiso per le mafie italiane, un paradiso che aveva avuto una sola breve interruzione dopo la strage di Duisburg del 2007 ma che ha oggi ripreso questo status a tutti gli effetti. I giornalisti di IRPI hanno collaborato a più di un'inchiesta con il centro di giornalismo d'inchiesta di Berlino Correctiv (Mafia in Deutschland, documentario NDR e articoli nel 2015; Mafia in Phorzeim documentario con RTL; "Maria und die Mafia in Deutschland - eine Kronzeugin packt aus" libro uscito a metà marzo 2017 in Germania e documentario andato in onda il 13 marzo 2017 sul canale RTL) svelando l'infiltrazione di Cosa Nostra argentina, della Stidda e della 'ndrangheta del nord della Calabria, in particolare del clan Faraò, principalmente nel centro e sud del paese.

Un simile, seppure più limitato dalle distanze, potere di infiltrazione all'estero IRPI lo ha registrato anche per quanto riguarda la mafia siciliana, Cosa Nostra, in Africa. Con il lavoro 'Mafia in Africa' dei giornalisti Giulio Rubino, Lorenzo Bagnoli, Lorenzo Bodrero e la scrivente, IRPI ha dimostrato come Cosa Nostra fosse riuscita

- grazie all'uomo chiave Vito Roberto Palazzolo latitante dagli anni '80 in Sud Africa  
- a costruire tanto una facciata di imprenditoria pulita (nel settore dei diamanti tanto quanto in quello del vino) che a essere vista come il referente perfetto per svolgere alcuni lavori sporchi come il trafficare oro sudafricano fino in Svizzera durante l'apartheid o come compiti d'intelligence durante la lotta per l'indipendenza della Namibia . Non solo, nel paese limitrofo dell'Angola Palazzolo negli anni '90 è stato uno dei pochi 'coraggiosi' che in piena guerra civile ha investito nelle miniere di diamanti del paese, accattivandosi l'amicizia di ministri e della famiglia presidenziale, i Dos Santos. Un rapporto che ha mantenuto negli anni e che lo ha portato, in tempi più recenti, a essere addirittura presentato dal governo angolano come referente per i rapporti con l'Italia e da Finmeccanica come un broker di successo per le vendite di propri elicotteri nel sud dell'Africa. Insomma una capacità di permeazione della vita sociale ed economica di una parte del continente africano che ha restituito a Cosa Nostra grandi ricchezze e grandi favori e che ha permesso a giovani leve come il boss Antonino Messicati Vitale di appoggiarsi ad una esistente rete di contatti che lo ha portato a poter acquistare, cash, 200 kg di diamanti per una cifra che può essere stata tra i 70 e i 450 milioni di dollari, come ha scoperto IRPI.

Al momento la lotta alle mafie è davvero impari, perché mentre le criminalità organizzate si muovono senza confini, le Procure e le forze dell'ordine hanno competenza solo sul proprio territorio e per agire oltre confine devono chiedere degli interventi su rogatoria. Troppo spesso (vedi caso di Vito Roberto Palazzolo) le rogatorie vengono completamente ignorate, in alcuni casi le procure antimafia si trovano davanti dei paesi governati da dittatori o in guerra e quindi senza referenti giuridici, in altri pur non venendo ignorate non vengono comunque attuate - anche in Europa - magari perché la legge del paese non prevede il reato di associazione mafiosa. Teoricamente gli attuali accordi europei prevedono che tra paesi europei ci si consegna i ricercati senza analizzare giuridicamente in loco la questione, ma la realtà dei fatti è tutt'ora diversa. Un esempio calzante è quello dell'operazione Rheinbrucke della Direzione Distrettuale Antimafia di Reggio Calabria che ha chiesto alla Germania di procedere all'arresto di alcuni indagati per 416bis (tra cui il presunto capo locale di Engen). Gli arresti sono avvenuti ma poco tempo dopo il tribunale di Karlsruhe, nel Baden-Württemberg, ha deciso che non sussistessero le esigenze cautelari e ha rimesso i presunti 'ndranghetisti a piede libero. Costoro si sono chiaramente dati alla latitanza, sfuggendo così - per ora - alla giustizia italiana. Recenti casi di operazioni di polizia congiunte di successo ne esistono, da Buongustaio (Italia-Brasile) a Acero-Krupy (Italia-Olanda), ma proprio quest'ultimo caso ci insegna come un'iniziale cooperazione positiva potrebbe non continuare in sede processuale. Infatti, le indagini congiunte portate avanti in Italia e in Olanda avevano portato all'apertura di due rispettivi procedimenti penali per reati diversi: in Italia si indagava il narcotraffico e l'associazione mafiosa, in Olanda reati finanziari connessi alle suddette attività criminali. Sarebbe quindi stato di grande importanza che entrambi i procedimenti fossero riusciti a scavare a fondo, per restituire un quadro completo della capacità di infiltrazione e della permeazione della 'ndrangheta in Olanda. Purtroppo non è andata così. Il fascicolo olandese è stato archiviato per

“mancanza di interesse nazionale” e perché l’accusa italiana è “più grave”. E’ chiaro che l’accusa di associazione mafiosa è più grave rispetto all’accusa di frode finanziaria, ma per le autorità europee (e mondiali) dovrebbe essere altrettanto chiaro che non si può combattere davvero la criminalità organizzata italiana (e altre organizzazioni di simile struttura) se non la si attacca su tutti i piani, se - come diceva Falcone - non si seguono i soldi, se non la si colpisce al cuore del proprio impero finanziario, se non se ne taglia ogni tentacolo, se non si identifica la rete di tutti quei sostenitori e facilitatori (broker, consulenti, soci, partner d’affari, politici ecc.) che ne permettono la proliferazione e la sopravvivenza.

*Focus: la criminalità organizzata cinese in Italia: attori e attività (di Stefano Becucci)*

La criminalità cinese si suddivide secondo due modalità organizzative: le bande e le organizzazioni più strutturate assimilabili per alcuni aspetti salienti alle associazioni mafiose italiane. Le prime si contraddistinguono per una serie di elementi di rilievo: giovane età dei loro componenti, mobilità interna ed esterna al gruppo, assenza di codici criminali consolidati e mancanza di un'organizzazione per comparti che salvaguardi la segretezza dei ranghi criminali superiori.

Progetti criminali di più ampio respiro contraddistinguono invece la seconda fenomenologia (di tipo mafioso) presente all'interno della criminalità cinese. Queste associazioni criminali sono contraddistinte dalle seguenti peculiarità: esistenza di una precisa gerarchia interna, pluralità di attività illecite nelle quali la consorteria criminale è coinvolta e, infine, capacità di penetrare e manipolare a proprio vantaggio le associazioni a carattere socio-economico interne alle comunità cinesi presenti in Italia.

Pur risalendo ormai a tempo addietro, organizzazioni criminali di questo tipo sono state rilevate nel corso degli anni Novanta e all'inizio del Duemila prima a Roma e successivamente a Firenze. Al tribunale di Roma si deve, nel 1995, la prima condanna in Italia per 416 bis nei confronti di un gruppo di cittadini cinesi, appartenenti a un'associazione criminale denominata "Testa di Tigre" (Trib. Roma, 1995).

Nella città di Firenze, il primo rilevante procedimento giudiziario sulla criminalità organizzata cinese risale al maggio 1999, attraverso il quale viene sancita la condanna per associazione mafiosa nei confronti di oltre venti persone. In seguito, nel corso della prima metà degli anni Duemila, affiliati alla medesima famiglia criminale vengono condannati per estorsione e organizzazione dell'immigrazione illegale (Trib. Firenze 2003). Di nuovo, in un procedimento giudiziario per riciclaggio di grandi entità di denaro (nell'ordine di miliardi di euro) aperto alla fine degli anni Duemila, troviamo elementi criminali collegati alla originaria famiglia Hsiang di Firenze, ancorché secondo le valutazioni del Gip il reato di associazione mafiosa venga derubricato in 416 c.p. (Trib. Firenze, 2010).

Le associazioni mafiose cinesi tendono ad esercitare, laddove vi sono insediamenti di connazionali, una pretesa di totalità, analogamente a quanto avviene per le omologhe organizzazioni mafiose autoctone, inserendosi nelle associazioni cinesi locali e manipolandole a loro vantaggio. Come alcuni collaboratori di giustizia cinesi hanno dichiarato a proposito dei capi criminali operanti all'epoca nell'Area fiorentina, "tutti hanno testa nera e testa bianca", volendo con ciò significare che sono coinvolti sia in attività lecite che illecite. Proprio grazie al ruolo ricoperto all'interno di associazioni legalmente riconosciute, questi elementi criminali riescono, per un verso, ad occultare le loro attività criminali, per l'altro, ad esercitare una cospicua influenza prevaricatrice fra i propri connazionali.

Nel complesso, queste organizzazioni criminali presentano una propria stabilità e persistenza all'interno delle comunità di connazionali. Semmai, occorre evidenziare alcune significative differenze all'interno del più ampio fenomeno criminale, nel senso che vi sono gruppi criminali coinvolti in ambiti illeciti specifici, mentre altri gestiscono un ampio ventaglio di attività. Un esempio di attori criminali appartenenti al primo tipo ci viene fornito dall'immigrazione illegale. Vi sono organizzazioni criminali coinvolte nelle sole attività di trasporto dei migranti che, non sempre, sono in grado di ricorrere all'uso della violenza (abbiamo casi di trafficanti che richiedono l'intervento delle bande per risolvere alcune questioni rimaste in sospeso con la loro controparte). Comunque, anche quando la violenza subentra, è fondamentalmente orientata a far sì che le operazioni di trasporto e di pagamento da parte del migrante vadano a buon fine. Per il tipo settoriale di attività e la loro spiccata flessibilità in quanto a rotte e interlocutori coinvolti, tali gruppi riproducono un modello criminale a rete piuttosto che il modello gerarchico delle organizzazioni mafiose italiane.

Il secondo tipo di attori criminali, oltre che gestire varie attività illecite come l'organizzazione delle bische clandestine, lo sfruttamento della prostituzione, le rapine, le estorsioni e l'immigrazione illegale, ricorrono alla violenza come vera e propria risorsa "strategica", idonea a stabilire forme più ampie di controllo sui connazionali. L'uso sistematico della violenza, la pluralità delle attività illecite, l'esistenza di un'organizzazione gerarchica interna - in taluni casi basata su legami familiari come nelle vicende ricordate in precedenza relative all'Area fiorentina - rendono queste associazioni criminali assimilabili alle organizzazioni mafiose. Semmai, ciò che distingue la criminalità organizzata cinese dalle associazioni mafiose italiane è l'assenza di precisi riferimenti che possano ricondurla alla tradizione delle Triadi.

Sebbene le province del Zhejiang e del Fujian - aree di provenienza della maggior parte degli elementi criminali coinvolti in attività illecite - siano state contraddistinte, sul finire degli anni Novanta dello scorso secolo, dall'emersione di formazioni criminali che si richiamano allo storico associazionismo segreto delle Triadi, riscontri in Italia in tal senso sono scarsi ed estremamente discontinui nel tempo (Xia 2008). Ci sono stati segnali di questo tipo, come ad esempio l'invio a scopo intimidatorio di "gladioli rossi", "immagini raffiguranti teste di drago mozzate" e, oggi, appellativi utilizzati da alcune bande che riecheggiano l'origine mitica della Triade, tuttavia essi sembrano più espressione di un ricorso strumentale a una simbologia di sicuro effetto intimidatorio che prove dell'esistenza, in Italia, di associazioni criminali appartenenti a tale tradizione criminale.

Un altro aspetto, allo stato delle conoscenze non sufficientemente chiaro, riguarda la presenza di strutture unitarie di comando a carattere nazionale (e sovranazionale) presenti all'interno delle associazioni criminali cinesi. L'esistenza di una struttura unitaria, secondo alcune valutazioni risalenti ad anni addietro, sarebbe presente in Italia in ragione degli stretti collegamenti con altre organizzazioni operanti sul territorio italiano e internazionale (Dna 2007). In effetti, alcuni collaboratori di giustizia in più occasioni hanno parlato di figure di rilievo residenti in Francia che



rivestirebbero un ruolo direttivo nei confronti dei gruppi criminali operanti in Italia. Tuttavia, bisogna anche dire che, ad oggi, le informazioni disponibili non sembrano aver condotto a conoscenze tali da chiarire con precisione questa questione. L'accesa conflittualità che attraversa questi gruppi criminali, determinata dal controllo monopolistico sulle attività illecite e dalle rivalità personali che possono facilmente sfociare in scontri di portata più ampia, lascerebbe semmai intendere che entro tale "universo" agiscono "forze" contrapposte: l'una tendente alla costruzione di strutture di comando unitarie, l'altra, al contrario, contraddistinta dal prevalere di spinte centrifughe.

I legami interni che contraddistinguono queste associazioni criminali sono essenzialmente di due tipi, espressione secondo gradi diversi di un vincolo di solidarietà fra gli appartenenti. Il primo, presente in particolar modo all'interno delle bande composte da giovani e meno giovani, si basa su una "fratellanza" derivante dal condividere le medesime esperienze (per taluni risalenti ad una fase precedente l'arrivo in Italia) contraddistinte da un *modus operandi* propriamente criminale, in cui le attività illecite costituiscono la principale se non l'unica "occupazione" quotidiana.

Il secondo tipo di legame si basa sulla famiglia, analogamente a quanto accade, ad esempio, per la 'ndrangheta che recluta le nuove leve all'interno del proprio nucleo familiare di origine. Facendo riferimento a padri, figli e famiglia allargata, l'organigramma criminale si struttura per linea parentela secondo precise gerarchie interne. In ragione della loro coesione interna e del loro operare a cavallo fra la sfera lecita e illecita, queste sono le forme criminali più insidiose, capaci di mimetizzarsi con facilità all'interno della rete di connazionali.

Secondo uno sguardo diacronico che tiene conto degli ultimi due decenni, il coinvolgimento in attività criminali si sostanzia, inizialmente, in reati quali l'immigrazione illegale e lo sfruttamento della forza lavoro, per poi estendersi, nel corso di questo ultimo decennio, ad un più ampio ventaglio di attività criminali come lo sfruttamento della prostituzione, il commercio internazionale di sostanze stupefacenti (in particolar modo droghe di sintesi); la contraffazione di merci importate dalla Cina o da paesi terzi in via di sviluppo; il riciclaggio di proventi illeciti; segno tutto ciò dell'instaurarsi su scala transnazionale di più solidi legami fra la madrepatria e l'Italia da parte delle organizzazioni criminali cinesi operanti sul nostro territorio.

Più nel dettaglio, il primo cambiamento di rilievo avvenuto in questi anni nell'ambito dell'immigrazione illegale riguarda l'ampliamento delle aree di origine dei migranti cinesi; mentre in passato esse erano circoscritte alle province del Zhejiang e Fujian, oggi interessano in particolar modo il Nord-Est della Cina. Il secondo attiene al prezzo di viaggio pagato dai migranti per giungere in Italia. Per coloro che arrivano in aereo direttamente dalla Cina, il costo è sensibilmente diminuito rispetto allo scorso decennio. Mentre in passato si aggirava attorno a 15-20 milioni di lire e nei primi anni del Duemila, con l'entrata in vigore della moneta unica, era fra 10.000 e 15.000 euro, oggi per chi utilizza la rotta aerea corrisponde a 8.000-9.000 euro. Il

cambiamento delle rotte di ingresso, dalla via terrestre attraverso i paesi dell'Est Europa a quella aerea, ha determinato una significativa riduzione del costo del viaggio. Mentre in passato il percorso via terra poteva prolungarsi per mesi o addirittura per alcuni anni, ed era reso particolarmente difficoltoso dal superamento di vari confini nazionali, oggi molti migranti arrivano con visto turistico, salvo poi rimanere sul territorio italiano oltre il periodo consentito dal permesso d'ingresso.

Per quanto riguarda la prostituzione, il cambiamento più evidente ha a che fare con la crescente comparsa, in questi ultimi due decenni, di donne cinesi che si prostituiscono in strada. Tale modalità, che di norma viene stigmatizzata nell'ambito della cultura cinese, è stata favorita dall'arrivo in Italia di giovani donne provenienti da alcune province del Nord-Est (l'ex Manciuria), come Liaoning, Jilin e Heilongjiang (Light 1977; Rastrelli 2008; Ceccagno 2003). Si tratta di aree urbane e industriali create ex-novo dal governo centrale di Pechino nel corso degli anni Sessanta del Novecento; aree che, a seguito del progressivo ampliamento dell'economia di mercato, hanno subito una drastica ristrutturazione dell'industria pubblica, con il conseguente licenziamento di circa 14 milioni di persone (Di Corpo 2008). La particolarità dei migranti originari del Nord-Est consiste nel fatto che essi non godono di reti di sostegno interne alle comunità cinesi, diversamente da quanto accade per i migranti del Zhejiang e Fujien (le due province che ancor oggi costituiscono la composizione prevalente dell'immigrazione cinese in Italia). Le donne del Nord-Est, giunte in Italia dai primi anni Novanta, sole e prive di legami significativi con i propri connazionali, sono maggiormente esposte al rischio di cadere nelle reti dello sfruttamento sessuale. Nel contempo hanno minori remore ad entrare nel mercato del sesso a pagamento giacché spesso l'unica alternativa che si pone loro davanti è lavorare molte ore al giorno nel laboratorio di un connazionale, dove percepiscono retribuzioni di poche decine di euro al giorno e non godono di alcuna considerazione (Tolu 2003).

Il commercio di stupefacenti (e il parallelo ampliamento in termini di numerosità e diffusione delle bande giovanili) ha assunto consistente rilievo rispetto a due decenni addietro; al contempo, il crescente consumo di sostanze stupefacenti fra le nuove generazioni denota l'indebolimento di legami familiari e comunitari che, fino a non molto tempo addietro, potevano costituire un freno a comportamenti criminali e antisociali. Ad oggi, il modello del migrante cinese dedito alla parsimonia e al duro lavoro sembra abbia perso molta della sua iniziale attrazione agli occhi delle nuove generazioni nate e cresciute in Italia.

La contraffazione di prodotti dalla Cina, un decennio fa un fenomeno di modeste dimensioni, costituisce probabilmente il principale business delle organizzazioni criminali cinesi. Per l'entità dei profitti coinvolti, tale attività ha soppiantato le originarie forme di accumulazione illecita del passato gravitanti attorno all'immigrazione illegale e allo sfruttamento della forza lavoro. In questo quadro, si registrano i primi collegamenti fra organizzazioni criminali cinesi e associazioni mafiose autoctone, come la Camorra e la 'ndrangheta. La prima, grazie al suo coinvolgimento di lungo corso nel mercato campano della contraffazione, collabora

in posizione egemone con le formazioni criminali cinesi, mettendo a loro disposizione la propria rete di distribuzione. La seconda ha stabilito accordi di collaborazione con importatori cinesi di merci dalla madrepatria verso il porto di Gioia Tauro, in ragione delle infiltrazioni e facilitazioni di cui le famiglie 'ndranghetiste godono con figure addette al controllo e sdoganamento delle merci. A questo proposito, la criminalità cinese, pur nella sua forma più strutturata come quella di tipo mafioso, non eguaglia per rilevanza e pericolosità sociale diffuse le organizzazioni mafiose autoctone. Laddove sono presenti, queste detengono infatti il saldo controllo del territorio e dei mercati illeciti nei quali sono inserite. Siamo attualmente lontani dalla possibilità, per la criminalità organizzata cinese, di espandersi al di là del territorio di riferimento - corrispondente all'esercizio del proprio potere entro le comunità di connazionali - o di minare l'egemonia criminale delle organizzazioni mafiose italiane. Si tratta piuttosto di relazioni basate sul soddisfacimento di reciproci interessi all'insegna di un patto non scritto di non belligeranza, contraddistinto dalla indiscussa supremazia dei mafiosi italiani. Entro tali vincoli, i gruppi criminali cinesi si muovono in autonomia e ritagliano il loro spazio d'azione grazie a due principali condizioni: 1) i vantaggi marginali di cui dispongono in relazione ai mercati illeciti in cui sono coinvolti, come ad esempio l'immigrazione illegale, lo sfruttamento della forza lavoro dei propri connazionali e lo sfruttamento della prostituzione; 2) il poter agire senza limiti evidenti all'interno della comunità di connazionali.

Il riciclaggio viene messo in atto reinvestendo i capitali illeciti nell'acquisto di immobili e attività imprenditoriali in Italia e, in gran parte, trasferendo i capitali nel paese di origine, grazie alle protezioni che gli elementi criminali operanti in Italia dispongono in madrepatria e alle difficoltà pressoché insormontabili per le autorità di contrasto nazionali - data la sostanziale assenza di cooperazione giudiziaria con la Cina - di individuare e colpire tali proventi illeciti. Un sistema diffuso di occultare il riciclaggio finalizzato all'acquisto di immobili ed esercizi imprenditoriali in Italia consiste nel frazionare in più intestatari appartenenti alla famiglia allargata i beni acquistati. Per quanto riguarda, invece, il trasferimento di capitali verso la Cina, vengono messe in atto transazioni finanziarie sotto soglia servendosi di money transfer compiacenti, disperdendo in una miriade di soggetti, con reale o fittizia identità, le procedure di invio del denaro nel paese di origine.

## Raccomandazioni

### *L'integrazione dei dati per un monitoraggio costante ed efficace (a cura di Transcrime)*

La mappatura delle mafie italiane all'estero, come già anticipato nei paragrafi precedenti, si basa su informazioni contenute nelle relazioni DIA e DNA. Per loro natura, tali documenti non sono orientati a fornire una raccolta sistematica e onnicomprensiva del fenomeno mafioso all'estero in tutte le sue componenti. In particolare, tali relazioni offrono un quadro esemplificativo della presenza e delle attività mafiose descrivendo eventi, indagini e operazioni emblematiche, particolarmente rilevanti sotto il profilo investigativo e giudiziario, ma che non fotografano la totalità del fenomeno.

Inoltre, si è già evidenziato come l'attenzione rivolta dalle forze dell'ordine e dagli organi giudiziari alla presenza e alle attività mafiose all'estero sia cresciuta nel tempo a seguito di eventi che hanno avuto un impatto (anche mediatico) particolarmente significativo (ad esempio la strage di Duisburg). Per queste ragioni, è estremamente problematico analizzare questa tematica da una prospettiva longitudinale avvalendosi esclusivamente di queste fonti.

Pertanto, alla luce della rilevanza assunta dalla globalizzazione delle mafie, è evidente la necessità di affiancare alle relazioni DIA e DNA ulteriori fonti che soddisfino quei criteri di sistematicità e onnicomprensività indispensabili a realizzare un'analisi puntuale e rigorosa del fenomeno nella sua complessità.

In quest'ottica, l'analisi fin qui condotta potrebbe essere ampliata e approfondita includendo ulteriori informazioni provenienti da fonti ufficiali quali:

- Relazioni prodotte dalle diverse Forze dell'Ordine;
- Ministero della Giustizia (es. rogatorie internazionali, banche dati SIDDA/SIDNA e SIPPI);
- Ministero dell'Interno (es. banca dati SDI, statistiche dell'ufficio ARO italiano su confische all'estero);
- Eurojust (es. statistiche su mandati d'arresto europeo);
- Europol (es. rogatorie internazionali, informazioni raccolte da ITOC - *Italian Organised Crime Group*, dati relativi alla confisca di beni all'estero attraverso la piattaforma SIENA);
- Interpol (es. dati sui latitanti italiani all'estero).

L'integrazione di queste informazioni consentirebbe un monitoraggio sistematico e rigoroso della presenza e delle attività mafiose all'estero permettendo un'analisi strutturata del fenomeno, anche in prospettiva longitudinale. Tale attività potrebbe essere condotta da un apposito Osservatorio sul Monitoraggio delle Mafie Italiane all'Estero, incaricato di raccogliere questa pluralità di fonti e aggregarla in maniera organica e coordinata per finalità operative, di analisi e ricerca.

### *Una Procura internazionale contro la criminalità organizzata (di Cecilia Anesi)*

Affinché le indagini contro Camorra, Cosa Nostra, Sacra Corona Unita, 'Ndrangheta ma anche cartelli sudamericani del narcotraffico, mafia russa, mafia cinese etc, siano davvero efficaci bisognerebbe creare una Procura internazionale composta da magistrati esperti

provenienti da quelle parti del pianeta che “sfornano” le mafie, che possano operare con un altrettanto preparata polizia giudiziaria che conosca le lingue, che non debba quindi basarsi solo su traduttori ma possa affrontare sia i dialetti che le lingue diverse internamente, e che possa muoversi senza rogatorie. E’ inutile che la Direzione Distrettuale Antimafia di Catanzaro o di Palermo radano al suolo una famiglia mafiosa nel paese di origine o che la DDA di Milano fermi i loro appalti al nord, se poi non si possono - per esempio - confiscare i loro beni in Germania, indagare e intercettare i loro movimenti in Olanda, seguire i loro carichi in Sud America in tempo reale, se non si può saltare da un luogo ad un altro, da un aereo ad un altro, da un conto bancario ad un altro, proprio come fanno loro.

## **Il ruolo dei facilitatori nella globalizzazione delle mafie**

### **Panama Papers: i facilitatori delle off-shore: banche, fiduciarie, studi legali internazionali (di Leo Sisti)**

Se si vuole capire in che modo si ramifica la geografia mafiosa della globalizzazione, bisogna partire non soltanto dai clan che la compongono e dai suoi boss, che oggi vantano studi universitari alle spalle e la conoscenza di lingue straniere, ma anche da chi li aiuta nel reperire canali finanziari, sempre più lontani, per ripulire il denaro frutto del business criminale. Non è più tempo dei vecchi “ragionieri”, come quelli emersi a fianco dei Riina e dei Provenzano, ma di esperti finanziari “world wide”, che mettono a disposizione le loro capacità, le loro entrate e, soprattutto, il loro “know-how”, sofisticato, e, per questo, costoso. Sono i nuovi facilitatori, il perno centrale di una generazione affaristica che deve oscurare e coprire i profitti di una nuova “business community”. E che ha scoperto i vantaggi della globalizzazione.

La globalizzazione, appunto. È sì un processo commerciale che agevola lo scambio di merci e servizi. Però, da anni, è pure l’anticamera di un fenomeno che produce criminalità in un mondo senza confini, da un continente all’altro, da est a ovest, da nord a sud. Chi ci sguazza: le mafie. Ha delle note caratteristiche: è la sentina di riciclaggio, evasione fiscale, corruzione. Chi vi contribuisce: banche, avvocati internazionali, commercialisti, fiduciarie. È il ruolo degli insospettabili, messo a nudo dall’inchiesta giornalistica “Panama Papers”, che nel 2016 ha svelato al globo intero quali nefandezze sono state compiute all’ombra di uno studio legale trasformato in una “fabbrica” di società offshore. Questo studio ha un nome, ormai familiare, Mossack Fonseca, fondato a Panama nel 1977 da una coppia di avvocati: Jurgen Mossack, figlio di un nazista delle SS, trasferito in centro America dopo la fine del secondo conflitto mondiale, e Ramon Fonseca, panamense, un passato di studente alla London School of Economics, poi ritornato in patria.

“Panama Papers” non è soltanto un’inchiesta, ma una denuncia, o come si dice in gergo giornalistico, “exposé”. È stato come scopercchiare un vaso di Pandora, grazie al lavoro, durato un anno, del network di Washington International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), un pool di circa 400 giornalisti, che per un anno, sottotraccia e senza che all’esterno uscisse una parola, hanno scandagliato una montagna di file consegnati al quotidiano di Monaco *Suddeutsche Zeitung* da una fonte anonima. A loro volta due reporter del giornale tedesco, che avevano ricevuto da John Doe, un nome in codice, più di 11 milioni di documenti racchiusi in un hard disk di 2,6 terabyte, li hanno resi disponibili ai componenti di ICIJ.

Dall’aprile 2016 più di 100 testate, per l’Italia il settimanale *L’Espresso*, appartenenti a circa 80 paesi, hanno diffuso i nomi di 12 capi di Stato e di governo, 58 loro parenti, 140 leader politici e manager pubblici d’alto rango, dittatori, emiri e reali mediorientali, monarchi africani, assi di football, mafiosi, narcotrafficienti, imprenditori, finanzieri, attori, starlettes, show girls. Tutti accomunati dal possesso di 214 mila società offshore, celate dietro trust o fiduciarie, sparse in una ventina di paradisi fiscali con la regia di Mossack Fonseca. La palma

di paradiso più battuto spetta alle British Virgin Islands (oltre 113 mila offshore), tallonata da Panama (48 mila), Bahamas (meno di 16 mila), Seychelles (più di 15 mila) e la piccolissima isola del Pacifico Niue (9.600). Ma si difendono anche altre località esotiche, come Samoa, Belize e tante altre. Da notare la presenza di tre paradisi fiscali in terra americana: Nevada, Delaware e Wyoming. I Panama Papers sono stati un vero choc, un severo j'accuse sui raffinati sistemi di evasione ed elusione fiscale, ormai di portata universale.

Ma, da soli, Mossack e Fonseca non sarebbero riusciti a creare la loro “fabbrica” di offshore senza i “facilitatori”, quelli che loro chiamavano “clienti”, che non sono, come si penserebbe, utenti finali, vale a dire tutti quei nomi eccellenti che hanno riempito per parecchi mesi le cronache. No, i veri clienti, per lo studio legale panamense, sono gli intermediaries”, ovvero gli intermediari, i veri “facilitatori”. Sono un numero immenso, oltre 14 mila, di cui meno di 200 italiani. E qui entra in ballo la crème de la crème delle banche e dei loro consulenti (avvocati, notai, commercialisti). Si contano, filiali comprese, 511 istituti di credito, responsabili della creazione diretta di 15 mila offshore.

Il record di offshore, registrate negli archivi societari di quei paradisi, è di una finanziaria del Lussemburgo che da sola ne ha costituite 1.659. Al secondo posto, una banca del Granducato, con 966, seguita da un colosso bancario inglese tramite due sue filiali (Monaco: 803; elvetica: 733) e, ancora, da un altro gigante creditizio svizzero (581). Soltanto una banca di Montecarlo, intermediaria di Mossack Fonseca, aveva circa 200 italiani correntisti con le loro belle offshore esposte al sole di Seychelles, Panama e British Virgin Islands. Gli italiani detentori di società in paradisi fiscali sono circa 1.200, non tutti identificati perché, in alcuni casi, i Panama Papers citano misteriose fiduciarie, paravento di nostri connazionali, o comunque possessori di “bearer shares”, cioè azioni al portatore, quindi anonimi. È certo infine che gli italiani preferiscono soprattutto i lidi delle Seychelles (656 offshore qui registrate), seguiti da British Virgin Islands (321), Bahamas (53), Panama (44), Samoa (26), Cipro (11). Se si escludono le banche, un ruolo importante, tra i facilitatori, l'hanno svolto alcuni dei più importanti studi legali tricolori, almeno una decina, tra Milano e Roma.

La reazione delle autorità non si è fatta attendere, con un effetto domino. Secondo i dati dell'agenzia delle Entrate, 700 facoltosi italiani, beneficiari di offshore, sono finiti nel mirino degli investigatori, ai quali dovranno spiegare come mai avessero società in paradisi fiscali. Di più. Alla fine dello scorso anno, risultano aperte 150 indagini penali in 79 paesi, dall'Europa al Nordamerica, dall'Asia all'Africa, dall'Australia Nuova Zelanda, nei confronti di 6.500 società o individui. Gli investigatori di Europol, l'ufficio europeo di polizia basato all'Aja, confrontando il database pubblicato sul web da ICIJ con il proprio archivio interno, hanno rintracciato 3.500 nomi di persone o società “sospette criminali”. Francia, Gran Bretagna, India, Pakistan e Gran Bretagna hanno inquisito 1.300 persone per evasione fiscale. In particolare, a Londra, non soltanto 43 multimilionari, ma anche 64 studi legali, alcuni dei famosi facilitatori, sono finiti sotto il tiro di una speciale task force.

Se da una parte i Panama Papers sono stati un pugno nello stomaco a protagonisti e facilitatori di nuovi meccanismi criminali, dall'altra hanno avuto il merito di provocare e accelerare cambiamenti istituzionali tra Stati. Ad esempio il 21 novembre 2016 è entrato in

vigore il trattato stipulato tra Italia e Panama, che sancisce nuovi obblighi: le autorità del paese centro americano dovranno collaborare con Roma in materia di accertamenti fiscali.



## **La mafia: da soggetto infiltrato a soggetto integrato nell'economia legale (di Giuseppe Oddo)**

Uno degli effetti più pericolosi della globalizzazione dell'economia e della finanza è la contestuale globalizzazione della domanda di beni e servizi illegali. Il fenomeno coinvolge sia attività criminali come il traffico di stupefacenti, sia il mondo delle imprese nel loro rapporto con la mafia.

Nel campo degli stupefacenti, la globalizzazione ha per esempio modificato il mercato della cocaina, dove la criminalità organizzata agisce secondo le regole classiche della domanda e dell'offerta. Verso la fine degli anni '80, quello della cocaina appariva come un mercato saturo, confinato per la maggior parte all'interno dei paesi occidentali. Con la globalizzazione sono emersi sulla scena dell'economia mondiale nuovi protagonisti come gli Stati satelliti dell'ex Urss e come la Cina, che hanno registrato una forte crescita del pil pro-capite e che aspirano a modelli di vita simili a quelli occidentali. Ciò ha determinato una forte espansione del mercato degli stupefacenti e in particolare della cocaina. Le organizzazioni criminali transnazionali potranno ottenere dai traffici di droga fatturati addirittura superiori a quelli di alcuni Stati o di alcune multinazionali.

Più complessa è l'evoluzione del rapporto impresa-mafia, che è ormai una componente strutturale dell'economia capitalistica. I magistrati in prima linea nell'azione di contrasto alla mafia hanno denunciato l'esistenza di posizioni di mercato oligopolistiche o dominanti ottenute con metodi mafiosi: imprenditori che sfruttano le loro relazioni politiche e con la mafia – ha sottolineato il procuratore generale di Palermo Roberto Scarpinato – per assumere la funzione di regolatori del mercato legale in settori quali l'edilizia e i lavori pubblici secondo logiche oligopolistiche.

Le imprese che accettano di far parte di questi cartelli entrano in un sistema protetto che da un lato elimina i costi e i rischi della concorrenza e dall'altro assicura la spartizione del mercato e dei profitti ai vari componenti del cartello. A questi network criminali aderiscono, insieme a mafiosi tradizionali, politici, amministratori pubblici e professionisti accanto a uomini che svolgono funzioni di raccordo tra gli uni e gli altri. I politici gestiscono il flusso della spesa pubblica, gli amministratori regolano i processi autorizzativi e i mafiosi intervengono nella fase di riciclaggio dei capitali e quando occorre piegare a obbedienza gli imprenditori che rifiutano di aderire al cartello criminale.

Questo quadro è andato modificandosi con i tagli alla spesa imposti dal processo di integrazione europea. La mafia ha ridotto la presenza nel ciclo dell'edilizia e delle costruzioni, trasferendo capitali in settori più remunerativi come la sanità privata, le energie rinnovabili, la trasformazione dei rifiuti, la grande distribuzione, e valuta l'opportunità di investire anche nel settore delle farmacie, dove è in discussione un disegno di legge che vorrebbe liberalizzare la vendita dei farmaci al pubblico, aprendola alle società di capitali.

Il nuovo capitalismo mafioso ha il volto rassicurante dei colletti bianchi: figure manageriali che offrono sul mercato dell'economia legale servizi molto attraenti dal punto di vista economico, che consentono alle imprese utilizzatrici di abbattere i costi di produzione e di accrescere i margini e il risultato. Un caso è quello dei rifiuti tossici come l'amianto, comparto in cui le imprese mafiose offrono a quelle legali costi di smaltimento imbattibili,

o quello delle cosiddette cartiere per le false fatturazioni, che consentono alle imprese legali di frodare il fisco.

L'illecito tributario – sottolinea un recente studio di Fondazione Res – è divenuto un altro punto di convergenza tra mondo dell'impresa ed organizzazioni criminali. È poco esplorato il collegamento tra evasione fiscale e riciclaggio dei capitali mafiosi, che in Italia assume dimensioni preoccupanti. L'Unità d'informazione finanziaria di Banca d'Italia, la UIF, ha trasmesso nel dicembre 2015 alla Procura nazionale antimafia 11mila segnalazioni potenzialmente riconducibili alla criminalità organizzata. Secondo Res, il riciclaggio funge da cerniera tra attività legali e illegali ed è attuato con operazioni finanziarie associate a fenomeni di evasione ed elusione su scala nazionale e internazionale.

Sia nel caso della dissimulazione della provenienza illecita del denaro con false fatturazioni o false importazioni, sia in quello dell'occultamento della proprietà di un patrimonio attraverso l'interposizione fittizia di società domiciliate in centri finanziari offshore, il riciclaggio avviene con schemi e tecniche operative simili a quelle per evadere il fisco. La stessa allocazione di capitali di origine illecita in centri offshore può essere la spia sia di un'attività di riciclaggio mafiosa sia di un'attività di evasione fiscale.

Come spiega l'UIF nel suo ultimo rapporto, “la varietà delle manifestazioni finanziarie della criminalità organizzata è ampia, né sono identificabili connotazioni operative inequivocabilmente peculiari rispetto a quelle riscontrabili nel più generale panorama dell'economia illecita. Evidenze giudiziarie rivelano proventi derivanti da diverse tipologie di reati, il coinvolgimento di numerosi prestanome, la continua commistione tra profitti criminali e profitti leciti, schemi operativi opachi spesso caratterizzati da molteplicità di trasferimenti...che coinvolgono un elevato numero di soggetti fisici e giuridici. Le diverse operazioni appaiono non di rado effettuate con simultaneità o stretta contiguità temporale, sovente in località distanti ovvero tra operatori attivi in settori economici non omogenei”.

Siamo di fronte ad una mafia sempre più addentro ai processi di finanziarizzazione, che agisce nell'economia legale non più come semplice infiltrata, non più come elemento di contaminazione, ma come parte integrante di essa: capace di padroneggiare tecnologie innovative, di stare nei salotti che contano e di sedere ai tavoli dei grandi affari, facendosi rappresentare da colletti bianchi e faccendieri legati a poteri occulti, in grado di determinare carriere nell'amministrazione dello Stato, di pilotare appalti per grandi opere pubbliche e di acquisire informazioni coperte da segreto istruttorio.

Il primo facilitatore dell'attività di riciclaggio, anche di quella mafiosa, appare ancora oggi, nonostante i buoni propositi dei paesi del G20, il segreto bancario e più in generale la scarsa trasparenza dei circuiti finanziari internazionali e la scarsa capacità di vigilanza dimostrata non solo dagli Stati nazionali, ma anche da organismi sovranazionali quali Fondo monetario internazionale, Financial stability board, Banca mondiale e Banca dei regolamenti internazionali (inadeguatezza emersa, per esempio, in occasione della truffa del 2012 sul tasso Libor). Il più ferreo segreto bancario associato al rifiuto di collaborare in campo giudiziario è del resto il prerequisito di tutti i veri paradisi fiscali e penali, i quali progrediscono di pari passo con la globalizzazione della finanza e la velocità di movimento dei capitali e sono tollerati proprio dagli Stati apparentemente più impegnati a reprimerli. In

un rapporto del Tesoro britannico, i proventi criminali collegati al riciclaggio e al terrorismo sono stimati in Europa nell'ordine dei 2 trilioni di euro, ovvero pari al 3,6% del PIL europeo. Un recente studio di Donato Masciandaro e Olga Balakina (*“Banking secrecy and global finance”*, Palgrave-Macmillan) ci spiega come la diffusione del segreto bancario sia correlata a una domanda e a un'offerta da parte di istituzioni finanziarie e regolatori internazionali in continua evoluzione.

È impossibile contrastare il riciclaggio con efficaci indagini giudiziarie senza una collaborazione a tutti i livelli: al livello delle autorità giudiziarie dei paesi coinvolti e al livello dei gruppi bancari e degli intermediari finanziari nella cui operatività possono annidarsi indizi e prove. La criminalità organizzata beneficia dei vantaggi della globalizzazione al pari dell'economia legale, sfrutta attraverso i colletti bianchi paesi come la Svizzera, finanziariamente tra i più evoluti, per accedere al mercato mondiale dei capitali, dell'oro, dei diamanti, delle risorse minerarie, mentre le autorità penali che dovrebbero combatterla sono spesso ostacolate da burocrazie e leggi nazionali inadeguate o superate.

## La tecnologia e la nuova geografia del crimine organizzato (di Roraima A. Andriani)

Viviamo un momento in cui lo scenario nel quale opera il crimine organizzato subisce continui mutamenti, la relazione stessa tra la geografia fisica, le competenze territoriali ripartite tra i vari gruppi criminali e le loro operazioni criminali non poteva non adeguarsi ai pressanti processi di globalizzazione. Lo stesso concetto di “crimine transnazionale”, come definito dalla Convenzione ONU di Palermo del 2000, secondo cui, un reato è transnazionale se commesso in più di uno Stato o se vi è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato, fa riferimento ad una relazione tra geografia fisica e gruppi criminali organizzati o attività criminali che non ha potuto tener conto del profondo impatto che il progresso tecnologico ha avuto sulle strutture criminali e le sue modalità operative.

Per tecnologia s'intende certamente il Web e tutte le opportunità offerte da Internet, come la moltitudine di piattaforme digitali, di canali di comunicazione, il Deep Web, ma allo stesso tempo anche innovazioni tecnologiche come i droni, le stampanti 3D e l'automazione dei sistemi logistici. Il crimine organizzato ha sviluppato un business model da impresa criminale sempre più senza frontiere, con una spiccata flessibilità ed intangibilità. I crimini finanziari sono i più significativi. Identità bancarie e dati finanziari possono essere rubati con il semplice ausilio di un digital device e di una connessione internet, utilizzati o rivenduti senza che nessuno degli “hackers” si sia alzato dalla sua sedia, abbia passato frontiere o controlli di identità, ma, al contrario, avvantaggiandosi di un alto indice di anonimato. Si assiste sempre di più a furti milionari a seguito di attacchi hacker cross border ai sistemi bancari, come nel caso dell'attacco alla Central Bank del Bangladesh nel febbraio 2016. Alcuni account della banca centrale del Bangladesh furono manomessi da hackers che inviarono alla Federal Reserve di New York diverse richieste di trasferimento di fondi. Ottanta milioni di dollari finirono su altri conti correnti in Asia con un semplice click. La tecnologia è in continua evoluzione, ed i criminali diventano sempre più attenti e sofisticati.

Altro aspetto innovativo del business model criminale è lo sviluppo incessante dell'e-commerce. Dimensione questa che si sovrappone e supera il concetto di traffici illeciti attraverso le rotte aeree, marittime e terrestri. Il mercato on-line di prodotti e di servizi illegali è in continua espansione sia nel web in superficie che nel deep web. Quando parliamo di web in superficie e deep web stiamo facendo riferimento ad una dimensione virtuale che non è rapportabile a nessun dato conosciuto. Se stabilire la dimensione esatta del “Web visibile” è impresa ritenuta particolarmente difficile, stimare quella del “Web invisibile” è addirittura inimmaginabile. La vendita on-line di prodotti e servizi illeciti non è più considerata solo come un modus operandi, ma come un vero e proprio mercato illecito robusto, in continua espansione e di grande dinamicità. Gli analisti stimano che nel medio e lungo termine sostituirà quasi completamente i tradizionali modelli di distribuzione. Si assiste ad una frammentazione della catena di distribuzione dei prodotti e servizi illeciti. Dalla commercializzazione, alla raccolta, offerta e consegna. I trafficanti per pubblicizzare la disponibilità della merce illegale e reperire i clienti utilizzano i social media come WhatsApp, Instagram, Facebook, WeChat, Ask Me, ed altre piattaforme. Una piattaforma come WeChat può, per esempio, essere paragonata ad un coltello svizzero digitale con

funzionalità multiple. È senza costi e consente lo scambio di messaggi scritti, vocali, foto, video, chiamate ed anche pagamenti attraverso WeChat Play.

Molte tecniche sono adoperate per eludere le possibilità di essere intercettati, come l'utilizzo contestuale di piattaforme diverse. Foto vengono scaricate su Facebook o Instagram, negoziazioni vengono effettuate mediante l'alternanza di messaggi scritti con quelli orali. Gli accounts, ovviamente, hanno delle vite brevi e circoscritte per la tutela dell'anonimato. Prodotti illeciti sono assemblati in centri di raccolta dove convergono da varie destinazioni e, in genere, in quantità ridotte. La vendita al minuto è parcellizzata e la consegna si effettua tramite servizi postali con mittenti inesistenti direttamente dal fornitore al consumatore, con evidente abbattimento dei costi di intermediazione.

Fuori da ogni controllo, o quasi, è l'utilizzo del Deep Web per traffici e negoziazioni illecite. Nello spazio commerciale virtuale si vende illegalmente veramente di tutto: prospera, tra gli altri, lo spaccio digitale di ogni tipo di droghe, in particolare le sintetiche, cocaina, oppiacei e cannabis. Il web riflette la realtà dei mercati illeciti, che vede nel traffico di sostanze stupefacenti un'attività criminale in continua ascesa. Il mercato delle droghe cavalca senza indugi i processi di globalizzazione cogliendone tutte le opportunità. Le organizzazioni criminali investono in "poly drug trafficking", trafficando al tempo stesso diversi tipi di sostanze nelle diverse direzioni e utilizzando le diverse droghe come merce di scambio e pagamento.

L'Africa è il continente emergente per il crimine organizzato in quanto offre nuove occasioni di mercato sia in termini di domanda, produzione e transito, considerando la fragilità economica, politica ed istituzionale di molti Stati. Il mercato africano offre l'intera gamma delle droghe: cocaina, eroina, cannabis, captagon, metamfetamine. Lo scorso gennaio è stato effettuato il primo grande sequestro di cocaina in Gibuti. L'arrivo di 500 chili di "zucchero" dal porto di Santos in Brasile ha colto di sorpresa le autorità locali che non avevano mai visto una quantità di droga di quella portata nel loro Paese. Stupiti sono rimasti anche gli specialisti del settore che consideravano prevalentemente i Paesi dell'Africa dell'ovest la rotta di transito della cocaina proveniente dal sud America. Si è di fronte a "Poly-drug trafficking" ma allo stesso tempo anche a "poly-criminal groups", poiché le organizzazioni criminali dedite al traffico di stupefacenti gestiscono anche altre attività illegali come traffico di merce contraffatta, traffico di esseri umani e migrazione illegale. Così come, allo stesso tempo, si servono di quei crimini che definiamo *enabling*, ossia che consentono lo svolgimento delle attività criminali come corruzione, produzione e traffico di documenti di identità e viaggio rubati o contraffatti, riciclaggio.

Accanto alle tradizionali organizzazioni criminali che si connotano per struttura organizzativa gerarchica e consolidata, alcune, come noto, anche per lo stretto legame con il territorio e la pervasività istituzionale, si ritrovano i gruppi organizzati a geometria variabile. Si compongono di un numero limitato di associati, criminal network che operano in maniera veloce, flessibile, fluida e che si caratterizzano per diversificazione di competenze e specializzazioni di settore. Questi network criminali sono anche un modus operandi delle organizzazioni criminali più consolidate che si servono di gruppi operativi dove rileva il ruolo e la competenza piuttosto che l'affiliazione e l'appartenenza, poiché vengono reclutati per operazioni specifiche. La massimizzazione del profitto rimane l'obiettivo comune di

tutte le organizzazioni criminali: quello che cambia è la solidità strutturale, il volume di attività, l'egemonia sul territorio, la pervasività ed influenza sulla politica e le istituzioni, la disponibilità al rischio, l'indice di violenza e la cultura criminale.

### *Focus: I facilitatori italiani delle mafie cinesi in Italia (di Stefano Becucci)*

Il ruolo di facilitatori nell'espletare le attività criminali rimanda per la gran parte a cittadini italiani che, a seconda dei casi, sono collegati organicamente ad associazioni mafiose autoctone o, in alternativa, si muovono in qualità di attori individuali. Nell'uno come nell'altro caso, essi mettono a disposizione delle organizzazioni criminali cinesi expertise e know how per quanto riguarda conoscenze, norme giuridiche e modalità di azione volte a mascherare le attività illecite messe in atto in Italia. Quando si tratta di italiani contigui alle organizzazioni mafiose autoctone, segnatamente 'ndrangheta e Camorra, essi fanno da tramite, nell'ambito dell'importazione e commercializzazione di prodotti cinesi contraffatti, con figure addette al controllo e sdoganamento delle merci nei porti nazionali di approdo. In altri casi, gli spedizionieri (italiani) mettono a disposizione delle organizzazioni criminali le conoscenze delle leggi, del loro mondo relazionale e delle modalità di azione consone affinché l'intera operazione illecita vada a buon fine.

Pur privi di collegamenti con le associazioni mafiose autoctone, la medesima funzione di facilitatori viene svolta da commercialisti compiacenti, i quali consigliano le tecniche migliori per eludere e/o evadere la tassazione fiscale a imprenditori cinesi e/o elementi criminali coinvolti in attività economiche lecite. Il sistema più diffuso, al riguardo, consiste nel chiudere imprese e riaprirle con nuove intestazioni in tempi relativamente brevi, di solito fra i sei mesi e i due anni, in modo tale da far scomparire le tracce della propria attività imprenditoriale ed eludere così i potenziali controlli messi in atto dall'Agenzia delle Entrate. Più nel dettaglio, da alcuni dati riferiti alla sola provincia di Prato per il 2014 (Camera di Commercio di Prato, 2016), il turn over annuale delle imprese cinesi è del 36,5% un dato significativo che, senza dubbio, indica sia una certa improvvisazione e approssimazione degli imprenditori cinesi nella valutazione dei rischi d'impresa e nella conoscenza delle normative tributarie italiane, come anche del fatto che all'interno di tale percentuale si celino pratiche diffuse di evasione fiscale.

Altre figure di facilitatori sono italiani (e italiane) che si prestano dietro compenso ad affittare appartamenti che poi in realtà verranno utilizzati come luoghi di prostituzione e sfruttamento della stessa da parte di organizzazioni criminali cinesi. Infine, troviamo di nuovo italiani (come anche stranieri non cinesi) coinvolti in operazioni di riciclaggio finalizzate all'acquisto di immobili e attività commerciali, come anche al trasferimento di ingenti capitali dall'Italia verso la Cina attraverso i money transfer, con operazioni sotto soglia messe in atto da mittenti cinesi reali o fittizi.

## Raccomandazioni

### *I rimedi contro i professionisti facilitatori (di Andrea Bignami)*

Vi sono certamente possibili misure di mitigazione del fenomeno dei flussi finanziari illeciti delle mafie dall'Italia all'estero e viceversa. Queste possono essere portate avanti dalla parte "non consapevole" del settore professionale, sulla base dei compiti di contrasto attribuiti e dalla normativa nazionale in materia di antiriciclaggio, avendo come base di riferimento l'attuale legislazione contenuta nel D. Lgs. 231/2007.

I professionisti dell'area economica sono chiamati dalla normativa al *contrasto* del riciclaggio da più di dieci anni. L'attuale legislazione italiana riproduce i migliori standard internazionali e la funzione assegnata ai professionisti si sostanzia nell'adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, secondo il concetto del "*know your customer*".

Necessaria conseguenza dell'impianto legislativo è che, di fronte alla certezza ovvero al sospetto che sia in corso o che sia stata compiuta o tentata un'operazione di riciclaggio, è fatto obbligo agli stessi di astenersi dal compiere la prestazione professionale e di valutare l'invio di una segnalazione di operazione sospetta (SOS) alla UIF presso la Banca d'Italia, dando modo a quest'ultima di attivare i deputati canali d'indagine tramite la DIA o il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

Dunque, le misure di mitigazione derivano necessariamente innanzitutto da una maggiore consapevolezza del fenomeno e, di conseguenza, dall'adozioni di comportamenti etici, trasparenti e responsabili.

Segue un elenco di possibili misure di ulteriore mitigazione.

- **Introduzione della materia antiriciclaggio nei corsi di laurea che siano abilitativi al conseguimento del titolo di dottore commercialista ed esperto contabile**

A oggi la materia antiriciclaggio è materia obbligatoria nella formazione continua dei dottori commercialisti: si ritiene che la formazione possa e debba iniziare anche a livello universitario.

- **Ampliamento della conoscenza delle previsioni della normativa antiriciclaggio**

Si tratta di diffondere capillarmente le previsioni normative e le *best practices* antiriciclaggio. In Italia ci sono circa 115.000 professionisti abilitati, che vanno innanzitutto informati su quanto è a loro richiesto, facendo leva anche sul necessario comportamento deontologico di tutela dell'affidamento della collettività e della correttezza dei comportamenti.

- **Ampliamento della diffusione delle analisi, studi e ricerche, e dei dati quantitativi afferenti le tecniche illecite utilizzate**

Si tratta di diffondere capillarmente le analisi svolte dagli organismi deputati (UIF, FATF-GAFI, ricerche di organismi internazionali, ricerche universitarie) in modo da diffondere la conoscenza sulle tecniche maggiormente usate dai riciclatori, sulla base dell'osservazione dei fenomeni e dei dati che sono stati raccolti.



- **Ampliamento del controllo sui professionisti non iscritti in ordini riconosciuti e non sottoposti al controllo disciplinare**

Si tratta di contrastare l'esercizio abusivo della professione, che *de facto* viene svolta da soggetti che non hanno obblighi di formazione e non soggiacciono a norme deontologiche.

- **Aumento della digitalizzazione**

Transazioni con documenti non cartacei possono aumentare il grado di controllo delle stesse e l'interpolazione dei dati. Questo è tanto più vero in un mondo che da solo va verso la digitalizzazione.

- **Ampliamento dell'attenzione sull'uso del contante e assimilati**

È necessario aumentare l'attenzione sull'utilizzo del contante ("*cash is king*") e sugli strumenti elettronici di pagamento, per esempio carte prepagate, carte virtuali, monete virtuali, *crypto* monete (*bitcoin*).

- **Pubblicità a livello nazionale dei professionisti coinvolti in azioni illecite**

Il sistema sanzionatorio attua già un efficace effetto deterrente. La sanzione "sociale" può essere un ulteriore efficace sistema di disincentivazione a comportamenti illeciti.

#### *Il ruolo dei whistleblower nella lotta all'economia opaca (di Leo Sisti)*

Bisogna avere il coraggio di affrontare il tema con il massimo di "spregiudicatezza". Le autorità tedesche e danesi sono entrate in possesso dell'hard disk dei Panama Papers, e quindi del suo contenuto, oltre 11 milioni di documenti, e dei segreti fiscali riguardanti nomi altamente sensibili. Ma questo materiale non è piovuto dal cielo, bensì è stato acquistato sborsando somme consistenti al misterioso John Doe, l'anonimo che ha fornito ai giornalisti della *Suddeutsche Zeitung*, e quindi al consorzio ICII, il suo "tesoro" di dati. Secondo notizie non ufficiali, Berlino avrebbe pagato questo "whistleblower" un milione di euro. Copenhagen invece, e questa è una cifra ufficiale approvata dal Parlamento, gli ha versato 6 milioni di corone, pari a 807 mila euro. Se la sente l'Italia di fare altrettanto?

Raccomandazioni molto forti, provocatorie, ma che potrebbero dare effetti concreti, sono state lanciate lo scorso novembre dal premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz e dal professor Mark Pieth, esperto svizzero anticorruzione. Nell'aprile 2016 erano stati tutti e due invitati dal presidente di Panama Juan Carlos Varela a far parte di un gruppo di studio che elaborasse provvedimenti ad hoc per far uscire il paese dall'empasse seguito alla pubblicazione dei Panama Papers. Ma dopo pochi mesi, in estate, se ne sono andati sbattendo la porta. Avevano chiesto che il loro rapporto finale diventasse pubblico. Una richiesta, per Varela, impossibile. È così che Stiglitz e Pieth hanno preso altre strade, sposando un'iniziativa promossa dall'Independent Commission for Reform of International Corporate Taxation (ICRICT). E redigendo un rapporto esplosivo dal titolo "Overcoming the shadow economy" (Come sconfiggere l'economia opaca). Ovvero un insieme di misure, potenzialmente efficaci per combattere il fenomeno delle offshore. Eccone alcune:

1. identificare i veri titolari di conti societari nei registri pubblici dei paradisi fiscali dove sia introdotta la ricerca per nomi;

2. scambio automatico di informazioni fiscali da paese a paese;
3. intervenire sugli intermediari, specialmente sugli avvocati, che devono attestare di conoscere i beneficiari finali delle società;
4. un singolo agente, avvocato o commercialista, rappresenta in genere centinaia, se non migliaia di società. In molti paesi non ci sono, come numero, limiti alla partecipazione di amministratori nei board delle società. È pertanto impossibile per ognuno di essi adempiere alle proprie responsabilità. Sarebbe invece necessario porre un plafond;
5. protezione dei whistleblowers. Tutti i paesi devono predisporre norme che li proteggano, si tratti di impiegati pubblici o privati. La realtà è che attualmente i whistleblowers vengono perseguiti, come nel caso di due ex dipendenti della società di revisione PriceWaterhouseCoopers (PWC), condannati in Lussemburgo a un anno in primo grado, ma anche in appello, sia pure con pena dimezzata per uno e solo la sanzione pecuniaria per il secondo. La loro “colpa”, aver fornito a un giornalista francese (anche lui indagato, ma assolto nella fase processuale) e poi al consorzio ICIJ, il file contenente i nomi di ricchi clienti di PWC, potenti multinazionali che avevano negoziato con le autorità del Granducato accordi sfacciati (i cosiddetti “tax rulings”) per pagare tasse ridicole, appena dell’1-2 per cento, sui loro affari.

#### *Strumenti per la lotta a corruzione e mafia (di Giuseppe Oddo)*

Lotta al mix tra corruzione e mafia che costituisce la più grave emergenza nazionale ed è brodo di coltura di una nuova mafia che trova nelle attività corruttive terreno fertile per nuove alleanze e per la formazione di nuove reti criminali in cui il mafioso finisce per perdere i suoi connotati storici tradizionali, ripulendo le proprie origini e trasformandosi in uomo d'affari. Utilizzo di strumenti fiscali per combattere la mafia e possibilità per l'amministrazione finanziaria dello Stato di accedere in modo incondizionato alle segnalazioni sospette di riciclaggio. Studio di ipotesi di embargo finanziario contro i paradisi fiscali, almeno contro quelli più irriducibili, che si sottraggono a forme di collaborazione tra Stati, negando loro l'accesso al sistema degli scambi internazionali bancari e finanziari. Studio di forme di collaborazione più strette tra autorità giudiziarie e forze di polizia dei principali paesi, in primo luogo europei. Se la mafia si globalizza debbono globalizzarsi anche le inchieste

#### *Gli interpreti e la cooperazione giudiziaria come strumenti di contrasto alla criminalità organizzata cinese (di Stefano Becucci)*

Sul piano del contrasto, sarebbe opportuno costituire, in quelle città in cui vi è una cospicua presenza di cittadini cinesi, delle unità investigative composte da personale specializzato che dispone delle conoscenze di base della cultura cinese ed è in grado di colloquiare nella lingua dei migranti, mettendo in conto, in prospettiva, che tali unità dovrebbero essere composte da cittadini italiani di origine cinese. A Milano, il fatto che alcuni investigatori interloquiscano con i cittadini cinesi nella loro lingua ha avuto rilevanti effetti nel contrasto alla criminalità, incentivando le vittime a denunciare i reati. Pur non esponendosi pubblicamente, esse hanno

preso come riferimento questi investigatori, in modo da consentire l'arresto in flagranza di autori di reati estorsivi

Un altro aspetto problematico attiene al ruolo degli interpreti cinesi coinvolti nelle traduzioni. In taluni casi, vi sono stati interpreti che, impiegati come traduttori nel corso di intercettazioni telefoniche, trasmettevano le informazioni ai connazionali oggetto dell'indagine giudiziaria. Per evitare tale pericolo, servirebbe un attento e scrupoloso screening delle persone di origine cinese abilitate a prestare il loro servizio come traduttori, predisponendo un elenco di nominativi su scala nazionale o regionale in modo che le Forze dell'Ordine e la Magistratura possano attingere ad esso, nel momento in cui a livello locale non sia possibile reperire le persone appropriate.

In più, gli interpreti ricevono compensi estremamente bassi, pari a 5 euro all'ora, aspetto che senza dubbio non li incentiva ad avere una relazione continuativa con l'Autorità giudiziaria. Infine, la questione più delicata riguarda le procedure volte a salvaguardare la loro identità. A quanto sembra, i difensori degli imputati hanno la possibilità di identificare gli interpreti. Per cercare di occultare la loro identità, talune questure inseriscono negli atti giudiziari, al momento della chiusura delle indagini, i nominativi di tutti gli interpreti di cui normalmente si servono in modo da non trascrivere solo colui che effettivamente ha condotto la traduzione degli atti. In special modo per quei procedimenti che prevedono imputazioni per associazione di tipo mafioso, le intimidazioni cui potrebbero essere sottoposti gli interpreti, se non adeguatamente tutelati, possono rivelarsi particolarmente pericolose.

L'ultima questione riguarda la cooperazione giudiziaria con le autorità cinesi. Collaborazione che, a quanto sembra, è sostanzialmente inesistente. Di recente, la Procura della Repubblica di Milano ha richiesto, nell'ambito di un procedimento per contraffazione di merci, la collaborazione delle autorità cinesi. Tuttavia, nel momento in cui la parte cinese ha risposto chiedendo che le venissero inviati gli atti, l'Autorità giudiziaria italiana ha reputato opportuno non procedere oltre, per non mettere a rischio l'indagine. In effetti, in assenza sia di precisi protocolli d'intesa che di reciproca fiducia fra le parti, è arduo pensare che si possa stabilire una proficua collaborazione fra autorità italiane e cinesi.

La cooperazione giudiziaria con la Cina è di estrema rilevanza poiché si tratta di una criminalità che, per il tipo di attività in cui è coinvolta, ha carattere transnazionale. Ciò vale, in particolar modo, per l'immigrazione illegale, lo sfruttamento della prostituzione, il traffico di droga, la contraffazione di beni e il riciclaggio in madrepatria. In più, gli elementi criminali presenti in Italia mantengono stretti legami con i loro interlocutori nel paese di origine: talvolta si rifugiano in Cina dopo la commissione di un crimine, in attesa che la situazione in Italia ritorni alla "normalità"; in altri casi, i componenti dei gruppi criminali erano già conosciuti dai loro connazionali come persone che avevano commesso dei reati nel paese di origine. Ciò fa ritenere che le agenzie cinesi di law enforcement dispongano di informazioni sul conto di individui presenti in Italia che potrebbero risultare particolarmente proficue nel contrastare la criminalità cinese. Infine, visto che la gran parte delle attività illecite hanno una dimensione transnazionale, l'assenza di un'efficace cooperazione giudiziaria fra la Cina e l'Italia rende particolarmente arduo debellare in via definitiva queste associazioni criminali: l'eventuale scompaginamento della componente "italiana" non necessariamente condurrà a uno smantellamento dell'intera organizzazione transnazionale.







## Bibliografia

- Ceccagno, A. (2003). Le migrazioni dalla Cina verso l'Italia e l'Europa nell'epoca della globalizzazione. In A. Ceccagno (Ed.), *Migranti a Prato. Il distretto tessile multi-etnico* (pp. 25–68). Milano: Franco Angeli.
- Di Corpo, U. (2008). *Analisi ed elaborazione dati sull'immigrazione cinese in Italia*. Roma: Organizzazione Internazionale per le Migrazioni-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. Retrieved from [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0933\\_Indice.pdf](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0933_Indice.pdf).
- Direzione Nazionale Antimafia. (2007). *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia*. Roma.
- Light, I. (1977). The Ethnic Vice Industry, 1880-1944. *American Sociological Review*, 42(3), 464–479. <https://doi.org/10.2307/2094751>.
- Rastrelli, R. (2008). Trafficking o smuggling? Fonti e interpretazioni a confronto. In A. Ceccagno & R. Rastrelli, *Ombre cinesi? Dinamiche migratorie della diaspora cinese in Italia* (pp. 39–65). Roma: Carocci.
- Tolu, C. (2003). Diversificazione nei luoghi di origine dei migranti cinesi. In A. Ceccagno (Ed.), *Migranti a Prato. Il distretto tessile multi-etnico* (pp. 137–166). Milano: Franco Angeli.
- Tribunale di Firenze. (2003). Richiesta per l'applicazione di misura cautelare della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, No. N. 20505/00 RGNR/Mod.21.
- Tribunale di Firenze. (2010). Ordinanza applicativa di misure cautelari personali e reali, No. N. 9667/09 RGGIP, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Firenze.
- Tribunale di Roma. (1995). Sentenza N. 285/94.
- Xia, M. (2008). Organizational Formations of Organized Crime in China: perspectives from the state, markets, and networks. *Journal of Contemporary China*, 17(54), 1–23. <https://doi.org/10.1080/10670560701693039>.

<b>Tavolo: 2</b>	<b>Mafia ed economia</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Consistenza ed effetti della criminalità organizzata sull'economia.</b>
<b>Coordinatore</b>	<b>Adriano Giannola</b>

### ABSTRACT

La relazione illustra sinteticamente le stime concernenti la consistenza patrimoniale e reddituale della economia illegale, considerata in conformità alla distinzione tra attività illegali (oggetto di stime e rilevazioni) e attività criminali (non soggette a valutazioni ufficiali). La rilevanza del fenomeno criminale in termini di prodotto lordo e di consistenza patrimoniale è decisamente in espansione con un processo di traboccamento dalle basi storiche meridionali verso le aree centro settentrionali. Per l'aspetto patrimoniale, non esistendo attendibili dati di stock ci si riferisce a stime concernenti il valore economico dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali.

La presenza della criminalità organizzata si manifesta dunque in significativa espansione e punta ad una sistematica penetrazione in nuovi ambiti territoriali. Nelle aree di nuovo radicamento, nel Centro-Nord, prevalgono le attività *enterprise syndicate* rispetto a quelle *power syndicate* che caratterizzano le aree di tradizionale presenza mafiosa

In corrispondenza a questa capacità evolutiva, la vulnerabilità delle imprese si è fortemente accresciuta anche per effetto dell'intensa crisi economica che ha fatto seguito al 2008.

Nel valutare quali sono i fattori che hanno favorito l'espansione della criminalità nella sfera dell'economia è sembrato utile mettere in luce il labile confine tra illegalità (sommerso, lavoro nero, infedeltà fiscale) e criminalità, e al contempo considerare le strette relazioni di complementarità più che di concorrenza tra attività emerse e sommerse nel nostro sistema produttivo.

Un rilevante impulso all'economia criminale viene dall'attività usuraia favorita dal regime di razionamento che domina l'attività delle aziende di credito; anche questo è un fattore molto significativo di maggior vulnerabilità delle imprese.

A contrastare l'espansione criminale, è necessario affiancare all'azione di repressione una politica attiva che attenui i vincoli che condizionano i comportamenti degli operatori, specie di quelli minori: un'azione che affronti congiuntamente nodi strutturali che condizionano aspettative e prospettive di ripresa dell'economia. Pari rilievo strutturale è dare avvio di una necessaria rigenerazione istituzionale. A tale scopo la realizzazione di zone economiche

speciali rappresenterebbe un potenziale, utile laboratorio di immediata e concreta sperimentazione.

Sette proposte corredano il lavoro del tavolo tematico sostanzialmente mirate al tema delle aziende confiscate e sequestrate con riguardo alla tutela dei lavoratori di queste aziende, a definire condizioni a sostegno della loro permanenza sul mercato. Si propone anche di definire percorsi formativi gestionali adatti a consolidare il governo di queste imprese. Una proposta concerne la costituzione di un Fondo a difesa dall'usura; in due casi è formulata la richiesta di favorire accessibilità a dati e a strumenti di analisi.

## **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI**

### **Mafia e economia**

*I contesti ad illegalità diffusa o legalità debole (intermediazione impropria nell'accesso al lavoro); I costi e le distorsioni dell'illegalità sull'economia reale (riciclaggio, racket delle estorsioni, usura, tipologia di spesa pubblica e capacità di "cattura" delle organizzazioni criminali); Il peso dei principali mercati illeciti nell'economia (alla luce delle nuove modalità di misurazione del PIL); Forme di contrasto e prevenzione, patrimoniale e/o reputazionale, alle attività economiche della criminalità organizzata (valutazione strumenti su vulnerabilità delle imprese, rating di legalità, certificazione antimafia); Criticità e potenzialità economiche delle politiche di riuso dei beni confiscati (efficienza delle amministrazioni giudiziarie, sistema cooperativo ed economia sociale, ecc.);*

## **DESCRIZIONE OBIETTIVI.**

## **ANALISI E PROPOSTE**

## **RELAZIONE**

### **ANALISI GENERALE**

#### **Consistenza ed effetti della criminalità organizzata sull'economia.**

##### **Il rilievo reddituale e patrimoniale**

Sul volume di affari delle mafie, le dimensioni dell'economia illegale in genere e il mancato sviluppo da essa determinato, sono state prodotte diverse stime a volte significativamente discordanti anche in considerazione di criteri diversi utilizzati.

Secondo la stima fornita dall'ISTAT per il 2014, *"l'economia non osservata (sommersa e derivante da attività illegali) vale 211 miliardi di euro, pari al 13,0% del Pil. Il valore aggiunto generato dalla sola economia sommersa ammonta a 194,4 miliardi di euro (12,0% del Pil), quello connesso alle attività illegali (incluso l'indotto) a circa 17 miliardi di euro (1% del Pil). Fra il 2011 e il 2014 il peso sul Pil dell'economia non osservata è passato dal 12,4% al 13,0%".*



Il confine tra attività sommerse e attività illegali tracciato nel sistema dei conti, è incerto essendo stabilito, in maniera esplicita, che devono essere presi in considerazione soltanto i flussi economici relativi ad attività illegali connesse a *operazioni (transactions)*: per le quali si presuppone l'esistenza di un mutuo accordo tra i soggetti. A questo fine sono state considerate le attività relative al traffico e al consumo di droga, al contrabbando di tabacchi e ai servizi di prostituzione. Per tutte le altre attività illegali (furti, estorsioni ecc.), per le quali manca il requisito del libero consenso tra le parti, non esiste, obbligo di effettuare valutazioni.

Sempre secondo l'ISTAT nel 2014 l'economia non osservata è particolarmente elevata nei servizi e nelle costruzioni. Il suo valore aggiunto derivava per quasi la metà dalla sotto-dichiarazione degli operatori economici e per oltre un terzo all'impiego di lavoro irregolare. Le attività illegali (droga, prostituzione e contrabbando di sigarette) rappresenterebbero l'8% dell'economia non osservata, incidendo per poco meno dell'1% sul PIL. Quanto al lavoro, secondo l'Istat, le unità di lavoro irregolari, rappresentano circa il 12% del totale; sfiorano il 20% nel Mezzogiorno (il 30% in Calabria) e valori inferiori al 10% nella media del Centro-Nord.

In Italia il fenomeno delle attività illegali assume dimensioni superiori a quelli di altri paesi sviluppati. L'incidenza del mercato della droga rispetto al PIL si attesta allo 0,6%, un valore superiore allo 0,1% di Francia e Germania, del Regno Unito (0,3%) e anche della Spagna (0,5%).

Altre stime, (Herwartz et al. 2015, Boccuzzi, Iuzzolino, Sarnataro, 2013) dell'economia sommersa ritengono che essa rappresenti oltre il 20% del PIL; valore in linea con quello della Spagna ma superiore a quelli di Francia e Germania (17%) e del Regno Unito (15%).

Quanto ai ricavi delle attività criminali essi influenzano ovviamente l'intensità del fenomeno del riciclaggio: a livello mondiale secondo il FMI il riciclaggio ammonta a circa il 5% del PIL; le stime domestiche indicano dimensioni mediamente superiori al 10% (Argentiero et al., 2008). Secondo *Transcrime*, per il 2012 il giro d'affari delle attività illegali sarebbe stato intorno ai 25,7 miliardi, mentre se si estrapola quello delle mafie questo si collocherebbe entro una forchetta tra 8,3 e 13 miliardi, presumibilmente da ritoccare in eccesso.

Un approfondimento sulle attività criminali e la loro rilevanza deve distinguere tra attività connesse a "capacità imprenditiva" (*enterprise*) rispetto a quelle tipicamente "impositive" (*power syndicate*: estorsive e di controllo del territorio). Una distinzione particolarmente rilevante per l'attualità e la storia del fenomeno in Italia che è condizionato in misura consistente dal carattere duale dell'economia: le forti differenziazioni socio-economiche tra Nord e Sud determinano rilevanti disparità nel rilievo e la genesi della tipologia dei fenomeni illeciti e delle loro interazioni con l'economia ufficiale, per non parlare delle interconnessioni delle attività criminali con quelle ufficialmente definite illegali e/o sommerse..

Le due dimensioni di analisi – la prima basata sulla distinzione tra tipologie di crimini delle mafie, la seconda legata alla geografia dualistica di comportamenti e contesti – vanno esplorate congiuntamente. Lavori empirici (Ardizzi-Petraglia-Piacenza-Turati, 2014; )

offrono spunti utili per valutare i fenomeni e avanzare proposte di prevenzione e repressione degli stessi.

Stime territorializzate della dimensione dell'economia criminale nelle province italiane impiegando una versione del metodo monetario del Currency Demand Approach (CDA), utilizzato in letteratura per la stima dell'evasione fiscale (Ardizzi-Petraglia-Piacenza-Turati (2014)) mostra che le province del Centro-Nord, in media, esibiscono un'incidenza maggiore rispetto alle province del Sud, sia del valore in % del PIL delle attività di sommerso economico (19% contro il 14%), sia delle attività illegali (circa 11.5% contro il 6,7% del ). Questa "mappatura" evidenzia l'economia criminale come vera questione nazionale. Pur conservando i centri decisionali in prevalenza nei luoghi di origine, la criminalità organizzata espande le attività "imprenditoriali" nel Centro-Nord, dove può contare su mercati di consumo più remunerativi e ottenere maggiori introiti, quindi un ritorno superiore rispetto all'impiego nei territori di origine delle risorse estratte.

La "mobilità" territoriale segnala una progressiva infiltrazione del crimine organizzato in economie considerate (specie dai residenti) sane e impermeabili ai fenomeni mafiosi. E questo processo in atto del quale non sembra esserci percezione adeguata, ha anche l'effetto di attivare un flusso di trasferimenti "di origine criminale" dal Sud al Nord.

Il riciclaggio dei proventi da attività illecite si avvale di diversi canali di immissione nel circuito legale: a) il sistema finanziario; b) la costituzione o l'acquisizione di società; c) l'acquisto di immobili. Il canale finanziario viene tipicamente impiegato come canale *diretto* e procede tipicamente in tre fasi: *placement* i proventi vengono depositati in una istituzione finanziaria; *layering* vengono poste in essere una serie di operazioni di movimentazione finanziaria per far perdere traccia dell'origine illegale dei fondi; infine; *integration* completa il processo di infiltrazione nell'economia ufficiale impiegando i fondi "ripuliti" per investimenti in attività legali.

Le stime di Ardizzi-Petraglia-Piacenza- Schneider-Turati (2014) condotte anche per categoria di reati e territori, rilevano significative differenze tra Nord e Sud del paese in termini di articolazione e di incidenza complessiva del fenomeno, nelle due componenti del riciclaggio di origine criminale (*enterprise / power syndicate*). In particolare, la quota di denaro sporco riciclato attraverso il sistema finanziario al Nord è pari al 7,5% del Pil e a circa il 5% al Sud. Per la media delle province meridionali, il dato relativo al riciclaggio da *power syndicate* è doppio rispetto a quello del Nord (6.3% contro il 3.4%), mentre è vero il contrario per il riciclaggio da *enterprise syndicate* (1.7% al Nord contro l'1.2% al Sud).

## **Patrimonio**

Se è arduo stimare il dato del rilievo delle attività criminali sul PIL ancor più arduo è valutare l'aspetto patrimoniale delle attività criminali non fosse altro per il fatto che è un dato di stock a valle di decenni e decenni di accumulazioni certo inosservata. Un segnale quantitativo molto limitato ma significativo può desumersi dall'azione di "sottrazione" al patrimonio criminale attuato da confische e sequestri.

L'entità del fenomeno delle aziende sequestrate e confiscate è in costante crescita. La "Relazione sulla consistenza destinazione e utilizzo dei beni sequestrati e confiscati" della Camera dei deputati ,del febbraio 2016, aggiornata al 30 settembre 2015 prende in

considerazione i dati degli ultimi cinque anni (2011-2015); essa evidenzia la prevalenza del fenomeno al Sud con la Sicilia che continua a mantenere un primato con 793 procedimenti (28,3% del totale nazionale). Complessivamente i beni sequestrati e confiscati presenti nel data base nazionale sono 148.056 di cui sequestrati 17.856 (12% del totale e 13.418 negli ultimi cinque anni) la maggior parte dei quali, (7.437) in Sicilia.

I beni confiscati, in via provvisoria o definitiva presenti in Banca Dati, sono 50.176. Al primo posto le regioni meridionali 72,9%, con la Sicilia al 25,4% (12.755 sui 36.566 casi al Sud). Il primato spetta a Palermo che negli ultimi cinque anni ha visto 5.874 confische.

## **Aziende**

Sempre con riferimento agli anni 2011- 2015 , 718 sono state le aziende sequestrate e 215 le aziende confiscate, mentre 23.049 è il totale delle aziende sequestrate e confiscate nel territorio nazionale entro dicembre 2015 . Le aziende ancora attive sono 795 (appena il 3,5%) con un totale di 8.349 dipendenti (una media di 10,5 dipendenti a impresa).

## **Il valore economico dei beni sequestrati e confiscati**

Il Viminale stima che da agosto 2014 al 31 luglio 2015, a livello nazionale, siano stati sequestrati alla criminalità organizzata circa 14.530 beni, per un valore di 5,6 miliardi di euro, mentre i beni confiscati nello stesso periodo sono stati 3.801 per un valore di 678 milioni di euro.

Il patrimonio complessivamente sequestrato e confiscato ha un valore ingente (si stima per difetto intorno ai 30 Miliardi di euro). I dati forniti dall’Agenzia, a Gennaio 2013, dicono che le aziende confiscate fanno riferimento ai più svariati settori: più del 50% al terziario (commercio, servizi alla persona, ristorazione, grande distribuzione, etc); circa il 25% al settore delle costruzioni (dalla produzione di cemento al movimento terra, fino all’accaparramento di appalti pubblici attraverso società edili, poi il settore dell’agroalimentare (circa il 10%, con una pervasività mafiosa che si registra su tutta la filiera, dal mondo agricolo alla trasformazione industriale ed alla gestione della distribuzione dei prodotti nei mercati generali).

Va messa in evidenza la dimensione nazionale del fenomeno: seppur le regioni a tradizionale presenza mafiosa ospitano gran parte delle aziende confiscate, sequestri e confische molto ingenti hanno svelato il consolidato radicamento delle mafie nella economia e in territori come la Lombardia (terza regione per numero di aziende confiscate, con Milano terza provincia dopo Palermo e Napoli ), il Lazio, il Piemonte e l’Emilia Romagna,. E' plausibile attendersi che tra qualche anno Lombardia e Lazio supereranno Calabria e Puglia per arrivare ai livelli di Sicilia e Campania.

Un'altra fonte utile per capire la dimensione del fenomeno è la relazione che il Ministero della Giustizia fornisce annualmente al Parlamento in merito all’applicazione di quanto previsto dalla legge 109 del 1996. La lettura di questi dati, aggiornati a settembre 2013, evidenzia la dimensione del fenomeno perché la Banca Dati del Ministero di Grazia e

Giustizia fornisce un dato aggregato delle aziende sottoposte a misure di prevenzione, dalla fase di sequestro a quello di confisca definitiva. Secondo questi dati sono 7623 le aziende sequestrate o confiscate, un numero notevolmente superiore a quanto stimato finora in relazione alle aziende confiscate in via definitiva. Un dato che testimonia la necessità di intraprendere azioni normative per rendere maggiormente agevole la procedura, è quello che fa riferimento agli ultimi 5 anni: dal 2009 al 2013 sono stati emanati provvedimenti di sequestro e/o di confisca per un numero pari a 5738 beni aziendali, ovvero il 75% del totale.

### **Vulnerabilità**

Date queste dimensioni reddituali e patrimoniali delle attività criminali sono evidenti le conseguenze significative - e nocive - per l'economia, pur essendo difficili da quantificare.

E l'evoluzione territoriale oltre che dimensionale delle attività criminali segnala una notevole vulnerabilità del sistema.

Gli imprenditori e i lavoratori delle imprese in mano ai mafiosi o con essi colluse, operano con incentivi perversi: talora l'azienda esiste per riciclare, o ottiene una certa domanda di mercato solo perché i concorrenti sono intimiditi.

Rispetto alle "normali" attività di impresa le conseguenze economiche della presenza criminale sono molteplici. In estrema sintesi ai costi, diretti e indiretti, che vengono inflitti agli operatori economici, quali estorsioni, imposizione di manodopera o fornitori, imposizione di limitazioni (divieto di accedere a certi clienti, prodotti, mercati), intimidazione e ritorsioni (pressione psicologica, danneggiamenti o distruzione di locali, impianti, macchinari, attentati incendiari e dinamitardi, lesioni personali, in casi estremi e ormai rari omicidi), vanno sommati gli effetti connessi alla diffusione di una economia illegale (corruzione, sommerso e altre forme di attività contrarie alla legge);

L'effetto ultimo è il costo in termini del mancato sviluppo economico e sociale addebitabile alla presenza operativa delle attività criminali.

Ciascuno dei suddetti profili presenta peculiari difficoltà di rilevazione e quantificazione. Quando delle mafie si sapeva molto poco, l'impresa era proibitiva. Le evidenze investigative e giudiziarie costituiscono a tutt'oggi il materiale empirico di gran lunga più utile; da una trentina d'anni le indagini hanno prodotto una mole ingente di dati (sempre più spesso *hard*, basati sull'osservazione diretta), in base ai quali è possibile formulare stime, controllabili, e attendibilmente comparabili con altri sistemi, come è stato fatto per i costi dell'estorsione (La Spina 2008, Di Gennaro, La Spina (2010).

### **Cosa favorisce l'espansione criminale: il labile confine tra illegalità e criminalità.**

L'attività della criminalità organizzata, in espansione, procede per traboccamento dalle zone storiche a quelle più ricche e siluppate sfruttando a tale scopo quelli che oggi sono effettivi vantaggi competitivi.

Ciò inserisce un elemento aggiuntivo, determinando un rapporto perverso tra le aree del Paese che si manifesta in un crescente interesse del crimine organizzato a penetrare in altre

regioni, investendo lì i proventi dell' attività criminale tipo *power syndicate* e determinando anche un trasferimento che redistribuisce risorse dal Sud al Nord.

In questo quadro, per il rilievo che assume nel Paese, va considerato il fenomeno dell' economia informale, del sommerso, più genericamente del "nero" (evasione fiscale e contributiva) ed il significato -ai fini nostri- che ha l' impatto della diffusa illegalità riferibile al sistema produttivo. Oggi prevale una "narrazione" che considera il fenomeno come portato della disoccupazione di massa e della crisi sociale che essa alimenta, laddove, in un passato non remoto, si indulgeva all' ottimismo di chi in questo spontaneismo brulicante vedeva una impetuosa vivacità da incoraggiare, proteggere e, pian piano, condurre alla luce del sole. In quest' ultimo caso le zone d'ombra dell' economia erano considerate entità per molti versi autonome e promettenti destinate a ricongiungersi alla parte ufficiale del sistema (di qui, patti di emersione e simili).

In altri termini, di norma il fenomeno del sommerso, specie se associato alla crisi, rinvia alle endemiche precarietà del Mezzogiorno, ma al contempo è (stato) considerato non confliggere, anzi spesso concorrere al rigoglioso sviluppo del Centro - Nord.

Inoltre, con il varo dell' Euro, l' impossibilità di usufruire di riallineamenti del cambio non ha frenato e forse incentivato l' ulteriore immersione e la polverizzazione di quote della struttura produttiva del Sistema Italia. Tutto ciò ha reso più labile lo spartiacque tra criminalità ed illegalità: un fatto che si presta a significative considerazioni. Da un lato l' impresa, o meglio l' attività sommersa può essere veicolo non secondario di riciclaggio e penetrazione nell' economia formale; dall' altro il rapporto tra attività estorsive (tipo usura) e economia informale è immediato, ben comprensibile e fa sì che l' impresa diviene obiettivo vulnerabile per definizione e strumentale alle strategie di sfruttamento e/o di espansione delle attività criminali.

L' analisi strutturale del Sistema Italia (nanismo delle imprese e persistente *downsizing*, razionamento del credito, dilagante infedeltà fiscale) fornisce una chiave per comprendere la dinamica sopra descritta e al contempo indica percorsi necessari -al di là della pura repressione- per contrastare a monte le condizioni che favoriscono quanto sta avvenendo. Intervenire su questo versante rappresenta anche il miglior presidio rispetto al rischio ampiamente documentato che l' illegalità come strumento della strategia criminale consenta di penetrare con sempre più efficacia nel circuito delle imprese emerse e in territori via via più ampi. Altro aspetto, non secondario, connesso al ruolo dell' economia informale è che essa spesso non si contrappone, bensì risulta funzionale alla sopravvivenza e/o al successo di una quota rilevante delle imprese emerse. Il che mette per lo meno in dubbio il consolidato rilievo che si limita a considerare l' aspetto di concorrenza sleale praticato dal sommerso nei confronti delle attività regolari. Una contiguità di reciproco interesse tra economia emersa ed economia "illegale" comporta l' evidente rischio di aprire il varco alle strategie di intervento delle organizzazioni criminali.

Segnale di questa funzionalità è la dinamica del fatturato per addetto nelle varie classi dimensionali di impresa. Questo indice evidenzia macroscopiche ed eloquenti anomalie particolarmente forti nei settori tradizionali (quelli del *made in Italy*). E' significativo il fatto che ben diverso è il quadro che emerge dal confronto tra fatturato per addetto e valore

aggiunto per addetto (pari al fatturato al netto degli acquisti di beni intermedi e materie prime). Soprattutto, ma non solo, nel Mezzogiorno ad un fatturato per addetto estremamente più elevato per le imprese di dimensione più ridotta, si accompagna un valore aggiunto per addetto particolarmente più contenuto proprio nelle classi dimensionali più piccole ed in particolare in quella minima. Un' evidenza che abbina livelli tanto elevati di fatturato a livelli così bassi di valore aggiunto può essere ricondotto a coerenza solo facendo ricorso alla "ruota di scorta" dell'economia sommersa. E, al contempo, conferma il rilievo in questa specifica "catena del valore" del ruolo delle cosiddette esportazioni interne (sommerse) meridionali.

Il fatto che queste anomalie persistano e rilevanti negli anni segnala l' accentuazione della via italiana al *downsizing* che implica sì concorrenza ma anche una stretta contiguità e complementarità tra emerso e sommerso. In un' ottica statica, ciò consente una sostegno alla competitività delle imprese emerse ed al contempo segnala una difficoltà che pone sulla difensiva il nostro sistema produttivo e -nello specifico- lo rende significativamente vulnerabile all' azione della criminalità.

### **Cosa favorisce l' espansione criminale: razionamento del credito e usura.**

La tradizionale attività estorsiva si caratterizzava come "servizio" di protezione fornito e/o imposto agli attori economici senza che fossero vittimizzati da altri atti illegali, una attività di "potere" (*power syndicate*) con funzione strategica connessa al controllo sociale del territorio. Oggi, l'estorsione assume sempre più il carattere *enterprise syndicate* finalizzata all'acquisizione delle attività di impresa. Rappresenta cioè una significativa diversificazione, una evoluzione strategica dell'attività delle organizzazioni mafiose. In molti casi l' estorsione *prelude* all'offerta usuraia tesa a impadronirsi o partecipare all'attività economica.

Mentre l'attività estorsiva *nelle aree originarie di radicamento* è la *prima* attività illegale compiuta la cui funzione è -con l' esercizio del "potere"- accumulare in forma primaria e illegale risorse economiche e controllare il territorio; *le aree di nuovo insediamento* che hanno caratteristiche locali molto diverse non possono essere immediatamente e visibilmente aggredite mediante intimidazioni e violenze. Proprio il carattere più latente e invisibile della performance criminale permette di puntare all'obiettivo dell'impossessamento della o della compartecipazione all'attività economica della vittima (Di Gennaro, 2017).

Questa infiltrazione territoriale è facilitata in questi anni dalla crisi economica che ha permesso a molti gruppi criminali di agire come banche sui territori grazie alla liquidità di cui esse dispongono: un fenomeno fortemente accentuato dall'irrigidimento dell'offerta di credito bancario che accresce la vulnerabilità delle imprese ed ha favorito lo sviluppo di una consistente domanda illegale di credito.

Si è in presenza di una diversificazione nei tipi di usura: da *usura di vicinato*, a *usura di camorra*, fino a un' *usura professionale* per la quale l'attività usuraia non è più centrata su nuclei familiari e/o persone (professionisti) autonomi, ma sempre più dalla presenza del crimine organizzato per le quali l'usura rientra ormai nell'alveo delle loro attività

economiche, prestandosi facilmente ad essere un'attività di *laundering* (per es. con l'acquisizione di immobili; attività produttive, ecc.), nonché, come *reato scopo*, fortemente idoneo all'acquisizione di patrimoni economici.

La diversificazione è anche territoriale in virtù dei squilibri strutturali del Paese che si riflettono sulla distribuzione delle attività produttive e della ricchezza. Squilibri che danno luogo ad una sistematica, consolidata discriminazione del credito a scapito delle frange più deboli fattasi più intensa da quando il processo di consolidamento ha privato molte comunità locali (sostanzialmente quelle del Mezzogiorno) di proprie istituzioni finanziarie e creditizie.

Data la natura del credito (specie del circolante) come essenziale fattore di produzione sarebbe giustificata la produzione di una normativa ad *hoc*. Le banche raccogliendo i risparmi dei cittadini ed operando una offerta del credito finalizzata a generare profitti, drenano risorse dai territori e pertanto maturano nei confronti delle popolazioni locali un *debito* e una *responsabilità* che può essere tradotta nel riconoscimento di una funzione sociale connessa al sostegno delle famiglie con basso reddito (forme di *microcredito*) e di piccole imprese locali specialmente nei momenti di crisi economica (il coefficiente "tecnico" impieghi creditizi del Sud per unità di PIL è del 65,5% rispetto al Centro Nord: 0,85 al Sud contro, 1,60 al Centro Nord). E' evidente quanto rilevante sia la vulnerabilità delle imprese in questa congiuntura di estremo razionamento operato da un sistema bancario oberato da 200mld€ di sofferenze e quanto vulnerabile sia la generalità delle imprese. Si tenga conto che il 65% delle sofferenze è concentrato nei primi 5 gruppi bancari, il 19,5% nelle grandi banche e solo il 16% nelle banche piccole e minori. Si aggiunga che il 70,3% delle sofferenze nette concerne impieghi superiori ai 500.000 € si riferisce al 4,7% degli affidati con importi medi superiori ai 2 milioni€ Dire che le medie piccole e piccolissime imprese sono oggi più che mai vulnerabili è un eufemismo.

Ai fini di garantire credito senza discriminazioni, ottemperando a una sana e corretta amministrazione sarebbe opportuno introdurre un criterio di reinvestimento delle risorse raccolte dalle singole aziende di credito nelle comunità ove esse operano, finalizzato ad alimentare un Fondo (sul modello del *Community Reinvestment Act* statunitense).

### **Contrastare l' espansione criminale: norme sociali, fiducia, capitale sociale. Uno strumento al servizio di una rigenerazione istituzionale.**

L' analisi della dimensione, dinamica e incidenza della criminalità nell' orizzonte di medio termine fornisce elementi utili a formulare proposte specifiche di intervento: il tavolo ne formula sei. Sul piano generale, poi, una riflessione si impone su "categorie guida" come quella del Capitale Sociale considerata fondamentale fattore di stabilità e solido elemento identitario in ben noti modelli territoriali che, ora, sembrano perdere pregnanza di fronte alla capacità diffusiva dell' attività criminale e di quelle illegali a lei più funzionali. Il tema è quello di contrastare la forza con la quale la criminalità modifica sensibilmente comportamenti e, alla lunga, valori che stanno alla base della fiducia nel contesto dell' economia e della società. Sembra opportuno quindi concentrare l' attenzione sulle condizioni

che consentono di salvaguardare i valori al cui presidio sono prodotte le norme. Il che rinvia alla sintonia tra norme e quanto mai necessarie politiche attive di intervento. In generale la stabilità dei valori difficilmente può resistere in regime di razionamento strutturale dei mercati dei fattori produttivi, sia esso il credito o il lavoro. Al di là della retaggio storico, il razionamento apre ovunque enormi varchi all' azione criminale sia come *power syndicate* che come *enterprise syndicate*. Su questi fronti il ruolo dell' operatore pubblico non può limitarsi a dettare le regole ma dovrebbe elaborare una strategia coerente, magari partendo dall' evidente correlazione negativa tra l'indice di criminalità organizzata e gli investimenti in attività industriali. In termini di politica economica sembra chiara la valenza di un maggior favore per le attività manifatturiere ad alto valore aggiunto, tanto più a valle di dieci anni che hanno segnato una forte contrazione del comparto manifatturiero. All' operatore pubblico più che mai spetta oggi l' arduo compito, in regime di persistente razionamento, di disegnare una efficace strategia di "rigenerazione istituzionale", capace di contrastare la criminalità ed il multiforme progredire dell' illegalità in uno con la ripresa dello sviluppo economico. Uno strumento, a portata di mano, per attuare "a freddo" questa esigenza di rigenerazione è quello delle Zone Economiche Speciali (ZES) abbastanza diffuso ormai nell' Unione Europea e da noi inesistente.

A ben vedere le ZES si prestano a fungere da laboratorio multiscopo che può porsi obiettivi di legalità e di concreto contrasto alle organizzazioni di criminalità organizzata, affrontando con tempestività ed efficacia il tema dell'economia, della semplificazione e dell' innovazione normativa.

## **PROPOSTA 1**

### **Salvaguardia dei lavoratori e delle imprese sequestrate o confiscate**

Occorre limitare al massimo che aziende confiscate vadano in liquidazione e i lavoratori lasciati nella convinzione che "si stava meglio quando si stava peggio". La Cgil propone un percorso che, nello spirito della Rognoni- La Torre, le renda una risorsa per tutti:

1. Accelerare l'approvazione del Ddl sul riordino dei beni sequestrati e confiscati e la revisione del codice antimafia fermo al senato. Si tratta del Ddl 2134 che contiene norme in materia di beni confiscati alle mafie, tutela dei lavoratori, nomine e incompatibilità degli amministratori giudiziari Occorre rendere concreto lo spirito della legge 109/96, che aveva fatto propri gli indirizzi della Legge Rognoni-La Torre. Sarebbe un messaggio molto importante nel ventennale della legge 109/96.
2. Utilizzare le poche risorse stanziare nella Legge di Stabilità a dicembre 2016, per la costituzione di un fondo di garanzia per le aziende sequestrate e confiscate in attesa dell'emanazione della legge.
3. Utilizzo dei fondi PON sicurezza e legalità finanziati da FSE e FESR
4. Strutturare reti tra imprese sequestrate e confiscate nell'ambito regionale, con il supporto di un nucleo logistico di esperti a guida dell'ANBSC.



5. Stipulare protocolli tra amministrazione pubblica, tribunali e procure per l'affidamento prioritario di lavori ad aziende sottoposte a confisca .
6. Affidare le commesse ad imprese sequestrate.
7. prevedere forme di premialità fiscale,
- 8 . Utilizzare le elevate somme in titoli del Fondo Unico Giustizia come garanzia per finanziamenti per "fondi di rotazione per le imprese".
9. Stipulare protocolli con ABI e banche.
10. Creare un "marchio Legalità" nazionale, che dia valore aggiunto alla produzione di aziende sequestrate e confiscate.
11. Velocizzare i tempi della giustizia nelle fasi che vanno dal sequestro alla confisca.
12. Coadiuvare le aziende fin dal sequestro.
13. Prevedere liste di mobilità dedicate a lavoratori di aziende confiscate poste in liquidazione, per il collocamento in altre aziende sequestrate e confiscate della rete regionale.
14. Favorire acquisizione o locazione da parte di cooperative di lavoratori delle aziende o di rami delle aziende poste in liquidazione.
15. Coinvolgere i sindacati sin dal sequestro delle aziende istituendo un tavolo tecnico per affrontare i problemi delle aziende e dei lavoratori.

## **PROPOSTA 2**

### **Possibili interventi atti a garantire la continuità operativa delle imprese sequestrate o confiscate.**

Modifiche della normativa

In una prospettiva *de jure condendo*, occorrerebbe muoversi lungo differenti piani di intervento.

Sul piano della prevenzione, una riforma dell'attuale normativa dovrebbe essere finalizzata all'individuazione dei presupposti del pericolo di infiltrazioni mafiose. Ciò al fine di attuazione di misure preventive, diverse dal sequestro e confisca, e riconducibili alle fattispecie del controllo giudiziario.

Da considerare la necessità di garantire continuità aziendale, accordando preferenza ad attività di recupero e "bonifica" prevedendo disposizioni precipue per la gestione delle aziende sequestrate.

Va superato l'ostacolo del mancato rilascio della certificazione antimafia prevista nell'art. 84 d.lgs. n. 159/2011 stabilendo *ex lege* che il prefetto competente rilasci all'amministratore

giudiziario documentazione, tale da consentire la prosecuzione dell'attività di impresa sequestrata e confiscata.

E' opportuno prevedere una disciplina per le aziende tale che, nonostante la misura di prevenzione e i costi connessi al recupero della legalità, consenta di proseguire l'attività. Occorre pertanto, attribuire all'amministratore giudiziario ampi poteri in merito all'accertamento e alla valutazione della sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, avvalendosi, di professionalità come quelle degli attestatori di piani e di accordi di ristrutturazione nella legge fallimentare.

Da valutare, nell'ambito del tema della continuità aziendale, anche indiretta, e nell'ambito della normativa di prevenzione, la possibilità di accedere a misure di riorganizzazione concordataria o ad altri istituti di composizione della crisi per la ristrutturazione dei debiti.

Del pari, da considerare l'ipotesi di consentire la liquidazione dei complessi aziendali da parte dell'amministratore giudiziario a salvaguardia della continuità e del mantenimento dei livelli occupazionali, anche al di fuori degli stretti ambiti attuali dell'art. 48 d.lgs. n.159/2011 che riconoscono all'Agenzia ampi poteri, prevedendo comunque garanzie e tutele per i cessionari subentranti, anche sotto il profilo personale, e con obbligo di dismissione dopo un periodo di risanamento di cinque o sette anni.

Da incentivare, inoltre, la cessione a prezzi calmierati dei beni aziendali a cooperative di lavoro dei dipendenti dell'impresa e prevedere misure di sostegno per colui che intenda affittare l'azienda (ipotesi di "continuità indiretta") che, è evidente, assumerebbe la gestione dell'azienda in un contesto territoriale difficile. Misure di incentivo per l'affittuario, potrebbero rinvenirsi in forme agevolate per l'accesso al credito per fare fronte ai costi che comporta riqualificare l'impresa.

I dati CNDCEC evidenziano infatti che gli Istituti bancari, a seguito del provvedimento di sequestro, procedono quasi sempre alla revoca immediata degli affidamenti.

In generale, in caso di continuità dell'attività di impresa andrebbe prevista la possibilità che l'amministratore giudiziario proceda, su autorizzazione del Tribunale, alla rinegoziazione dei contratti e delle esposizioni debitorie

Incentivi fiscali e previdenziali

Sotto il profilo degli incentivi fiscali e previdenziali, per un periodo congruo ai fini del risanamento delle aziendale e in relazione all'eventuale riconversione e riutilizzo delle attività dei aziendali dovrebbe essere concess l'esenzione dal versamento di IRES ed IRAP o l'applicazione di un'aliquota agevolata ai fini IRES ed IRAP.

### **PROPOSTA 3**

#### **Adeguamento della normativa sulle imprese.**

Alla luce dell'analisi del Rapporto di Mutua Valutazione (MER) – Italia (GAFI/FATF) una proposta di adeguamento della normativa di settore, dovrebbe andare in più direzioni:

- rafforzare la rete di controlli sulla costituzione della società ed, in generale, sugli atti di gestione societaria, in discontinuità con l'attuale tendenza normativa che sembra voler privilegiare, inspiegabilmente, proprio quei settori, strategici per le organizzazioni criminali, e quel tipo di società (società a responsabilità limitata) che dall'analisi del rischio risulta più vulnerabile e permeabile alla criminalità organizzata e più di frequente utilizzato per scopi di riciclaggio e come strumento di affermazione sul territorio di consenso sociale da parte delle organizzazioni criminali;

mantenere un elevato indice di attendibilità dei pubblici registri non consentendo l'immissione di dati e di informazioni se non da parte dei soggetti tradizionalmente qualificati (pubblici ufficiali) e nelle rigorose forme previste a garanzia della veridicità e genuinità dei dati immessi;

rendere maggiormente trasparenti gli assetti proprietari, di controllo e gestionali delle società, delle persone giuridiche e degli enti assimilati, con riguardo soprattutto al "titolare effettivo", creando una rete di informazioni attendibili e direttamente e gratuitamente accessibili al professionista, in modo da facilitare la circolazione dei dati e delle informazioni tra cliente, professionista ed Istituzioni e consentire una ragionevole selezione delle prestazioni professionali nelle quali sono presenti elementi di sospetto relativi all'esistenza di prestanome o comunque aspetti opachi relativi alla transazione finanziaria ed agli effettivi titolari della transazione finanziaria;

maggiore tipizzazione delle operazioni che vanno segnalate, sulla base di indicatori di anomalia da aggiornare periodicamente da parte delle Istituzioni preposte alla prevenzione e repressione dei reati legati al riciclaggio, eliminando ogni discrezionalità al professionista nella segnalazione di operazione sospetta, incrementando il numero di segnalazioni non solo sospette ma anche di tipo "informativo" allo scopo: i) di incrementare il numero di segnalazioni tuttora ritenuto insufficiente, ii) di consentire l'immediata analisi finanziaria della prestazione professionale che presenta indici di anomalia e iii) di raccogliere dati ed informazioni che possano interagire con altre banche dati all'interno di una piattaforma informatica il cui utilizzo può rivelarsi utile anche a distanza di anni dalla segnalazione proprio perché conterrebbe dati storici altrimenti difficilmente reperibili.

#### **PROPOSTA 4**

##### **Utilizzo dell'indice di presenza mafiosa (IPM) applicato ai territori provinciali.**

•  
Un IPM è certamente da costruire integrandovi oltre ad: *a)* omicidi consumati o tentati di stampo mafioso; *b)* persone denunciate per associazione mafiosa; *c)* comuni e pubbliche amministrazioni sciolte per infiltrazione mafiosa; *d)* beni confiscati alla criminalità organizzata, *e)* gruppi in attività citati da DIA e/o DNA, che già ne fanno parte - quanto meno *f)* attentati incendiari e dinamitardi (facendo la tara per quelli di matrice non mafiosa)

e g) transazioni finanziarie sospette (facendo anche adesso la tara). Un IPM esteso potrebbe portare a evidenziare presenza mafiose anch'esse più estese

L'inquinamento mafioso dell'economia opera ormai in modo cospicuo anche nel Centro-Nord, sebbene con delle modalità differenti da quelle classiche. Allo scopo di colpire in modo mirato e “dedicato” i sodalizi noti che si sono spostati e non hanno esteriorizzato un impiego concreto del metodo mafioso, sarebbe opportuna non una modifica, bensì un'integrazione apposita dell'art. 416 bis del codice penale.

Emerge la necessità di introdurre una specifica e nuova previsione incriminatrice non già per gli imprenditori affiliati (i quali possono essere colpiti a titolo di 416 bis), bensì per quelli che sono esterni a un clan e si avvantaggiano della sua tutela. Si può provare a costruire tali condotte in termini di concorso esterno, o favoreggiamento, ma nella prima ipotesi si presume che il contiguo dia un contributo al sodalizio, mentre nel favoreggiamento ciò è ancora più esplicito. Oggi è realisticamente possibile ribaltare la prospettiva, vedendo l'imprenditore *extraneus* ma connivente come colui che *chiede* l'appoggio dei mafiosi, o comunque ne approfitta, *contro* i suoi concorrenti. *Il rapporto non è dunque bilaterale, ma quanto meno trilaterale, se il concorrente danneggiato è uno. Spesso i danneggiati sono molteplici. E, indirettamente, sono danneggiati anche i consumatori, i residenti, la collettività tutta.*

*Antitetico a quello del contiguo è il caso dell'operatore che resiste al racket e possibilmente lo denuncia. Nel 1991 è stata varata una normativa antiracket, intesa a eliminare i costi che l'imprenditore che si ribella può patire in conseguenza del suo gesto. Si possono mettere in cantiere diverse innovazioni, Una delle proposte, ( vedi quella relativa all'usura) riguarda la creazione di un Fondo di Garanzia che possa intervenire a favore degli imprenditori danneggiati sulla base di un accertamento sommario, così da consentire loro un ristoro immediato.*

*Possono darsi organizzazioni non di stampo mafioso che praticino la corruzione appunto in forma organizzata? Certamente sì. Ad esempio, possono esservi interi uffici in cui tutti i funzionari sono coinvolti o comunque consapevoli. O cordate di decine o centinaia di imprese tenute in vita per manipolare l'esito di una pluralità di gare e distribuirlo tra i membri della cordata. Inoltre, un'organizzazione corruttiva può pure esercitare un potere intimidatorio, non con la minaccia della violenza fisica, bensì, all'interno di un ufficio, con ventilate ritorsioni su remunerazioni, opportunità di carriera, reputazione, o con il mobbing, oppure nei rapporti con e tra imprese e/o professionisti attraverso l'esclusione di fatto dalla possibilità di lavorare. Caso per caso andrà accertato se e quanto un dato pubblico dipendente, professionista, o imprenditore fosse partecipe, o beneficiario, o piuttosto vittima dell'organizzazione. Ma appare interessante e necessario studiare anche in questo campo specifiche previsioni incriminatrici per la corruzione organizzata, in quanto diversa dall'associazione mafiosa.*

## **PROPOSTA 5**

### **.Proposta di affiancamento, formazione, sensibilizzazione**

- a) affiancamento all'amministratore giudiziario, fin dal momento del sequestro dell'azienda, di manager tratti da un apposito albo o elenco, che abbiano esperienze specifiche o fatto accurati corsi di formazione e sulla base di un elenco tenuto presso il Ministero della Giustizia.
- b) coinvolgimento delle associazioni d'impresa, con funzione informativa, educativa, preventiva, nella sensibilizzazione dei loro iscritti sui rischi delle relazioni mafiose concentrata sulla analisi del rischio di cedere alle cosche l'impresa "per sempre".
- c) elaborazione di uno strumento informatico di autovalutazione sul rischio di infiltrazioni mafiose.
- d) favorire intese tra associazioni imprenditoriali locali e prefetture per l'attuazione dei "protocolli di legalità" snellendo al massimo le incombenze burocratiche e favorendo efficienza e trasparenza delle "white list" per appalti, servizi, etc.

## **PROPOSTA 6**

### **.Fondo antiusura e di sostegno all' emersione**

Gli squilibri territoriali del Paese si riflettono pesantemente sulla distribuzione delle attività produttive e della ricchezza dando luogo ad una sistematica discriminazione del credito a scapito delle frange più deboli. Il processo di consolidamento ha privato molte comunità locali (segnatamente quelle del Mezzogiorno) delle proprie istituzioni finanziarie e creditizie, accentuando la difficoltà di accesso al credito, fattasi più acuta in questi anni di crisi.

Le banche, raccogliendo i risparmi dei cittadini per alimentare una offerta del credito finalizzata a generare profitti, drenano risorse dai territori più deboli e pertanto maturano nei confronti delle popolazioni locali un *debito* e una *responsabilità* che può essere tradotta nel riconoscimento di una funzione sociale connessa al sostegno delle famiglie con basso reddito le quali necessitano di *microcredito* e di piccole imprese locali.

A garanzia di accesso al credito senza discriminazioni, ottemperando alle regole di sana e corretta amministrazione degli affari può contribuire la determinazione di un parametro di reinvestimento in loco di una quota delle risorse raccolte nella comunità, destinata ad alimentare un Fondo, con la duplice funzione indicata, e in minima parte sostenuto anche dallo Stato, vigilato da Autorità (Bd'I; Regioni; Ass. Cons.; *altri*) e con un *rating* che certifica la valutazione dello stile e della capacità operativa su un dato territorio della/e banca/che operante/i.

Il Fondo rappresenta un presidio rispetto alle diverse forme di usura sia con funzione preventiva sia -opportunamente strutturato- in funzione di traghettamento verso l'uscita dalla stretta usuraia.

Il Fondo oltre a migliorarne la reputazione, traduce in concreto la responsabilità sociale delle banche nei territori. Un riferimento potrebbe essere l'esperienza del *Community Reinvestment Act* (CRA) istituito negli USA nel 1977 e rafforzato nel 1995, a presidio delle famiglie a basso reddito e delle piccole imprese locali.

Il Fondo potrebbe avere carattere Regionale o provinciale (secondo lo spirito della normativa 8 giugno 1990, n. 142 e legge 7 aprile 2014 n. 56 sulle “città metropolitane”). Il *rating* deve tener conto delle intenzioni dichiarate ex ante dalla banca e delle realizzazioni ex post. Per dare corpo al *rating* occorrono dettagliate analisi dei caratteri di un territorio (distribuzione delle attività, struttura dei redditi e della ricchezza e loro localizzazione) e – quindi – di un' adeguata collaborazione delle Autorità.

## **PROPOSTA 7**

### **.Protocollo d'Intesa Crui-Ministero Giustizia**

Acquisire evidenze investigative e giudiziarie (o.c.c., sentenze, atti investigativi, ecc.) è spesso l'esito di un improbo lavoro dipendente dalla sensibilità/volontà del magistrato di turno o del Procuratore della Repubblica. Il codice vigente prevede (artt.114, 115 e 329 c.p.p.) i casi in cui esiste un obbligo del segreto sugli atti. L'art 329 del c.p.p. norma il segreto di indagine, dal momento dell'acquisizione della notizia di reato fino a chiusura delle indagini preliminari, per non nuocere all'attività investigativa. I singoli atti di indagine preliminare sono coperti dal segreto e dalla riservatezza, fino a quando l'indagato non può averne conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari (art. 329 comma 1, artt. 405 e 407 c.p.p.). L'obbligo cessa da quando la persona sottoposta a indagini può avere conoscenza dei singoli atti. Poiché la conoscibilità dell'atto da parte dell'indagato fa venire meno il segreto, il problema si sposta sulla esatta individuazione degli “atti conoscibili”.

Ferma restando l'intangibile tutela della vita privata e l'onore dei cittadini che spesso “la gogna mediatica” viola, si potrebbe “regolare”/normare con un *protocollo d'intesa*, o una *convenzione Crui- Ministero della Giustizia* la possibilità che le Università/Dipartimenti **accreditati in base a requisiti prescritti** da definire ex ante, possano accedere agli atti giudiziari quando ne è disposta la desegretazione con l'obbligo di deposito presso la segreteria del P.M. consentendo solo la pubblicazione di atti già pubblicati nel loro contenuto, cioè di atti non più coperti dal segreto, ma non ancora pubblicati ex art. 114 c.p.p. L'analisi degli atti è finalizzata alla costruzione di stime più attendibili, di indicatori precisi, di mappe georeferenziate di network, l'accesso si dovrebbe limitare all'analisi aggregata delle informazioni senza violare alcun principio di tutela della privacy. Ciò permetterebbe di evitare l'obbligatorietà dell'onere economico (bolli) e la discrezionalità del magistrato di turno. Anche i dati del SIDNA o ai SIDDA (la banca dati centrale della Procura Nazionale Antimafia e le banche dati locali delle DDA) sarebbero messi a disposizione indipendentemente dalle decisioni dei responsabili di turno.

Attuare tale proposta risolverebbe molti problemi inerenti la contemporaneità analitica dei fenomeni, la dinamicità delle evidenze, la ricchezza delle informazioni.

## **DOCUMENTAZIONE.**

### **Riferimenti bibliografici**

Alleva G. (2014). L'economia illegale nei conti nazionali, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere Roma, 8 ottobre 2014.

Ardizzi, G., Petraglia, C., Piacenza, M., Tutati, G., 2011, L'Economia sommersa fra evasione e crimine: una rivisitazione del Currency Demand Approach con un'applicazione al contesto italiano. Università Commerciale Luigi Bocconi, Econpbblica - Centre for Research on the Public Sector, Working Paper Series, WP n. 155.

Ardizzi, G., C. Petraglia, M. Piacenza e G. Turati (2012), Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy", Banca d'Italia, *Temi di Discussione*, n. 864.

Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M. and Turati G. (2014). Measuring the Underground Economy with the Currency Demand Approach: A Reinterpretation of the Methodology, with an Application to Italy. *Review of Income and Wealth*, 60, pp. 747-772.

Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M., Schneider F., and Turati G. (2014). Money Laundering as a Crime in the Financial Sector. A New Approach to Quantitative Assessment, with an Application to Italy. *Journal of Money, Credit and Banking*, 46(8), pp. 1555-1590.

Ardizzi, G., P. De Franceschis e M. Giammatteo (2016), Cash payment anomalies and money laundering: an econometric analysis of Italian municipalities, Banca d'Italia, *Quaderni dell'antiriciclaggio*, n. 5.

Asso, P.F., Trigilia, C., 2011, Mafie ed economie locali. Obiettivi, risultati, interrogativi di una ricerca. In Sciarrone, R. (a cura di).

Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni di delinquere, anche straniere. Relazione sull'attività della Commissione nel 2009-2010. 17 Maggio 2011.

Barone, G. e G. Narciso (2015), Organized crime and business subsidies: Where does the money go? *Journal of Urban Economics*, vol. 86, pp. 98-110.

Barone, G. e S. Mocetti (2014), Natural disasters, growth and institutions: A tale of two earthquakes, *Journal of Urban Economics*, vol. 84, pp. 52-66.

Blackburn, K., Bose, N., & Capasso, S. (2012). Tax evasion, the

Block, A. (1980). East Side – West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950, Cardiff: University College Cardiff Press.

Bonaccorsi di Patiti, E. (2009), Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 52.

Borin, A., R. Cristadoro e E. Mattevi (2014), Investimenti diretti esteri e qualità delle istituzioni, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 230.

Capasso, S. (2005). Crime, Inequality and Economic Growth. In N.

Salvadori & R. Balducci (Eds.), *Innovation, Unemployment and Policy in the Theories of Growth and Distribution* (pp. 168–187). Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.:Elgar.

Capasso, S., & Jappelli, T. (2013). Financial development and the underground economy. *Journal of Development Economics*, 101, 167–178.

Centorrino, M, La Spina, A., Signorino, G., 1999, Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno. Laterza, Bari.

Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni a delinquere, anche straniere. Seduta del 28 luglio 2010.

Confesercenti, 2010, Rapporto SOS Impresa – “Le mani della criminalità sulle imprese” XII Rapporto.

Confesercenti, 2008, Rapporto SOS Impresa – “Le mani della criminalità sulle imprese” IX Rapporto.

CNEL, 2010, L’infiltrazione della criminalità organizzata nell’economia di alcune regioni del Nord Italia. Osservatorio Socio-Economico sulla Criminalità.

Detotto, C., & Otranto, E. (2010). Does crime affect economic growth?

*Kyklos*, 63(3), 330–345. doi:10.1111/j.1467-6435.2010.00477.x

Di Gennaro G (a cura di), *Le estorsioni in Campania*, Rubbettino 2015.

Di Gennaro G (a cura di), *L’usura in Campania*, Rubbettino 2015.

Di Gennaro G., *Extortion*, in Robert D. Morgan (eds.), *Encyclopedia of Criminal Psychology*, Sage, N.Y. 2017. Di Gennaro e R. Marselli, *Access to Credit and the Rate of Victimization in an Entrepreneurial Community*, in "Sociology Study ", 3, 10, 2013.

Di Gennaro, G. e La Spina, A., a cura di, *I costi dell’illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*, Bologna, Mulino, 2010.

Di Gennaro G, La Spina A, “Introduction. The costs of illegality: a research programme”, in La Spina, guest editor, *Global Crime: “Special Issue: the Costs of Illegality: Mafia-type Organizations and Extortion: the Case of Campania”*, vol. 17, Issue 1, February 2016.

Draghi, M., 2011, Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti economici e sociali. Intervento del Governatore della Banca d’Italia presso l’Università degli Studi di Milano, 11 marzo 2011.

Goulas, E., & Zervoyianni, A. (2015). Economic growth and crime: In

there an asymmetric relationship? *Economic Modelling*, 49, 286–295. doi:10.1016/j.econmod.2015.04.014

Grover, C. G. (2005). Crime and inequality. *The Review of Economics and Statistics*, 82(4), 530–539.

Herwartz, H., E. Tafenau e F. Schneider (2015), One share fits all? Regional variations in the extent of the shadow economy in Europe, *Regional Studies*, vol. 49, pp. 1575-1587.



Istat (2016). L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2011-2014. Roma, 14 ottobre 2016.

La Spina, A., a cura di, *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Bologna, Mulino, 2008;

La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Mulino, 2016, cap. 2 e pp. 186-7.

La Spina A, "Estorsori, estorti, collusi, controllo mafioso dell'economia: una nuova tassonomia e una proposta di politica del diritto", in Id. e V. Militello, a cura di, *Dinamiche dell'estorsione e risposte di contrasto tra diritto e società*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 256 ss.

Lavezzi, A. M. "Economic Structure and Vulnerability to Organized Crime: Evidence from Sicily." *Global Crime* 9, no. 3 (2008): 198–220 (in una prima versione già in La Spina, a cura di, *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, cit.).

Mauro, L., & Carmeci, G. (2007). A poverty trap of crime and unemployment. *Review of Development Economics*, 11(3), 450–462.

doi:10.1111/j.1467-9361.2006.00350.x

Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2005). Crime induced poverty traps. *Journal of Development Economics*, 77(2), 325–340.

OECD (2002). Measuring the non-observed economy. A handbook. <http://www.oecd.org/std/na/1963116.pdf>.

Pinotti, P., 2010, I costi economici della criminalità organizzata. Studio della Banca d'Italia presentato nella seduta del 28 luglio 2010 alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni a delinquere, anche straniere.

Pinotti, P. (2013), Organized crime, violence and the quality of politicians: evidence from southern Italy, in P. Cook, S. Machin, O. Marie e G. Mastrobuoni (a cura di) *Lessons from the Economics of Crime*, MIT Press.

Pinotti, P. (2015), The economic costs of organized crime: Evidence from Southern Italy, *Economic Journal*, vol. 125, pp. F203-F232.

Schneider, F. and Windischbauer, U. (2008). Money Laundering: Some Facts, *European Journal of Law and Economics*, 26(3), 387-404.

Sciarrone, R. (a cura di), 2011, Alleanze nell'ombra – Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno. Fondazione Res, Donzelli Editore.

Transcrime, *Progetto PON Sicurezza 2007–2013: gli investimenti delle mafie. Rapporto Linea 1*, 2013.

*Unioncamere & Istituto Tagliacarne. I fenomeni illegali e la sicurezza percepita all'interno del sistema economico italiano, Roma, 2015, <http://www.csr.unioncamere.it/P42A1774C580S370/I-fenomeni-illegali-e-la-sicurezza-percepita-all-interno-del-sistema-economico-italiano.htm>.*

Van Dijk, J. (2007). Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies. *Trends in Organized Crime*, 10(4), 39–56.

Varese, F., 2011, Mafie in movimento – Come il crimine organizzato conquista nuovi territori. Einaudi.

#### **ATTIVITA' SVOLTE .**

**incontri (due) e contatti via posta elettronica. Una audizione con responsabile ISTAT sull' Economia non Osservata**

<b>Tavolo: 3</b>	<b>Mafia e ambiente</b>
<b>Titolo:</b>	
<b>Coordinatore</b>	<b>Raffaele Piccirillo</b>

## **1. ANALISI DEI FATTORI SOCIO-ECONOMICI, DELLE CARENZE REGOLAMENTARI E DELLE PRASSI AMMINISTRATIVE CHE HANNO MOTIVATO E CONSENTITO L'INTERESSE DELLE MAFIE PER LE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI COLLEGATE AL TEMA DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE**

### **1.1 Premessa**

Per impostare lo studio è parso opportuno procedere con metodo casistico e focalizzare l'analisi sulle cause remote e prossime del *disastro campano*.

La scelta del caso campano corrisponde a molteplici ragioni.

In primo luogo, si tratta di *questione nazionale*, alla cui determinazione concorrono scelte politiche di livello anche statale, nonché inefficienze e distorsioni delle prassi amministrative comuni ad altre aree del paese, nella quale è possibile assistere all'interazione degli attori della criminalità organizzata meridionale con esponenti del mondo imprenditoriale insediato nell'Italia centrale e settentrionale, interessati ad avvalersi dei servizi di smaltimento illegale organizzati e offerti a prezzo conveniente dalle mafie locali, a discapito dei territori di recapito degli smaltimenti e delle comunità che vi abitano.

In secondo luogo, si tratta del caso più studiato sia in ambito giudiziario che su quello dell'inchiesta storica e giornalistica.

Una fiorente produzione pubblicistica è dedicata, interamente o in misura significativa, alle vicende campane analizzate anche attraverso i contributi di conoscenza ostensibili confluiti nelle indagini e nei processi promossi dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli. Processi che hanno focalizzato sia le fasi di gestione puramente criminale dei rifiuti industriali (a partire dalla seconda metà degli anni '80), sia le gravi *defaillances* dell'attuazione in Campania del ciclo integrato dei rifiuti urbani, della gestione emergenziale e del ritorno sulla ribalta degli operatori criminali che avevano caratterizzato la prima fase del fenomeno.

In più occasioni pubbliche il Procuratore nazionale antimafia Franco Roberti, portatore di un'esperienza specifica maturata negli anni di servizio presso la Procura della Repubblica di Napoli, ha avuto modo di sottolineare il ruolo centrale che, nel settore degli smaltimenti illegali, fu assunto dalle organizzazioni camorristiche napoletane e casertane, nella cornice di un contesto criminale (quello della criminalità ambientale) che, invece, sul piano nazionale si connota essenzialmente come "*criminalità d'impresa*" ed è soltanto in termini congiunturali collegato ad ambiti di criminalità organizzata.

Nel corso di un'audizione svoltasi il 4 novembre 2014 innanzi alla *Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati*, la peculiarità e l'importanza storica del caso campano era avvalorata dal dott. Roberto Pennisi, responsabile del *Gruppo rifiuti* della Direzione

nazionale antimafia e antiterrorismo, con la considerazione che, diversamente da quanto accaduto in Campania, in Calabria e Sicilia “*Cosa nostra e ‘ndrangheta non si sono mai sognate di gestire il ciclo illegale dei rifiuti. Si sono sempre inserite in quello legale, attraverso i loro sistemi e con i loro metodi, partecipando alle gare d’appalto degli enti locali e acquisendo la gestione dei rifiuti solidi urbani dei centri all’interno dei quali esercitavano il proprio dominio*”.

Considerazione confortata – nell’esposizione di Pennisi - dai dati statistici che registrano soltanto raramente, nei procedimenti siciliani e calabresi iscritti per violazione dell’art. 260 del d. lgs. n. 152/2006 (attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti) la contestazione dell’aggravante prevista dall’art. 7 della legge n. 203/1991 (metodologia mafiosa o finalità agevolatrice di un sodalizio mafioso) o la contestazione concorrente del delitto previsto dall’art. 416-bis c.p. (associazione di tipo mafioso).

A ulteriore suffragio delle valutazioni svolte dai rappresentanti della Direzione nazionale antimafia, occorre dar conto del contributo scritto fornito al Tavolo da Renato Nitti, sostituto procuratore in servizio presso la Direzione distrettuale antimafia di Bari.

Il dottor Nitti conferma l’assenza, nell’attualità e nel passato, di associazioni di tipo mafioso autoctone dedite alla perpetrazione di crimini ambientali e segnala che i fenomeni di sversamento illecito registrati, nel corso degli anni, in area pugliese segnavano la fase finale di flussi provenienti dalla Campania, disvelati da collaboratori di giustizia provenienti dalle file della criminalità organizzata insediata in quella Regione (v. Relazione allegata).

## 1.2 Il guaio

Il guaio può riassumersi in poche parole: incapacità di costruire un sistema industriale delle dimensioni adeguate per la gestione dei rifiuti. Ma andiamo con ordine.

La fine ufficiale dell’*allontana e dimentica* per i rifiuti (urbani e industriali), cioè della pratica che aveva caratterizzato il trattamento dei rifiuti a partire dalla rivoluzione industriale (in precedenza i rifiuti non venivano nemmeno allontanati dai luoghi di residenza o produttivi) arriva nel 1982, cioè quando l’Italia recepisce nel proprio ordinamento diverse direttive comunitarie adottate nel corso degli anni ’70<sup>3</sup>.

Fino ad allora la materia era regolata dalla legge del 1941.

Semplificando, la situazione era la seguente: i comuni organizzavano (in proprio, con le municipalizzate, o affidando il servizio a imprese private) la raccolta dei rifiuti urbani che poi venivano scaricati e dimenticati nelle *buche per terra*, di solito proprietà di privati, scavate dove faceva comodo o dove il mercato le offriva, senza alcuna precauzione tecnica, senza alcuna considerazione degli interessi ambientali e in assenza di qualsiasi pianificazione.

Per i rifiuti industriali le cose andavano anche peggio: non esisteva alcun censimento di quali sostanze tossiche o inerti producesse il sistema, né vigevano norme che stabilissero come dovessero essere trattate<sup>4</sup>.

## 1.3 Un decollo difficile

---

<sup>3</sup> Le direttive CEE recepite dalla legge italiana n. 915 del 1982 sono la 75 /442 CEE, la 76 /403 CEE (su particolari composti tossici) e la 78/319 CEE in generale sui rifiuti tossici e nocivi.

<sup>4</sup> Uno dei primi tentativi di catalogare la grande varietà dei rifiuti industriali e di studiare la possibilità di utilizzare le scorie di un settore come materia prima per un altro (*recupero dei rifiuti*) fu opera del CNR con il Primo Progetto Finalizzato Energia 1976-1980, con il sottoprogetto Rifiuti.

La legge n. 915 del 1982, perseguendo l'obiettivo di impostare, sulla scia delle direttive europee, una strategia razionale, tecnologicamente efficiente, sicura per la salute dei cittadini e rispettosa dell'ambiente, cambiava le regole del gioco.

Prescrivere norme rigorose sul destino dei rifiuti, sia urbani che industriali, provocava una domanda di *smaltimento legale* da parte di chi produceva quei rifiuti, cui avrebbe dovuto corrispondere un'offerta di impianti in grado effettuare trattamenti conformi ai criteri legali di sicurezza per la salute umana e per l'ambiente naturale.

Numerosi fattori concorsero a impedire la formazione di una rete di impianti capace di sostenere la domanda.

Vi furono le difficoltà che qualsiasi transizione di sistema comporta: lentezze, errori, false partenze, fasi di confusione e incertezza.

La carenza di affidabili dati statistici (che fino agli anni '80 non erano considerati di grande interesse<sup>5</sup>) non aiutava ad orientarsi in un campo molto complicato.

Era poi difficile ottenere la condivisione di Comuni, Province (e poi degli ATO) intorno a un piano per i rifiuti e alle sottese scelte tecnologiche, di localizzazione degli impianti, di valutazione degli impatti ambientali.

#### **1.4 Il cocktail proibizionista e lo squilibrio tra la domanda e l'offerta di impianti di smaltimento legale dei rifiuti industriali**

Si aggiunse a questi fattori l'opposizione di frange ambientaliste molto *visibili* mediaticamente combinata con il timore degli amministratori locali di prendere decisioni impopolari.

Il combinato disposto di due paure – quella che induceva le popolazioni a boicottare gli insediamenti (NIMBY, *not in my backyard*) e quella che induceva la politica a rimandare scelte costose in termini di consenso (NIMTO, *not in my term of office*) – provocò il blocco dell'offerta di impianti per lo smaltimento legale dei rifiuti industriali e pericolosi, di fronte ad una domanda insopprimibile e crescente, a meno di non cancellare l'intero sistema industriale e il suo sviluppo.

Il *cocktail proibizionista* impedì la formazione in tempo utile di un quadro normativo chiaro che stimolasse la concorrenza tra una pluralità di operatori e la ricerca delle migliori tecnologie e richiamò la peggior specie di *macropredatori opportunisti*.

Il sistema produttivo doveva fare i conti con dei costi che prima della legge del 1982 (e delle successive disposizioni attuative) esistevano solo in minima parte, perché venivano scaricati sull'ambiente, considerato una pattumiera di capacità infinita.

In questa riorganizzazione dell'industria, numerose sono state le innovazioni tecnologiche, sia per migliorare i processi di produzione, in modo da generare meno scorie e meno tossiche, sia per recuperare e riciclare gli scarti. E in questo l'industria italiana, in generale, è riuscita ad adeguarsi, a partire dagli anni '90, ai nuovi e più rigorosi standard ed anzi è considerata fra le più abili, in Europa, nel riciclaggio di scorie e residui (oggi ne recupera e ne ricicla oltre il 50 per cento).

Tuttavia, per quanto le nuove tecnologie e i nuovi processi possano abbattere la quantità di rifiuti, in special modo quelli pericolosi, una certa parte dovrà comunque essere trattata, resa inerte e in qualche modo smaltita. Ed è in questa fase che la mancanza di una rete di impianti delle dimensioni necessarie ha creato quello che abbiamo definito il proibizionismo. Cioè gravissimi squilibri fra domanda e offerta di smaltimento «legale».

---

<sup>5</sup> Il primo studio comprensivo dei rifiuti urbani, industriali e zootecnici in Italia è stato quello del Progetto Finalizzato Energia I e II ai primi anni '80 (sempre del CNR).

## 1.5 La nota aggiuntiva del Ministro Ruffolo

Nella *Nota Aggiuntiva alla Prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, presentata nel 1989 dal ministro Giorgio Ruffolo, si può leggere che a fronte di una produzione annua di rifiuti industriali di circa 40 milioni di tonnellate (di cui 13 milioni inerti, 3,6 milioni pericolosi e 6,1 *potenzialmente pericolosi*) venivano trattati e smaltiti in discariche a norma o in inceneritori soltanto 11 milioni. In termini brutali: solo del 25 per cento dei rifiuti industriali si conosceva il destino.

La nota non riporta la quantità dei rifiuti pericolosi trattati, ma se la percentuale rimane quella generale, ciò vuol dire che al massimo un milione di tonnellate veniva reso inerte «legalmente», mentre 2,6 milioni si smaterializzavano «miracolosamente».

Giorgio Ruffolo scriveva, analizzando la situazione dei rifiuti industriali: *“Questa grave carenza del sistema nazionale di impianti per lo smaltimento dei rifiuti è testimoniato, in modo allarmante, dalle numerose scoperte di siti inquinati e dai noti eventi (le navi dei veleni N.d.A.) relativi all’esportazione dei rifiuti industriali nei paesi in via di Sviluppo”*<sup>6</sup>.

In un’intervista rilasciata nel 1989 al giornalista e saggista Lorenzo Pinna (componente del Tavolo), l’ingegner Giorgio Poidomani, all’epoca amministratore delegato della Fintermica del Gruppo Jacorossi, si legge un’impressionante stima degli effetti economici delle politiche proibizioniste:

*«Attualmente il trattamento di un rifiuto speciale viene valutato 200-300 lire al chilo, per un chilo tossico e nocivo si parla addirittura di 2000-3000 lire. Sono prezzi allucinanti, fuori da qualsiasi logica di mercato. Questi prezzi generano fenomeni speculativi di operatori improvvisati che vogliono fare il colpo, approfittando dello squilibrio della domanda e dell’offerta. Ripeto, nel campo dello smaltimento dei rifiuti non c’è un mercato, come in altri settori dell’economia dove domanda e offerta tendono ad equilibrarsi. Qui c’è solo una domanda di smaltimento enorme e un’offerta che non esiste. La domanda è enorme anche a causa di un arretrato incredibile, non essendo da anni possibile smaltire i rifiuti. L’offerta non esiste (quella seria, qualificata) perché gli investimenti necessari a costruire gli impianti di smaltimento hanno bisogno di un quadro legislativo e normativo chiaro e preciso. La presenza di un quadro legislativo ben articolato consentirebbe agli industriali del settore di effettuare gli investimenti necessari, di collocare gli impianti nei luoghi adatti, di scegliere le tecnologie corrette, e di riportare quindi l’equilibrio fra la domanda e l’offerta eliminando tutti i più pericolosi fenomeni speculativi»*<sup>7</sup>.

Riequilibrando domanda e offerta, i costi per il trattamento sarebbero scesi ad un livello ragionevole, eliminando la spinta irresistibile verso lo smaltimento illegale.

Ovviamente anche in una situazione equilibrata si sarebbero verificati episodi di illegalità (il furbo che evade gli obblighi di un corretto trattamento dei rifiuti per tagliare i costi ci sarà sempre), ma sarebbero stati casi marginali e non avrebbero raggiunto le dimensioni colossali che invece raggiunsero.

## 1.6 L’intuizione imprenditoriale della camorra

Fu a causa delle difficoltà crescenti, delle autorizzazioni per la costruzione degli impianti concesse con il contagocce, delle lentezze interminabili nella transizione verso un sistema industriale della gestione dei rifiuti, che la camorra intuì la possibilità di giganteschi guadagni. Sono questi i fattori che spiegano la frase pronunciata nel 1992 dal camorrista, poi pentito, Nunzio Perrella: «la monnezza è oro».

---

<sup>6</sup> Nota Aggiuntiva alla prima relazione sullo stato dell’Ambiente del Ministro Giorgio Ruffolo, 1989.

<sup>7</sup> Tempo Economico n. 292 Autunno 1989. L. Pinna «Ambiente Italia: Anno Zero»

La camorra capì di possedere una serie di «vantaggi competitivi» che la rendevano imbattibile nello smaltimento illegale che, sebbene offerto a prezzi fino a 10 volte inferiori rispetto a quello legale, era pur sempre in grado di estrarre «oro» dalla monnezza.

Essa disponeva di un *capitale umano* pronto a curare operazioni del genere, di una rete collaudata per i traffici illeciti di ogni tipo, del controllo di ampi territori dove poteva contare sul consenso e sul silenzio della popolazione. Rispetto ad altre organizzazioni criminali storiche, la camorra poteva poi vantare maggiore vicinanza geografica alle zone industrializzate del paese, il Nord e il Centro-Nord dove si producevano (e si producono) percentuali variabili fra il 75 e l'80 per cento dei rifiuti pericolosi.

Concorse alla valutazione di convenienza dell'investimento l'*analisi del rischio penale*.

Con il traffico dei rifiuti industriali, diversamente da quello degli stupefacenti o delle armi, non si rischiava praticamente nulla. Al massimo una sanzione pecuniaria.

Soltanto l'8 marzo 2001 è stata approvata la legge che inasprisce le pene per il reato di traffico illecito di rifiuti trasformandolo in un «delitto» e quindi rende possibili intercettazioni telefoniche, indagini finanziarie e patrimoniali, rogatorie all'estero, arresti in flagranza di reato, carcere e tutte le misure previste per i reati più gravi.

### **1.7 La Campania pattumiera industriale d'Italia**

La trasformazione di larghe zone della Campania nella pattumiera industriale dell'Italia è avvenuta grazie anche ai ritardi nella «chiusura» del ciclo dei rifiuti urbani.

Nonostante la legge del 1982 e successive normative, impegnassero le Regioni a preparare e realizzare un piano per il trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, le cose in Campania (e non solo in questa regione) erano, negli anni '80, ancora in alto mare (e ci rimarranno per altri decenni).

In breve: in Campania rimase in funzione l'*allontana e dimentica*, con una miriade di discariche private sulle quali l'amministrazione pubblica aveva scarso controllo.

Non solo.

Alcuni settori della stessa Amministrazione Pubblica (come scopriranno in seguito diverse inchieste giudiziarie), in particolare l'Assessorato all'Ambiente della Provincia di Napoli, diventarono fra il 1985 e il 1992, *cabine di regia* del traffico illegale di rifiuti pericolosi. Quel centro amministrativo rilasciò autorizzazioni illecite a raffica, non solo per discariche che erano solo delle «buche per terra» (ormai illegali) o piene ed esaurite, ma anche per l'importazione di rifiuti, più o meno pericolosi, da altre zone del paese. Sembra che la «tariffa», richiesta per questi falsi permessi, fosse dalle 10 alle 25 lire al chilo di rifiuti «autorizzato». Per le pseudo-imprese criminali esibire uno straccio di apparente legalità era un bel vantaggio, se non altro come «marketing» dei propri servizi e «immagine pulita» da presentare al cliente.

Il quadro che emerge da una delle prime inchieste di Legambiente su questi temi, «Rifiuti spa», del 1994, è, a dir poco, terrificante. A partire almeno dalla metà degli anni '80 una trama di pseudo-imprese aveva rovesciato centinaia di migliaia di tonnellate di sostanze pericolose e altamente cancerogene provenienti dalle industrie del Nord, nelle discariche per i rifiuti urbani, o più semplicemente nelle centinaia di cave in mano alla Camorra ed aperte per estrarre materiali usati nella ricostruzione dopo il terremoto in Irpinia del 1980. O addirittura queste scorie tossiche erano state sparse sui campi agricoli, come «concime».

Ovviamente tutti questi veleni, scaricati in luoghi non attrezzati, s'infiltrano nel terreno appestando sia il suolo che le falde freatiche sotterranee dalle quali, in certi casi, si estrae l'acqua da bere o per irrigare ortaggi, verdure o altre coltivazioni. Senza

contare che i pascoli inquinati contaminano poi il bestiame d'allevamento, da carne o da latte.

Con la crescita del giro di affari, il settore criminale dello smaltimento si cimentò in economie di scala, creando consorzi di società dedite a questi traffici illeciti, e sperimentò soluzioni «innovative» come le «navi dei veleni» destinate a paesi in via di sviluppo o ai fondali marini, dopo un «opportuno» naufragio.

Fra le scorie più micidiali finite in Campania, anche i fanghi delle prime bonifiche dell'Acna di Cengio, una fabbrica che dal 1882 aveva rovesciato nei suoli e nelle acque della Val Bormida prima i residui della produzione di esplosivi poi quelli dei coloranti e di altri composti chimici.

### **1.8 La distrazione del dibattito ambientalista**

Di fronte a questo disastro ci si sarebbe attesi una reazione rapidissima e durissima dello Stato verso i responsabili, una straordinaria mobilitazione dell'opinione pubblica, interventi immediati per la bonifica delle zone devastate, misure per proteggere la salute delle popolazioni colpite, una presa di coscienza generale di come una società avanzata debba affrontare e risolvere il problema dei rifiuti. Niente di tutto questo.

Il dibattito ambientalista si concentrò invece sull'incidente al reattore nucleare di Chernobyl.

Mentre la camorra sotterrava e spandeva rifiuti tossici sui terreni agricoli della *Campania felix*, si ingaggiò una campagna referendaria per salvare gli italiani dall'inquinamento radioattivo del latte e delle verdure a foglia larga, che condusse alla chiusura delle centrali atomiche italiane.

Lorenzo Pinna coglie in quel dibattito e nelle scelte che ne conseguirono elementi paradossali, fondati sul confronto tra l'analisi dell'impatto prodotto dall'incidente nucleare di Chernobyl sulle popolazioni italiane e gli indicatori statistici dell'incremento di malattie tumorali e malformazioni congenite nella *pattumiera industriale* d'Italia:

*“Le centrali italiane funzionavano egregiamente, non erano del tipo sovietico<sup>8</sup> e non avevano mai provocato alcuna fuga radioattiva.*

*Com'è noto l'Italia non ha corso alcun rischio a causa dell'incidente alla centrale sovietica. Ancora oggi i rapporti dell'OMS<sup>9</sup> (Organizzazione Mondiale della Sanità) valutano l'impatto dell'incidente di Chernobyl, nella zona dell'Ucraina interessata, in circa 100 vittime fra pompieri, piloti di elicotteri, tecnici e squadre di soccorso che spensero il reattore; 1800 casi di tumore alla tiroide (di cui circa una ventina mortali) causati dal ritardo con cui le autorità sovietiche bloccarono il consumo di latte e ordinarono la somministrazione di iodio (per impedire la fissazione di quello radioattivo emesso dalla centrale); e, in futuro, 8900 morti possibili (ma non accertabili perché statisticamente sotto la soglia di rilevamento)<sup>10</sup> nell'arco di 70*

---

<sup>8</sup> In realtà, secondo Pinna, anche le centrali sovietiche erano sicure, anche se molto meno di quelle occidentali che avevano la cupola in cemento armato di contenimento. L'incidente al reattore n. 4 della centrale di Chernobyl fu causato non da un malfunzionamento o da un errore umano, ma, come scoprì l'inchiesta, da un folle e deliberato «esperimento» non autorizzato e al di fuori di ogni procedura operativa, per migliorare la «sicurezza del reattore».

<sup>9</sup> Chernobyl Forum, Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-Economic Impacts, IAEA, Austria 2006.

<sup>10</sup> Nella zona interessata dall'incidente di Chernobyl vivevano 7,4 milioni di persone. Di queste, dopo 70 anni dal 1986 (anno del disastro), si prevede ne saranno morte per tumore da cause naturali 932.000 (a cui potrebbero aggiungersi le 8900 causate da Chernobyl). Cioè meno dell'1 per cento, un livello non distinguibile dalle fluttuazioni casuali della mortalità.



anni, per tumori e leucemie legati all'incidente. A tutt'oggi nella zona di Chernobyl non è stato misurato alcun aumento statisticamente rilevante di queste malattie, né una maggiore frequenza di malformazioni congenite.

***Nell'Agro Aversano e nel Litorale Domitio Flegreo, nei luoghi cioè dove più frequenti sono stati gli smaltimenti illegali (e criminali) di rifiuti pericolosi, studi dell'OMS (con l'Istituto Superiore di Sanità e il CNR)<sup>11</sup> hanno misurato differenze statisticamente rilevanti (incidenze fra il 10 per cento e il 15 per cento maggiori) sia nella mortalità da tumore, sia una più alta frequenza di malformazioni neonatali rispetto alla media italiana. Come dire: c'è il forte sospetto che certe zone della Campania siano molto più pericolose di Chernobyl!***"

Pinna conclude questa parte della sua riflessione con una forte critica alla scelta dismissiva seguita al referendum dell'87, alla quale annette la responsabilità di aver distrutto "un settore produttivo ad alta tecnologia, dove l'Italia non sfigurava a livello mondiale" e di aver provocato "gravissimi danni che ancora oggi paghiamo a caro prezzo: con maggiori costi dell'energia, minore sicurezza negli approvvigionamenti, maggiore difficoltà a rispettare le quote di emissione di anidride carbonica (il noto gas dell'effetto serra che le centrali nucleari non emettono) previste dal Protocollo di Kyoto, minore competitività e minore capacità tecnologica".

Non rientra nel mandato assegnato a questo Tavolo, né negli obiettivi complessivi degli Stati generali, la rivisitazione della scelta del *decommissioning* nucleare compiuta dal nostro Paese sul finire degli anni '80. Si tratta peraltro di questione complessa nella cui analisi non può trascurarsi il tema, ancora incerto, della gestione delle scorie.

Neppure pare possibile stabilire un nesso di stretto condizionamento tra il dibattito ambientalista sul nucleare e il disinteresse per altre tematiche ambientali.

Può però condividersi la sottolineatura dell'inconsapevolezza che, in quegli anni, caratterizzò l'approccio degli *opinion makers* e della politica italiana a un'emergenza ambientale ben più vicina e concreta di quanto non lo fosse il rischio di propagazione degli effetti del pur grave incidente ucraino.

### **1.9 Il fallimento in Campania del ciclo integrato dei rifiuti richiama in campo i protagonisti criminali degli smaltimenti industriali degli anni '80**

Nel 1999 un Consorzio di imprese capeggiato da Fisia-Italimpianti si aggiudicò la gara d'appalto bandita nel 1998 per il ciclo integrale della raccolta e dello smaltimento dei 2,7 milioni di tonnellate di rifiuti campani.

La Commissione Tecnica aveva assegnato al progetto che sarebbe risultato poi vincitore un voto di gran lunga più basso di quello presentato dall'associazione di imprese concorrente (capofila ENEL): quel voto rifletteva l'inferiorità del progetto sul piano tecnologico e l'assoluta inesperienza delle imprese aggiudicatrici nella gestione di alcuni impianti fondamentali per il funzionamento del ciclo, quelli destinati alla separazione e produzione di combustibile da rifiuto (CDR) e frazione organica stabilizzata (FOS).

---

<sup>11</sup> ISS, *Cluster analysis of mortality and malformations in the Provinces of Naples and Caserta (Campania Region)*. Ann. Ist. Super. Sanità, 2008 | Vol. 44, no. 1: 99-111. E anche: «Cancer mortality and congenital anomalies in a region of Italy with intense environmental pressure due to waste» M Martuzzi, F Mitis, F Bianchi, F Minichilli, P Comba and L Fazzo *Occup. Environ. Med.* 2009;66;725-732; pubblicato online 4 Maggio 2009;

I fattori determinanti della vittoria furono il prezzo più basso per il conferimento dei rifiuti (83 lire al chilo contro i 110 proposti dalla concorrente) e i tempi più brevi di costruzione delle opere (300 giorni contro 395).

Corresponsabile dell'insuccesso del progetto fu la trasformazione della logica dell'operazione da industriale a finanziaria.

Il piano regionale di smaltimento del 1997 e il bando di gara che doveva darvi attuazione, conformandosi alle indicazioni normative nazionali ed europee, richiedevano che non più del 50% dei rifiuti fosse trasformato in CDR, al fine di non creare competizione tra la termovalorizzazione e la raccolta differenziata. L'aggiudicataria poi, nell'attesa che gli inceneritori fossero pronti, doveva provvedere, a proprie spese, all'incenerimento in altri impianti, anche fuori regione, del CDR prodotto.

Secondo una logica industriale, l'impresa vincitrice avrebbe dovuto preoccuparsi di far funzionare il sistema secondo il capitolato incondizionatamente accettato e di conseguire una giusta remunerazione.

A neutralizzare sul nascere questa 'sana' prospettiva di profitto fu però la misura degli incentivi CIP 6, e cioè del sovrapprezzo (292,4 lire) che il gestore della rete elettrica, per premiare la produzione di energie rinnovabili, doveva pagare per ogni kilowattora prodotto dagli inceneritori.

Di fronte a tale prospettiva di remunerazione, lasciare alla differenziata (che comprende ottimi combustibili come la carta e la plastica) il 50 % dei rifiuti e smaltire presso terzi il CDR già prodotto prima della realizzazione degli inceneritori campani apparve irrazionale: irrazionale secondo una logica bancaria (improntata cioè al recupero dell'investimento con la massima remunerazione possibile).

Quando, aggiudicata la gara, si trattò di stipulare i contratti, magicamente scomparvero proprio le due clausole che avrebbero dimezzato il *tesoro* degli incentivi.

L'importanza degli incentivi era tale da rendere *sconveniente* anche l'adempimento delle clausole 'rimaste' nel contratto: dedicare tre settimane di lavoro alla preparazione di un CDR a norma e alla separazione e stabilizzazione della frazione umida apparve una perdita di tempo, quando si sarebbero potute produrre finte *ecoballe*. E anche questa volta il commissariato non si accorse dei miasmi, del percolato e dei biogas rilasciati dal "*tal quale*" imballato.

C'era poi in quel contratto la clausola che affidava all'impresa vincitrice il compito di scegliere i siti dove costruire gli inceneritori, che consacrò la deresponsabilizzazione della politica nel segmento che più di tutti avrebbe l'esercizio della funzione di rappresentanza democratica.

Le scelte operate dall'associazione di imprese aggiudicatarie innescarono un contenzioso interminabile, al quale si deve l'interruzione del *ciclo integrato* nella sua fase decisiva alla quale fecero seguito l'accumulo di 8milioni di *ecoballe* e le ricorrenti emergenze sanitarie determinate dal deposito dei rifiuti sulle strade dei comuni campani: le sciagure che imposero il ritorno del giocatore istituzionale di questo deprimente 'Monopoli' alla *casella di partenza*.

Le discariche che - secondo le norme europee e nazionali - avrebbero dovuto pressoché scomparire, ovvero ridursi alle dimensioni strettamente necessarie alla ricezione del '*sovvallo*' (le percentuali minime di rifiuto residue alla raccolta differenziata e ai cicli di produzione del CDR e della FOS) tornarono a essere, di fatto, la soluzione elettiva del problema dello smaltimento.

Ad orribili neologismi (*centri di trasferta, stoccaggi provvisori*) si affidò il compito di mistificare il tradimento della modernità, del quale costituì logico corollario il reclutamento dei trasportatori e delle discariche illegali e pseudo-legali della camorra, alla quale le Istituzioni finirono per chiedere costosissimi interventi salvifici.

Dietro il nome di congiunturali e incolpevoli *emergenze nell'emergenza*, si occultò il sabotaggio strutturale del nuovo sistema di smaltimento che richiamò in gioco i protagonisti del traffico di rifiuti tossici della seconda metà degli anni '80.

Nelle stesse *buche* che, grazie all'intermediazione delle '*commerciali mafiose*'<sup>12</sup>, avevano recepito i residui della bonifica dell'ACNA di Cengio le strutture commissariali *ordinarono* che fossero accolti i sacchetti che andavano accumulandosi sulle strade cittadine, senza curarsi: della contabilità approssimativa e truffaldina sulla cui base il proprietario della discarica chiedeva periodicamente i suoi compensi; del boicottaggio sistematico dei controlli relativi all'adeguata impermeabilizzazione degli invasi; delle subsidenze che avrebbero spinto sempre più vicino alle falde acquifere i rifiuti illecitamente accumulati in decenni di gestione illegale.

Le indagini dedicate alla *Ecoquattro* dei fratelli Orsi, già culminate per alcuni protagonisti in condanne definitive, dicono quanto fosse alto l'interesse della camorra al sabotaggio di un sistema che rischiava di tagliarla fuori dal *business* dello smaltimento.

La composizione e l'azione di un super-consorzio (IMPREGECO), una 'scatola vuota' costituita in quegli anni tra consorzi pubblici di diversa estrazione politica per fungere da filtro e stanza di compensazione tra le strutture commissariali e alcuni operatori criminali, dicono quanto fosse trasversale rispetto alle collocazioni partitiche, l'interesse per il boicottaggio del ciclo integrato e per la conservazione dello stato di emergenza.

Giuseppe Valente, protagonista di quella storia quale presidente del Consorzio CE4<sup>13</sup>, divenuto poi presidente del super-consorzio, pronunciando una parziale ammissione delle responsabilità attribuitegli dalla Direzione Distrettuale Antimafia napoletana, avrà modo di spiegare che i suoi padrini politici (deputati del centrodestra dell'area casertana) non manifestarono alcuna obiezione rispetto alla sua inclusione nel nuovo ente "*di natura politica trasversale, trattandosi di fatto indifferente, nella norma, per i politici*".

I rappresentanti della 'politica' (è d'obbligo la minuscola) comparsi sulla scena di questa vicenda, possono approssimativamente distinguersi tra:

- personaggi che sponsorizzarono l'azione dei mediatori criminali perché la loro ascesa politica era storicamente legata alla fortuna dei clan campani;
- personaggi che, a prescindere da comprovate collusioni con gli interessi mafiosi, trassero dal perdurare dell'emergenza i vantaggi clientelari ed elettorali collegati alle migliaia di addetti al settore dei rifiuti assunti in quegli anni (LSU, ex-disoccupati organizzati) che costituivano la riedizione in chiave moderna della '*zavorra*' impiegatizia denunciata dalla *Regia Commissione Saredo*, nell'indagine che fu svolta nei primi anni del secolo scorso sull'attuazione del piano di risanamento della città di Napoli.

Un paio di paradossi vale a rendere l'idea della dimensione finanziaria del disastro.

Gli addetti al settore dei rifiuti in Campania ammontano a 25mila, la gran parte dei quali assunti durante il periodo emergenziale. Con 10mila addetti, la Lombardia riesce a garantire un servizio di livello europeo a una popolazione e a un apparato produttivo di dimensioni pari all'incirca al doppio.

I costi complessivi dell'emergenza campana (stimati in una cifra variabile tra i 3,5 e gli 8 miliardi di euro) dissipati dalla gestione straordinaria corrispondono all'incirca

---

<sup>12</sup> Così i pentiti di camorra etichettano le società che, come l'Ecologia '89 curarono, per conto dei clan Mallardo e Bidognetti, l'intermediazione tra le industrie del Nord e i ricettori campani, taluni dei quali muniti di regolari 'autorizzazioni' e documenti essenziali per il funzionamento del traffico.

<sup>13</sup> Il Consorzio CE4 fu il socio pubblico della Flora Ambiente, l'impresa privata dei fratelli Orsi e di Francesco Bidognetti, nella società mista ECOQUATTRO.

a quelli sostenuti nella metà dell'800 per finanziare le meraviglie tecnologiche della ben più complessa rete fognaria che costituisce, ancora oggi, la spina dorsale del sistema londinese<sup>14</sup>.

### 1.10 Considerazioni di sintesi e primo set di proposte

Il *quadro storico* consente di raggiungere alcune conclusioni sul ruolo giocato dalle mafie, e dalla camorra in particolare, nei traffici interni e negli smaltimenti illegali dei rifiuti e sul tipo di interazione che in questo settore si determinò con gli esponenti della classe politica e del ceto amministrativo.

Abbiamo definito gli operatori criminali *macropredatori opportunistici*.

L'espressione suggerisce il parallelismo con i *micro-predatori*, gli agenti patogeni scaturenti dai rifiuti e liquami, *yersinia pestis* e *vibrione*, che determinarono le epidemie coleriche e di peste del passato (il tempo della *città pestilenziale*).

Soprattutto però essa vuol significare che le mafie non inventarono l'affare dei rifiuti ma colsero le opportunità offerte dalla rinuncia della classe politica ad esercitare fino in fondo quel ruolo di regolazione che avrebbe stimolato la ricerca di soluzioni tecnologicamente avanzate e un'offerta capace di rispondere alla domanda di impianti per lo smaltimento del rifiuto industriale.

Rinunce e omissioni connotano la responsabilità sistemica della classe politica sia nella fase fotografata dalla *Nota aggiuntiva* del ministro Ruffolo, sia quando si trattò di impostare il ciclo integrato dei rifiuti urbani in Campania e si consegnò alle imprese aggiudicatrici la responsabilità (squisitamente politica perché espressiva di legittimazione popolare) di *localizzare* i diversi impianti necessari al funzionamento del ciclo.

Accessorie e parassitarie sono invece le forme di collateralismo di quei politici e funzionari che praticarono il mercimonio delle autorizzazioni necessarie a conferire veste di legalità formale ai traffici illeciti o dei controlli addomesticati.

Secondaria in prospettiva storica, anche se più rilevante sul piano causale rispetto alla corruzione parassitaria, fu poi la responsabilità di quei politici che offrirono la sponsorizzazione delle imprese mafiose della raccolta e dello smaltimento (ormai divenute *partners* dei consorzi pubblici nelle *società miste*) come contropartita del sostegno elettorale che in qualche caso ne accompagnò l'intera carriera politica e istituzionale.

Vi fu poi interesse al prolungamento dell'emergenza da parte di esponenti del mondo politico che, a prescindere da comprovate collusioni con gli interessi mafiosi, trassero dal perdurare di quella condizione i vantaggi clientelari ed elettorali derivanti dall'assunzione di migliaia di addetti (*LSU, ex-disoccupati organizzati*).

Le varieguate forme assunte dalla responsabilità del ceto politico nella determinazione del disastro campano e nella provocazione dell'interesse delle mafie per il settore degli smaltimenti evidenziano come non tutte le responsabilità si prestino ad essere inquadrate in fattispecie incriminatrici e/o ad essere accertate nei tempi e nei modi propri del processo penale.

Sfuggono certamente a questa dimensione le *cause prime* che abbiamo individuato nella scelta, più o meno consapevole, di non costruire un reticolo normativo adeguato alla costruzione di un'offerta di impianti di smaltimento legale dei rifiuti industriali capace di sostenere la domanda ingenerata dalle leggi succedutesi a partire dal 1982;

---

<sup>14</sup> Per uno studio più analitico dei paradossi finanziari e amministrativi del disastro campano si rinvia, oltre che al già citato volume di Lorenzo Pinna, a G. VIALE, *Azzerare i rifiuti*, Bollati Boringhieri, 2008.

così come in quella di abnegare al ruolo di decisore nella localizzazione degli impianti decisivi per il funzionamento del ciclo integrato dei rifiuti urbani.

Sfuggono al *penale* e alle possibilità di accertamento del processo giudiziario anche le politiche clientelari che resero appetibile il perpetuarsi – piuttosto che la risoluzione – dell'emergenza campana, quando non connotate dalla provata sussistenza degli elementi costitutivi almeno della fattispecie di abuso d'ufficio, sulla cui *debolezza* non può in questa sede che rinviarsi alla relazione conclusiva dei lavori del Tavolo tematico n. 4.

Azioni e inazioni ispirate dall'intento di assecondare le proteste delle comunità interessate dalle scelte di insediamento degli impianti di trattamento o governate dalla preoccupazione di non paralizzare la risoluzione delle emergenze sanitarie *visibili* collegate alla paralisi del ciclo di smaltimento (il *chiudere un occhio* di fronte all'irregolarità dei trasporti e delle discariche dove dovevano essere recapitati i rifiuti che andavano accumulandosi nei centri abitati anche nelle stagioni più calde) difficilmente possono essere ricondotte al *dolo intenzionale di ingiusto profitto* che connota la fattispecie di abuso d'ufficio; al dolo diretto di truffa o frode in pubbliche forniture; al dolo specifico o diretto che connota le fattispecie di partecipazione o concorso esterno in associazione di tipo mafioso.

Seppure dette finalità avessero storicamente condizionato le azioni e le omissioni almeno di alcuni dei politici e funzionari che si trovarono a gestire le diverse fasi dell'emergenza campana, il quadro descritto confonderebbe le responsabilità.

Detto questo, è innegabile che l'inadeguatezza del sistema sanzionatorio incise in misura significativa sul calcolo di convenienza che indusse gli operatori criminali a investire le proprie risorse e le proprie reti di rapporti nei traffici illegali di rifiuti.

La *munnezza* era *oro* anche perché un sistema di tutela penale polarizzato su fattispecie contravvenzionali, rapidamente deperibili (per il decorso della prescrizione), non investigabili con i più sofisticati strumenti di indagine (intercettazioni) e munito di scarsa capacità deterrente consentiva di assorbire il costo del *rischio penale* nel calcolo dei benefici procurati dall'illecito. Benefici che investivano tutti i soggetti coinvolti nell'affare:

- gli intermediari remunerati per i servizi di smaltimento illegale;
- l'organizzazione criminale che riceveva da costoro, come da tutti gli imprenditori organici o collusi che operano nei mercati controllati (movimento terra, edilizia, grande distribuzione) contributi commisurati al giro d'affari;
- i politici e funzionari retribuiti per il rilascio di autorizzazioni e per l'effettuazione di controlli compiacenti;
- le imprese indigene dedite alle produzioni *in nero* che non possono che smaltire *in nero* gli scarti dei loro processi;
- le imprese allogene (Centro e Nord Italia) che si avvantaggiavano dei risparmi di spesa e concorrevano sul mercato, in condizioni di vantaggio competitivo, con le imprese sane che invece sostenevano per intero il costo rilevante degli smaltimenti legali.

Deriva da queste considerazioni l'articolazione successiva di questa relazione che procederà alla verifica della persistenza dei fattori di scarsità dell'offerta impiantistica nel settore degli smaltimenti e alla verifica di impatto delle importanti innovazioni intervenute negli ultimi anni nella disciplina amministrativa e penale del settore ambientale, procedendo alla formulazione di puntuali proposte.

Intanto, **un primo set di proposte** è stato elaborato dal componente Lorenzo Pinna.

Muovendo dalla premessa, condivisa da tutti i componenti del Tavolo, che il problema dell'infiltrazione delle mafie nel sistema del trattamento dei rifiuti è soltanto

in parte risolvibile con la repressione, le proposte sono orientate a creare le condizioni industriali e culturali che tolgano ossigeno al malaffare e all'illegalità.

Lorenzo Pinna suggerisce i seguenti interventi:

a) **studio delle migliori pratiche esistenti in Italia in tema di smaltimento**, non soltanto nella parte tecnico-organizzativa, ma anche negli aspetti che attengono alle strategie di comunicazione con le popolazioni interessate;

b) **studio (o sintesi degli studi esistenti) delle persistenti carenze del sistema** e delle aree critiche per lo smaltimento dei rifiuti, urbani e industriali, in Italia;

c) **elaborazione di idee e proposte basate sulle migliori pratiche** (e dunque fattibili, non da *libro dei sogni*), da pubblicare in un *Libro bianco*, intorno al quale suscitare un vasto interesse mediatico.

## 2. VERIFICA DELLA PERSISTENZA DEL FATTORE LEGATO ALLA SCARSITA' DI UN'OFFERTA IMPIANTISTICA ADEGUATA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI E INDUSTRIALI. PROPOSTE

### 2.1. Analisi

L'analisi del caso campano ha messo in luce come le infiltrazioni della criminalità abbia beneficiato fra l'altro: a) delle lentezze e inefficienze nella azione amministrativa relativa alle autorizzazioni ambientali e alla programmazione della gestione dei rifiuti; b) dell'insufficiente responsabilizzazione dell'alta direzione di molte aziende nella tematica del miglioramento delle prestazioni ambientali.

In relazione al primo tema, il componente Luciano Butti ha messo in luce **la durata patologica dei tempi di svolgimento delle procedure di autorizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti** e ha portato all'attenzione del Tavolo il fallimento, in molte grandi città, delle funzioni di programmazione della gestione dei rifiuti. Di tale fallimento costituisce riprova emblematica il caso di Roma Capitale dove, anche per la carenza di idonei impianti autorizzati, gran parte dei rifiuti (il 90% di quelli urbani) viene esportata in altre regioni o addirittura all'estero per il trattamento, in violazione palese delle norme europee e nazionali. A Roma si è interrotto il percorso che dal trattamento in impianti a bassa tecnologia (leggi discarica di Malagrotta) avrebbe dovuto condurre agli eco-distretti e agli impianti più evoluti previsti dal piano AMA. Detta vicenda è corresponsabile delle centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti che quotidianamente partono dall'Urbe in giro per l'Italia e l'Europa e che sanciscono il ritardo grave di un'area importante del Paese rispetto alla prospettiva contemporanea che vede nel residuo del consumo una "*materia da recuperare*" piuttosto che un rifiuto da smaltire.

Il componente Ronchi (già ministro dell'ambiente, oggi Presidente della *Fondazione per lo sviluppo sostenibile*) ha aggiunto alcune considerazioni dedicate all'efficacia delle **misure di semplificazione procedurale** (silenzio assenso) introdotte con il D.M. 5 febbraio 1998 e con alcuni decreti successivi per l'abilitazione delle **attività di recupero di alcune tipologie di rifiuti non pericolosi**.

Dette misure, criticate al tempo della loro emanazione perché ritenute foriere di un allentamento dei controlli e di possibili abusi, si sono rivelate in realtà particolarmente efficaci per il tracciamento dei rifiuti e delle attività che sono interessate dalle procedure semplificate. **I percorsi agevolati hanno consentito di passare dai 13milioni di tonnellate di rifiuti speciali censiti nell'anno 1997 agli 84milioni censiti nell'anno 2014.**

L'incremento conoscitivo non ha riguardato altre filiere di recupero, sottratte al regime del *silenzio assenso*.

Fra queste ultime, Ronchi segnala il caso dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE: computer, apparati di telefonia mobile, frigoriferi ecc.), materiali di notevole importanza sia in ragione della *pericolosità* di alcune componenti, sia della frequenza con la quale questa tipologia di rifiuti forma oggetto di traffici interni e spedizioni transfrontaliere illecite.

Nell'anno 2015, l'Italia avrebbe immesso al consumo un numero di apparecchiature elettriche ed elettroniche (850mila) di gran lunga inferiore a quello della Francia (1milione550mila) e della Germania (1milione800mila). Un divario scarsamente credibile (se lo si confronta con il numero di abitanti e con le abitudini di consumo delle popolazioni messe a confronto) che si ripercuote sul censimento dei rifiuti di detta tipologia e, con ogni probabilità, alimenta flussi illegali.

Non si registra analogo livello di elusione nell'ambito degli imballaggi.

Viene qui in gioco, secondo Ronchi, la tecnica di applicazione del costo ambientale e il ruolo dei consorzi. Nel settore degli imballaggi il *contributo ambientale* si paga nel momento in cui l'imballaggio è immesso al consumo. Nel settore dei RAEE, invece, i Consorzi sono chiamati esclusivamente a erogare un premio di efficienza, nella fase finale del ciclo, corrispondente ai rifiuti conferiti alle piazzole di raccolta.

Quanto al secondo fenomeno, il prof. Butti ha portato la propria esperienza di avvocato d'impresa per segnalare che la responsabilizzazione dei vertici aziendali in materia ambientale sia "*ancora molto bassa*", se comparata con quella che si registra in altri settori, come la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Su quest'ultimo fronte, si sono registrate in verità, negli ultimi anni, innovazioni positive.

In primo luogo, è stato esteso ai principali illeciti ambientali ed è stato reso più razionale il catalogo delle violazioni penali dalle quali può scaturire la responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi del d. lgs. n. 231 del 2001. Detto catalogo risentiva, fino all'approvazione della legge n. 68 del 2015, dell'impostazione generale del sistema di tutela penale dell'ambiente e perciò comprendeva esclusivamente fattispecie contravvenzionali (quelle previste dal D. lgs.vo 152/2006 e in altre normative in materia di protezione dell'ambiente e del territorio, oltre agli artt. 727 *bis* e 733 *bis* del codice penale).

L'intervento riformatore realizzato dal d. lgs. n. 121 del 2011 non aveva incluso in quel catalogo le fattispecie delittuose solitamente "adattate" alla tutela dell'ambiente (per esempio i disastri dolosi e colposi previsti dagli artt. 434 e 449 c.p.).

Il risultato era palesemente irragionevole.

Strideva con le direttive comunitarie che focalizzano la loro attenzione sulle ipotesi dannose o capaci, in concreto, di provocare danni per la salute o per l'ambiente; strideva con le opzioni praticate nel campo della salute e sicurezza sul lavoro (dove sono stati considerati fonte bdi responsabilità dell'ente l'omicidio e le lesioni gravi o gravissime subite dal lavoratore e non anche le fattispecie minori previste dal D. Lgs. n. 81/2008); contrastava, in ultima analisi, con la logica, rendendo possibili sanzioni, anche interdittive (nella fase cautelare) per violazioni *formali* del codice dell'ambiente e non invece per ingenti lesioni del bene protetto!

Un'altra innovazione positiva, in termini di responsabilizzazione dell'impresa, è costituita dal d. lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 che pone a carico delle società quotate l'obbligo di inserire nei documenti di bilancio una serie di informazioni anche di carattere ambientale, la cui mancata o infedele rappresentazione è munita delle sanzioni previste per il delitto di false comunicazioni sociali, com'è noto rivitalizzato dalla legge n. 69/2015.

## 2.2. Proposte

In relazione al primo tema, la proposta del prof. Butti condivisa dal Tavolo è orientata alla previsione di **adeguati incentivi e disincentivi economici per gli enti locali e le regioni**, commisurati ai tempi medi di esame delle procedure di AIA e di AUA e alle percentuali dei rifiuti urbani che vengono trattate all'interno della regione e dei comuni, anziché essere trasferiti in altre regioni o all'estero.

Devono essere poi considerate con attenzione le proposte dell'ex-ministro Ronchi, intese a considerare pragmaticamente:

- l'ipotesi di **estendere ad altre tipologie di rifiuti non pericolosi e di attività di recupero procedure agevolate modellate sulla base del D.M. 5 febbraio 1998 e di provvedimenti successivi;**

- l'ipotesi di **uniformare le tecniche di prelievo del contributo ambientale e il ruolo dei Consorzi sul modello di quanto accade nel settore virtuoso degli imballaggi.**

In relazione al tema della responsabilizzazione dei livelli apicali dell'impresa, la proposta del prof. Butti, condivisa dal Tavolo, tende all'**istituzione dell'obbligo di prevedere, nelle medie e grandi imprese, una figura munita di funzioni assimilabili a quelle del Responsabile del servizio prevenzione e protezione (RSPP).**

L'effetto auspicato è quello di coinvolgere l'alta direzione aziendale alla quale il Responsabile avrebbe il dovere di segnalare formalmente gli interventi necessari per la tutela dell'ambiente.

Sulla base della sperimentazione dell'impatto delle previsioni del d. lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 dedicate all'inserzione in bilancio delle informazioni ambientali, se ne potrà poi immaginare l'**estensione alle società non quotate.**

## 3. LA QUESTIONE DELLE BONIFICHE

### 3.1. Premessa

Una riflessione, seppure sintetica, sul tema delle bonifiche è parsa imprescindibile nel piano di lavoro di un tavolo dedicato alle interazioni tra mafie e criminalità ambientale.

Una prima ragione risiede nel fatto che, una volta cessato o comunque ridimensionato, grazie all'accresciuta attenzione investigativa e mediatica, l'interesse delle mafie per i traffici interni di rifiuti, grandi opportunità di guadagno si legano alle attività di bonifica del territorio.

Alle bonifiche, come ad altri settori della *green economy*, guarda la nuova aggravante dell'art. 452-octies, comma secondo, del codice penale, introdotta dalla legge n. 68 del 2015 per l'associazione di tipo mafioso "*finalizzata...all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale*".

Quando poi le cause della contaminazione risiedono in condotte illecite e criminose, l'imputazione ai responsabili dei costi e degli sforzi necessari per un'efficace azione di bonifica (l'attuazione del principio *chi inquina paga*) è comunemente avvertita come tassello essenziale della strategia repressiva e riparatoria da mettere in campo.

La nuova legge dedica più previsioni a questo tema che corrisponde anche alla necessità simbolica di ripristinare la fiducia delle popolazioni *contaminate* intorno alla capacità delle istituzioni di garantire, oltre che l'azione repressiva, il ripristino, per quanto possibile a spese dei responsabili, delle condizioni di salubrità ambientale pregiudicate dal reato.

Rispondono a questo obiettivo:



- la previsione dell'art. 452-duodecies, che indica l'ordine di recupero e, ove tecnicamente possibile, di ripristino dello stato dei luoghi, da porre a carico del condannato (ovvero, in caso di sua insolubilità, delle persone giuridiche indicate dall'art. 197 c.p.) come statuizione obbligatoria del giudice che pronuncia condanna od omologa il *patteggiamento* per uno dei delitti previsti del nuovo titolo VI-bis del Libro II del codice penale;
- la previsione dell'art. 452-terdecies che introduce un nuovo delitto di omessa bonifica per colui che – essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice o di un'autorità pubblica – non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi.

I beni confiscati, in forma diretta o per equivalente, ai sensi del nuovo art. 452-undecies sono poi destinati alla “*pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi*”. E la confisca potrà essere evitata dall'imputato soltanto provvedendo efficacemente alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-undecies, u.co.)

A colui che, prima del giudizio, “*provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi*” è poi destinata una delle più incisive (in termini di decurtazione sanzionatoria: dalla metà ai due terzi della pena base) tra le fattispecie premiali configurate dall'art. 452-decies sotto l'etichetta di *ravvedimento operoso*: fattispecie dedicata non soltanto ai responsabili dei nuovi delitti introdotti dalla legge n. 68 del 2015 ma anche agli imputati di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del d. lgs. n. 152 del 2006).

### 3.2 Il quadro europeo

Un primo aspetto attiene alla dimensione del fenomeno: oltre 300mila sono i siti potenzialmente contaminati censiti dall'*European Environmental Agency* (EEA) in tutto il continente europeo, in un quadro di disomogeneità dei sistemi nazionali di rilevamento che induce a ritenere detta cifra molto approssimata per difetto.

Le fonti di contaminazione principali individuate dall'EEA sono costituite dall'utilizzo di discariche inadeguate o abusive; dalla gestione impropria di sostanze pericolose (perdite, stoccaggio inadeguato); dall'abbandono di siti industriali, militari e minerari; da incidenti.

La percezione della rilevanza del problema a livello europeo ha dato luogo, nel 2006, all'elaborazione della Strategia tematica sul suolo (*Soil Thematic Strategy*) e di una proposta di direttiva-quadro (*Soil Framework Directive*) rimasta lungamente in discussione.

La *Soil Thematic Strategy* fissa quattro obiettivi della politica europea in materia: incremento della consapevolezza della necessità di proteggere il suolo; intensificazione della ricerca sul suolo; integrazione della protezione del suolo nel contesto delle politiche nazionali ed europee relative all'agricoltura, allo sviluppo regionale, ai trasporti e alla ricerca; la messa in campo di una legislazione quadro per la protezione e l'uso sostenibile del suolo.

La proposta di direttiva SFD, che avrebbe dovuto costituire la base per l'attuazione omogenea di almeno alcuni obiettivi, si è arenata per l'insanabile contrasto tra due posizioni: quella degli Stati membri che, in nome della stretta applicazione del principio di sussidiarietà, propendevano per l'approvazione di un testo poco definito negli obblighi, tale da lasciare ampi margini di discrezionalità agli Stati nazionali nella definizione delle strategie di gestione dei siti contaminati (Francia, Regno Unito, Austria, Olanda, Germania e Lussemburgo); quella di altri Paesi (tra i quali l'Italia) che auspicavano invece l'approvazione in tempi brevi di una direttiva che desse consistenza alle politiche nazionali.

Nel 2013, il tema delle bonifiche e delle risorse ad esso destinate è stato affrontato dalla Corte dei Conti europea.

La Corte ha rilevato anzitutto la scarsa attuazione del principio *chi inquina paga* e l'inadeguatezza dei meccanismi finalizzati a permettere alle autorità pubbliche il recupero di quanto investito nelle riconversioni. I bilanci comunitari e nazionali hanno insomma sopportato gran parte del costo delle bonifiche ambientali.

Esaminando il risultato dei progetti di riqualificazione cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo di coesione, è stata poi evidenziato che con frequenza i siti riconvertiti non sono stati destinati all'uso previsto e hanno creato un numero di posti di lavoro inferiore alle attese. Fenomeno che trova spiegazione da un lato nella crisi economica, dall'altro nella carenza a monte di una solida analisi di mercato.

Le politiche auspiccate in alcuni documenti recenti (*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, 2011; *Settimo Programma di azione ambientale*, approvato dal Parlamento europeo nel 2012) indicano il traguardo di un riutilizzo di siti dismessi tale da ridurre a zero, entro il 2050, gli incrementi dell'occupazione di suolo.

Nelle linee guida pubblicate dalla Commissione UE nel 2012 si indicano alcuni esempi virtuosi di finanziamenti pubblici erogati per incoraggiare l'insediamento di nuove infrastrutture in siti dismessi, piuttosto che lo sviluppo di nuovi siti in aree verdi. Di tali esempi, secondo la Corte dei Conti europea, dovrebbero tener conto i regolamenti dei fondi strutturali.

Con riguardo ai risultati, in termini di protezione ambientale, dei progetti di bonifica finanziati dall'Unione, la Corte segnala rilevanti differenze tra i sistemi di certificazione, denuncia l'inadeguatezza di alcuni di essi, lamenta le grandi differenze tra i valori di *screening* della contaminazione stabiliti a livello nazionale.

### **3.3. Il caso italiano**

Alcune importanti informazioni dedicate alla connotazione, nel contesto europeo, del caso italiano sono contenute nella Guida pubblicata nel 2014 dall'IES (Istituto per l'ambiente e la sostenibilità, uno dei sette istituti che compongono il *Joint Research Centre* della Commissione europea).

In questo documento si evidenzia l'enorme costo, in Italia (e in Svizzera), delle indagini sui siti contaminati. A fronte di un costo medio europeo ricompreso nella gamma 5.000-50.000 euro, in Italia si spendono per analisi e sondaggi più di 5 milioni di euro. L'informazione conferma la tendenza italiana, già emersa in rapporti precedenti, a investire molto nelle indagini per pervenire solo raramente a interventi effettivi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dei luoghi.

Nel contesto dei programmi operativi finanziati dal FESR, per esempio, il tasso di attuazione dell'Italia si colloca poco al di sopra del 45%, a fronte di una media comunitaria del 60,81%.

Questi dati suffragano l'opinione espressa dai componenti del Tavolo che più specificamente hanno affrontato il tema delle bonifiche (il prof. Butti e l'on. Ronchi), secondo i quali le bonifiche in Italia "*promuovono principalmente le industrie del monitoraggio*" e pervengono soltanto raramente, e a rilento, all'effettivo risanamento.

Ulteriori elementi di valutazione si traggono dalla "*Relazione sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici: il Quadrilatero del Nord*", approvata nella seduta del 9 febbraio 2016 dalla *Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti*: Commissione alla quale la legge istitutiva (7 gennaio 2014, n. 1) assegna, tra gli altri, il compito di verificare l'*eventuale sussistenza di*

*attività illecite relative ai siti inquinati nel territorio nazionale e alle attività di bonifica.*

In questo documento si segnala, quale peculiarità del caso italiano, la presenza di *normative prevenzionistiche più stringenti*, rispetto a quelle di altri stati membri della Unione Europea.

Nel contempo si evidenziano, sulla base dell'analisi delle attività di decontaminazione in corso nei quattro siti presi in esame, alcune rilevanti criticità (che hanno, in modo particolare condizionato gli interventi sui siti di interesse nazionale di Venezia-Porto Marghera e Laghi di Mantova-Polo chimico), ma anche alcune buone prassi, caratterizzanti in particolare gli interventi in area emiliano-romagnola (siti non di interesse nazionale di Ferrara – Polo chimico e Ravenna – Polo chimico).

Le **principali criticità** attengono alla **pluralità dei soggetti privati e pubblici coinvolti e alla parcellizzazione delle competenze**.

La Commissione segnala l'incidenza di questo fattore nella vicenda di Venezia-Porto Marghera, dove le competenze nell'esecuzione delle opere di marginamento e rifacimento delle sponde delle macroisole lagunari è suddivisa tra il Provveditorato, la regione Veneto e l'autorità portuale, mentre gli oneri economici sono posti a carico del Ministero dell'ambiente: ciò ha portato al mancato completamento delle opere indispensabili e all'indebolimento delle strutture già realizzate, con il rischio *“di far disperdere gli oneri sinora sostenuti con risorse pubbliche, e di vanificare i progetti di reindustrializzazione – nonostante l'impegno economico dello Stato – poiché la bonifica costituisce il presupposto ineludibile dell'insediamento di nuove attività produttive e dello sviluppo di quelle esistenti”*.

Un altro elemento critico è individuato nei **mutamenti soggettivi dell'interlocutore privato** nel corso delle procedure, mutamenti che fanno venir meno l'auspicabile continuità di rapporto con l'azienda interessata al riutilizzo produttivo dell'area da decontaminare:

*“La continuità della presenza di aziende interessate all'evoluzione dei siti, destinata a concludersi con la piena restituzione a legittimi usi produttivi, può essere garanzia di continuità di interlocuzione pubblico-privato (...); al contrario, la circolazione di posizioni soggettive private o, peggio, il fallimento delle aziende insediate, genera possibili contenziosi, interruzioni o abbandono di attività di bonifica”*.

Questo tema rimanda a quello delle **garanzie finanziarie per le bonifiche**, rispetto alle quali gli strumenti normativi e la loro concreta applicazione dovrebbero tendere a un vincolo di effettiva destinazione di scopo, senza che eventuali passaggi di proprietà o procedure concorsuali possano compromettere l'adempimento degli obblighi.

Un ulteriore elemento critico è costituito dal **contenzioso**.

Al riguardo la Commissione bicamerale riconosce che la propensione delle aziende coinvolte nei processi di bonifica a impugnare davanti al giudice amministrativo i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni (ma anche quelli usciti dalle conferenze dei servizi) non deve necessariamente (o sempre) essere interpretata come una tecnica dilatoria adottata dalle aziende per evitare gli investimenti necessari.

E' pure possibile (almeno in alcuni casi) che essa corrisponda ad effettive necessità di tutela rispetto a prescrizioni ritenute inattuabili, non ragionevoli, o adottate da soggetti amministrativi non sufficientemente qualificati sul piano tecnico o giuridico.

Le **best practices** adottate dalla regione Emilia Romagna, relativa alle aree non considerate SIN, hanno consentito di gestire le bonifiche in tempi ragionevoli e con maggiore efficacia rispetto agli altri casi esaminati dalla Commissione bicamerale.

Su questo risultato ha certamente inciso la minore estensione delle aree inquinate.

Vi hanno però contribuito anche altri fattori (alcuni dei quali difficilmente riproducibili nel contesto più rigido della decontaminazione di siti di interesse nazionale).

Essi sono stati così indicati:

1. l'individuazione di un interlocutore unico, in grado di rappresentare le varie esigenze delle aziende sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista amministrativo. Nel caso ferrarese le 11 società, nazionali e multinazionali, interessate all'intervento si sono coordinate costituendo un consorzio incaricato di coordinare le attività previste da una parte rilevante del progetto operativo di bonifica. Ciò ha comportato la riduzione dei tempi di realizzazione della caratterizzazione e della messa in sicurezza dei siti;
2. la riduzione del numero e della distanza dal territorio degli interlocutori pubblici.  
Nei casi romagnoli ha funzionato la scelta regionale di decentramento ai territori (prima ai comuni, poi alle province) delle competenze in materia di bonifica. Scelta che però deve misurarsi con la condizione che gli interlocutori pubblici di *prossimità* siano dotati di conoscenze e competenze adeguate: il che implica che si tratti di comuni di grandi dimensioni, muniti di risorse organizzative quantitativamente e qualitativamente adeguate;
3. il dialogo corretto e trasparente tra le parti;
4. la permanenza nei siti dei soggetti privati;
5. la concreta prospettiva di riuso dei siti per attività produttive.

### **3.4. L'analisi e le proposte del Tavolo**

L'analisi della Commissione bicamerale suffraga le valutazioni espresse, nella *conference call* del 24.3.2017, dai componenti del Tavolo che hanno affrontato il tema delle bonifiche (Butti e Ronchi).

All'insegna dell'adagio "*l'ottimo è nemico del bene*", il componente Ronchi ha individuato una causa di particolare lentezza delle procedure nell'adozione da parte del legislatore del 2006 di **criteri di analisi del rischio particolarmente laboriosi e sofisticati**.

Per comprendere detta posizione occorre rammentare l'evoluzione normativa determinatasi a partire dalla prima normativa organica nazionale in tema di siti contaminati, il decreto ministeriale n. 471 del 1999, entrato in vigore il 16 dicembre 1999, regolamento tecnico di attuazione dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (*Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*).

Il regolamento fissava criteri e procedure amministrative da seguire nella bonifica dei siti contaminati; definiva i *valori limite di concentrazione per il suolo/sottosuolo e per le acque*, superati i quali il sito doveva essere considerato inquinato; individuava le procedure per il prelievo e l'analisi dei campioni; fissava i criteri per la redazione del progetto di bonifica, nonché i criteri per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale, per le misure di sicurezza e messa in sicurezza permanente.

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 già stabiliva una prima definizione di sito contaminato come sito in cui *le concentrazioni dei contaminanti superano i valori limite*.

La prima normativa italiana sui siti contaminati era quindi fondata sull'applicazione di **criteri di tipo tabellare**, in cui la verifica dello stato di contaminazione discendeva dal confronto con valori limite per il suolo (differenziati in ragione delle destinazioni d'uso: industriale/commerciale o verde/residenziale) e per le acque sotterranee.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la definizione di sito contaminato e, quindi, la necessità di eventuali interventi, vengono finalizzate a rendere l'attività di bonifica quanto più possibile specifica rispetto alle caratteristiche del sito da bonificare mediante il riferimento a **concentrazioni soglia contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR)**, nonché con le definizioni contenute nell'articolo 240.

Detti criteri, soprattutto nella parte relativa alla verifica del rischio sanitario, impongono alle amministrazioni competenti valutazioni particolarmente complesse, connotate da indicatori di carattere probabilistico (per esempio, per quanto attiene alla definizione del tipo di esposizione all'agente contaminante e della vulnerabilità dei soggetti esposti) che Ronchi indica come corresponsabili dell'incremento del contenzioso e dell'atteggiamento timoroso di molte Amministrazioni che tendono a declinare la responsabilità di certificare l'avvenuta bonifica (e persino l'intervenuta messa in sicurezza).

L'effetto paradossale di questo approccio *perfezionista* consiste nel bloccare le procedure di riqualificazione ambientale e le prospettive di riutilizzo dei suoli: *“a furia di chiedere il di più, si rischia di bloccare il possibile!”*.

Il prof. Butti ha convenuto con queste posizioni, suffragando i suoi assunti con la citazione di due recenti e qualificate ricerche che hanno coinvolto decine di esperti di provenienza pubblica (varie Università, Ispra, diverse Arpa, Enti locali) e privata (aziende del settore e associazioni di categoria), di formazione sia tecnica che giuridica<sup>15</sup>.

### **3.5 Le proposte di innovazione prasseologica e normativa della disciplina amministrativa di settore**

Una prima proposta elaborata dai componenti del Tavolo consiste nell'istituzione di un sistema di **disseminazione di buone prassi** nella gestione delle procedure di bonifica, che prenda spunto dalle esperienze positive (i *casi di successo*) analizzate dalla Commissione bicamerale nel documento sopra citato.

Dovrebbero incoraggiarsi le scelte virtuose delle amministrazioni e di alcuni soggetti privati.

Con riferimento a questi ultimi, pare condivisibile la proposta della Commissione bicamerale di **premiare, per esempio con agevolazioni fiscali, i privati che costituiscono consorzi per omogeneizzare le posizioni espresse dalle imprese co-insediate nei siti contaminati**.

In linea generale, andrebbero incoraggiati **l'applicazione e il buon governo**, da parte delle amministrazioni competenti e dei privati coinvolti, **dei meccanismi di**

---

<sup>15</sup> Si tratta di: SURF ITALY (Forum per la Sostenibilità applicata alle bonifiche): *Sostenibilità nelle Bonifiche in Italia – Libro Bianco - Ottobre 2015*, Coordinatore Ing. Claudio Albano (link: [http://www.surfitaly.it/documenti/SuRF\\_Italy\\_Libro\\_Bianco\\_rev\\_Ottobre2015.pdf](http://www.surfitaly.it/documenti/SuRF_Italy_Libro_Bianco_rev_Ottobre2015.pdf)); CTTC (Comitato Tecnico Terreni Contaminati), *Bonifica dei terreni contaminati. Osservazioni critiche, linee guida e proposte normative - Rapporto Finale – Agosto 2015*, Coordinatore Prof. Ing. Raffaello Cossu (il rapporto è pubblicato da Gruppo24Ore - ISBN 978-88-6345-603-5).

**semplificazione e razionalizzazione procedurale**, gradualmente introdotti nella disciplina del settore.

Si pensi:

- alla semplificazione degli interventi di manutenzione (ordinaria e straordinaria) e di messa in sicurezza degli impianti industriali insediati in siti oggetto di bonifica (art. 40, comma 5, del d.l. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011;

- alle previsioni della legge n. 35/2012 che: consentono nell'ambito dell'articolazione per fasi dei procedimenti di bonifica, l'adozione di tecnologie innovative di dimostrata efficienza ed efficacia, resi disponibili, a costi sopportabili, a seguito dello sviluppo tecnico-scientifico del settore (art. 24); promuovono gli accordi di programma per la semplificazione delle procedure amministrative relative alla realizzazione degli interventi di bonifica nei siti in esercizio, con particolare riferimento ad alcuni settori strategici per l'approvvigionamento energetico del Paese (art. 57);

- alle misure dirette alla facilitazione degli interventi di dragaggio nei siti di interesse nazionale (art. 48 della legge n. 27/2012);

- alla nuova disciplina delle transazioni per le procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale di siti inquinati di interesse nazionale, recata dall'art. 306-bis del d. lgs. n. 152 del 2006 (introdotto dalla legge n. 221/2015, il cd. *Collegato ambientale*). Detta misura – osserva la Commissione bicamerale (pag. 21 della Relazione citata) – “è suscettibile, se accompagnata da un ruolo propositivo e adeguato sotto il profilo tecnico e giuridico del Ministero dell'ambiente, di attrarre nella sfera negoziale, con effetti di maggiore rapidità ed efficienza, i procedimenti di bonifica”.

All'indicazione del massimo sfruttamento delle opportunità di semplificazione già offerte dal sistema, i componenti Butti e Ronchi hanno aggiunto la proposta di **innovare ulteriormente il quadro normativo** in modo tale da poter “vedere le bonifiche ‘realizzate’, e non soltanto ‘discusse’ sui media o dibattute in giudizio”.

A tal fine è stata segnalata la necessità di tarare i progetti di bonifica (e i provvedimenti di approvazione demandati alla p.a.) su obiettivi più realistici e corrispondenti alle effettive esigenze del contesto ambientale di riferimento e di incentivare l'adozione, tanto per il suolo come per la falda, di tecnologie innovative, piuttosto che di quelle tradizionali (scavo e allontanamento dei suoli, *pump and treat* per la falda), dense di implicazioni negative anche dal punto di vista della protezione complessiva dell'ambiente.

In questo quadro, il prof. Butti ha segnalato la **necessità di favorire l'assunzione spontanea degli oneri di bonifica da parte di soggetti non responsabili dell'inquinamento**. Ciò al fine di propiziare la realizzazione effettiva del disinquinamento anche nelle (numerose) aree nelle quali l'inquinatore non è individuabile con certezza oppure, benché individuato, è oggettivamente privo delle risorse necessarie per bonificare.

Egli ha pertanto elaborato una proposta di integrazione e modifica della disposizione dell'art. 245 del D. Lgs. n.152/2006, recante:

- nel comma 1, una definizione del soggetto interessato non responsabile della contaminazione;
- nel comma 3, un elenco di misure incentivanti che includono: l'obbligo (sanzionato anche sul piano disciplinare) di trattazione prioritaria delle procedure amministrative e di controllo attinenti la bonifica attivata su richiesta di tale soggetto; la limitazione della garanzia finanziaria e la possibilità del suo svincolo graduale in misura proporzionale alla parte realizzata dell'intervento di

- risanamento; l'indicazione di parametri di favore per quanto attiene ai valori di CSC da rispettare perché sia giudicata conforme la bonifica delle acque di falda;
- nel comma 4, la previsione dell'applicazione indifferenziata e immediata (includente cioè anche gli interventi in corso alla data di approvazione della modifica normativa) delle misure incentivanti.

**Il testo del “nuovo” art. 245 (*Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*)** risultante dagli interventi aggiuntivi (evidenziati in corsivo) e modificativi proposti dal componente Brutti sarebbe il seguente:

1. Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili. *Si considerano interessati non responsabili i soggetti nei cui confronti non è intervenuta – ovvero è stata sospesa o annullata o revocata – l'ordinanza di cui all'art. 244 comma 2 del presente decreto. Ove un soggetto sia solo in parte responsabile dell'inquinamento, si considera soggetto non responsabile per la parte di inquinamento ad esso non riferibile.*

2. Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.

3. Qualora **soggetti interessati non responsabili procedano ai sensi dei commi 1 e 2, trovano applicazione le seguenti agevolazioni:**

- tutte le procedure amministrative vengono esaminate ed evase con priorità rispetto a quelle riguardanti soggetti responsabili;

- tutti i controlli e gli accertamenti tecnici necessari o comunque richiesti dall'Ente competente vengono effettuati con priorità rispetto a quelli riguardanti procedure relative a soggetti responsabili; i costi di tali controlli e accertamenti vengono sostenuti dal soggetto non responsabile e rimborsati ad Ispra od Arpa con le modalità e secondo i criteri determinati in un Decreto ministeriale o – nelle more della emanazione di tale decreto – con provvedimento della Autorità competente. Questa disposizione si applica anche qualora il soggetto interessato non responsabile richieda la determinazione dei valori di fondo da parte di Arpa. I valori di fondo così determinati sostituiscono automaticamente le CSC, ove ad esse superiori;

- ferma restando l'eventuale sussistenza di aspetti di rilievo penale o risarcitorio, la colpevole violazione – da parte dei funzionari pubblici – dei criteri indicati ai due punti che precedono costituisce illecito disciplinare;

- l'entità delle garanzie finanziarie non può superare il sessanta per cento del costo stimato dell'intervento;

- le medesime garanzie finanziarie possono essere parzialmente svincolate, su domanda del soggetto interessato non responsabile e proporzionalmente alla parte di intervento già realizzata; questa disposizione trova applicazione dopo che il trenta per cento dell'intervento è stato realizzato;

- per quanto concerne la bonifica delle acque di falda, i valori di CSC che devono essere comunque rispettati al punto di conformità sono ridotti del venti per cento rispetto a quanto previsto in generale dal presente decreto e non possono comunque essere più severi rispetto ai valori previsti, per il medesimo parametro, dalla normativa sulla qualità delle acque potabili.

*4. Quanto previsto nel presente articolo in relazione ai soggetti non responsabili trova applicazione per tutti gli interventi di bonifica, qualunque sia il sito nel quale essi vengono realizzati. Le norme del presente articolo trovano inoltre applicazione, in quanto applicabili, anche ai procedimenti e agli interventi di bonifica in corso alla data di approvazione del presente decreto; a tal fine, ove necessario, l'Autorità competente adotta – anche su richiesta del soggetto interessato non responsabile - i necessari provvedimenti di modifica e integrazione delle proprie precedenti determinazioni.*

*5. L'applicazione del presente articolo non può causare maggiori oneri per lo Stato o per altri Enti pubblici e non pregiudica il diritto del soggetto non responsabile di rivalersi o di agire nei confronti dei soggetti responsabili.*

### **3.6 Le proposte di modifica e integrazione del sistema penale di tutela dell'ambiente funzionali a migliorare l'efficacia delle procedure di bonifica**

E' stata riconosciuta da molti commentatori la capacità di alcuni aspetti della disciplina penalistica introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 a fungere da concreto stimolo per procedere speditamente con le bonifiche, limitando i costi sanitari e ambientali che ricadono sui cittadini e in tal modo permettendo lo sviluppo di nuove attività.

Al fine di meglio calibrare detta funzione, il *Gruppo di lavoro* informale istituito presso la Procura della Repubblica di Roma (di seguito Gdl) ha elaborato alcune proposte di modifica che il Tavolo ha valutato con particolare attenzione.

#### **Tre di esse hanno riscosso la condivisione di tutti i componenti del Tavolo.**

a) La prima è la proposta di modifica del vigente art. 452-*undecies*, finalizzata ad **estendere la confisca obbligatoria, anche per equivalente, a tutti i delitti previsti dal Titolo VI-bis, ivi comprese le forme colpose dell'inquinamento e del disastro ambientale**, per le quali è attualmente consentita la sola confisca facoltativa dei proventi del reato ex art. 240 c.p. Si tratta di innovazione coerente con il *trend* comunitario che si muove nel senso dell'eliminazione di ogni caso di confisca facoltativa. La ripercussione dell'ampliamento delle ablazioni obbligatorie in termini di incremento delle azioni di risanamento è facilmente apprezzabile, se si considera che i beni confiscati, in forma diretta o per equivalente, ai sensi dello stesso art. 452-*undecies*, sono poi destinati alla "*pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi*"; e che la confisca non potrà essere evitata



dall'imputato che provvedendo efficacemente alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-undecies, u.co.).

b) La seconda proposta tende a **colmare una lacuna del catalogo dei delitti-fonte della responsabilità amministrativa dell'ente** che, pur arricchitosi di alcune delle fattispecie introdotte dalla legge n. 68 del 2015 (art. 25-undecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231), non annovera il nuovo delitto di omessa bonifica previsto dall'art. 452-terdecies del codice penale che pure, per i suoi tratti fenomenici, reclamerebbe la responsabilizzazione della persona giuridica nel cui interesse o vantaggio è ben possibile che sia stato commesso. La carenza impedisce l'applicazione di uno strumento particolarmente appropriato per l'ampliamento dei margini di applicazione del *principio chi inquina paga*: la misura commissariale prevista dagli articoli 15 e 45 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, quale alternativa alle classiche (e più costose) sanzioni e misure cautelari interdittive.

Ricorrendo i presupposti (indiziari o probatori) della responsabilità dell'ente, il Commissario giudiziale addetto alla bonifica realizzerebbe, senza determinare la completa interruzione dell'attività produttiva in corso, la funzione di costringere l'azienda a dotarsi degli strumenti idonei alla bonifica del sito. Nell'esercizio della funzione conferita dall'art. 15, il giudice potrebbe assegnare compiti e poteri confacenti alla "*specifica attività in cui è stato posto in essere l'illecito da parte dell'ente*" e il Commissario potrebbe curare l'adozione e l'efficace attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati espressivi del disinteresse per la responsabilità ambientale.

c) La terza proposta condivisa dal Tavolo è quella che tende all'**introduzione di ipotesi speciali di sequestro conservativo nei confronti della persona fisica e nei confronti dell'ente**, quando vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie patrimoniali per il risarcimento del danno ambientale ovvero per le spese necessarie per la bonifica o il ripristino ambientale.

Sono condivisibili le ragioni ispiratrici della proposta che trae origine da alcuni dati di comune esperienza:

- i tempi lunghi dell'accertamento definitivo della responsabilità penale della persona fisica e della responsabilità amministrativa dell'ente, soprattutto quando vengano in gioco le ipotesi delittuose maggiori (quelle nelle quali la dimensione dell'evento fa avvertire con maggiore urgenza la necessità dell'azione risanatrice);
- la considerazione che, nei tempi richiesti dall'accertamento, il patrimonio sociale si disperde;
- la constatazione che spesso il costo necessario per la rimessione in pristino è molto superiore al vantaggio patrimoniale conseguito con l'illecito ambientale.

Nella situazione data – osserva il Gruppo di lavoro della Procura della Repubblica di Roma – "*il sequestro conservativo in parola può fungere...come una sorta di astreinte, secondo un modello giurisprudenziale presente nell'ordinamento francese, di coercizione indiretta*" affinché il responsabile aderisca volontariamente alla procedura di risanamento.

La traduzione normativa della proposta potrebbe essere così articolata.

Dopo l'art. 316 del codice di procedura penale, dovrebbe essere aggiunto il seguente:

“Art. 316-*bis* (*Sequestro conservativo*).

1. In ogni stato e grado del processo di merito relativo a taluno dei delitti di cui al Titolo VI-*bis* del codice penale, nonché al delitto di cui all’art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il risarcimento del danno ambientale ovvero per le spese necessarie per la bonifica o il ripristino ambientale, il pubblico ministero può chiedere il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili dell’imputato o delle somme o cose a lui dovute. Si applica l’art. 316 comma 4.
2. Con il provvedimento che dispone la sospensione del procedimento finalizzata alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi, il giudice dispone la revoca del sequestro conservativo, limitatamente alle somme necessarie al ripristino ambientale”.

All’articolo 320 c.p.p. andrebbe aggiunto il seguente comma:

“Nel caso previsto dall’art. 316-*bis*, il prezzo ricavato dalla vendita dei beni sequestrati è messo nella disponibilità della pubblica amministrazione competente e destinato alla bonifica dei luoghi”.

All’articolo 54 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 andrebbe aggiunto il seguente:

“Art. 54-*bis* (*Sequestro conservativo in materia ambientale*)

In ogni stato e grado del processo di merito relativo a taluno dei delitti di cui al Titolo VI-*bis* del codice penale, nonché al delitto di cui all’articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il risarcimento del danno ambientale ovvero per le spese necessarie per la bonifica o il ripristino ambientale, il pubblico ministero può chiedere il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili dell’ente o delle somme o cose ad esso dovute. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 316, comma 4, 316-*bis*, comma 2, 317, 318, 319 e 320 del codice di procedura penale, in quanto applicabili”.

#### **4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI PREVENTIVI E SUCCESSIVI**

##### **4.1. Importanza del tema**

Da quanto finora si è detto dovrebbe essere emersa con sufficiente chiarezza l’importanza cruciale di un sistema di controllo ambientale efficiente, efficace e omogeneo, capace da un lato di neutralizzare sul nascere distorsioni e abusi che non avrebbero potuto verificarsi senza l’intimidazione o la complicità di controllori ora prezzolati, ora neghittosi, disorganizzati e a corto di risorse; capace dall’altro di compensare, con una strategia di verifiche selettive e non paralizzanti, le misure di semplificazione reclamate da una platea sempre più estesa di osservatori e di *stakeholders* per velocizzare e sbloccare procedure amministrative incagliate nei settori dello smaltimento e del risanamento ambientale.

Concentrando per un attimo l’attenzione sulla riforma penale del 2015, acquista rilievo la nuova previsione dell’art. 452-*septies* cod. pen. (*Impedimento del controllo*) che erige a delitto punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con l’incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione (art. 32-*quater* cod. pen. riformulato), le condotte ostruttive della verifica e del controllo ambientale, anche quando non siano connotate dalla violenza, dalla minaccia, dagli artifici o dagli esiti di profitto patrimoniale che connotano preesistenti e più gravi reati (per esempio, violenza o resistenza a pubblico ufficiale, truffa in danno di ente pubblico, frode nelle pubbliche forniture).

E' significativa anche la nuova *aggravante ambientale* (art. 452-*nonies*), nell'elaborazione della quale si è precipuamente tenuto conto delle attività corruttive e delle falsificazioni documentali (per esempio, relazioni istruttorie e verbali di verifica addomesticati) finalizzate propiziare o a mascherare i delitti previsti dal titolo VI-*bis* del Libro II del codice penale o dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Con specifico riferimento al crimine organizzato, è poi emblematica la previsione, tra le circostanze aggravatrici dell'associazione per delinquere semplice e mafiosa, di un'aggravante a effetto speciale (incremento di pena da un terzo alla metà) per il caso in cui l'associazione finalizzata a commettere delitti ambientali include “*pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitano o svolgono servizi in materia ambientale*” (art. 452-*octies*, comma 3, cod. pen.).

Sul piano della necessaria compensazione tra controlli efficaci e misure di semplificazione, giova richiamare l'esperienza anche giudiziaria che dà conto di casi nei quali le *procedure agevolate* (per esempio, quelle improntate al *silenzio assenso* o all'autocertificazione di determinati requisiti) hanno favorito abusi criminali.

Tanto considerato, il Tavolo non può che condividere l'affermazione della Commissione bicamerale secondo la quale “*forme variamente introdotte di semplificazione e autocertificazione devono indurre, correlativamente, a implementare il sistema dei controlli e la loro efficacia*” (*Relazione sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici*, cit.).

L'efficace esercizio del controllo è poi essenziale condizione di funzionamento delle rilevanti innovazioni già intervenute negli ultimi anni nel contrasto penale ai crimini ambientali.

Se è vero che una delle linee direttrici del processo di riforma è consistita nel superamento della risposta quasi esclusivamente contravvenzionale che, focalizzando una serie di violazioni *formali*, realizzava una tutela della *funzione di controllo* piuttosto che del bene sostanziale ambiente; è altresì vero che le nuove fattispecie di inquinamento e disastro ambientale necessitano di essere tempestivamente accertate e che il reticolo dei *reati ostacolo* non si è dissolto e continua ad assolvere, nella strategia del legislatore, un'essenziale funzione preventiva che, anche secondo le fonti UE, ha dignità almeno pari a quella delle disposizioni intese ad assicurare sanzioni efficaci e sufficientemente dissuasive per i reati di danno e di pericolo concreto.

E' dunque essenziale che sulle agenzie di controllo siano investite risorse adeguate.

#### **4.2. La legge 28 giugno 2016, n. 132**

*Equità, proporzione, terzietà* sono le caratteristiche imprescindibili di un moderno ed efficace sistema di controllo ambientale, secondo il componente Luca Marchesi, presidente di Assoarpa. Si impongono “*verifiche effettuate secondo protocolli di elevata qualità, (...) l'impiego di adeguate professionalità, idonea strumentazione e congrua tempistica per il loro adempimento*”.

Il **Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA)**, istituito con la legge 132/2016 e costituito dall'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dalle Agenzie regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per la protezione dell'ambiente (ARPA/APPA) intende armonizzare, sull'intero territorio nazionale, l'esercizio di una serie di funzioni, definite dall'art. 3, che comprendono:  
a) il monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi;  
b) il controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali, delle pressioni sull'ambiente derivanti da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti;

c) il supporto (consulenze tecniche) delle autorità statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove occorra individuare, descrivere e quantificare il danno ambientale;

d) il supporto tecnico-scientifico delle amministrazioni competenti per l'esercizio di funzioni amministrative di autorizzazione e valutazione in materia ambientale (istruttorie tecniche, pareri, valutazioni tecniche) anche nell'ambito delle conferenze di servizi regolate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241;

e) il supporto tecnico alle amministrazioni e agli enti competenti, con particolare riferimento alla caratterizzazione dei fattori ambientali causa di danni alla salute pubblica, anche ai fini di cui all'articolo 7-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;

f) l'attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e per l'irrogazione di sanzioni, nel rispetto delle competenze di altri enti previste dalla normativa vigente;

g) il monitoraggio degli effetti ambientali della realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale;

Emblematico dell'intento legislativo di omogeneizzazione qualitativa delle prestazioni delle agenzie di protezione e controllo è il concetto di **Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA)**, che l'art. 9 della legge definisce come il livello qualitativo minimo omogeneo che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale nello svolgimento delle attività di cui all'articolo 3, avendo riguardo anche al perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Il conseguimento dei LEPTA è indicato come l'obiettivo prioritario dell'attività di pianificazione del SNPA e della programmazione triennale assegnata all'ISPRA (art. 10); mentre i livelli essenziali sono individuati come *“i parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie”*.

Un Catalogo nazionale dei servizi, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge n. 132/2016, stabilirà i LEPTA e regolerà i profili organizzativi, gestionali e finanziari. L'aggiornamento dei LEPTA dovrà aver luogo secondo una cadenza scandita dalle emergenze e dalle nuove esigenze specifiche del territorio nazionale segnalate dall'annuario ISPRA dei dati ambientali, e comunque non oltre i cinque anni, con un obiettivo che il legislatore indica in termini di costante elevazione dei *“livelli tecnico-scientifici verso i massimi standard internazionali”*.

Assumono particolare rilievo le disposizioni dedicate al **personale ispettivo**.

**L'art. 14** prevede che l'ISPRA predisponga uno schema di regolamento deputato a stabilire, nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica:

- le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale;

- le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo **il principio della rotazione** del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo;

- le modalità per la **segnalazione di illeciti ambientali** da parte di enti e cittadini, singoli o associati.

I meccanismi cardine del sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito amministrativo (pianificazione e standardizzazione delle attività a rischio, rotazione, standardizzazione dei sistemi di segnalazione dell'illecito) sui quali è incentrata la

legge n. 190 del 2012, trovano dunque opportuna specificazione nel delicato contesto della funzione amministrativa di controllo ambientale.

E' ispirata alle medesime finalità la disposizione che fissa in quattro anni la **durata degli incarichi**, rinnovabili per una sola volta, di direttore e di componente degli organi dell'ISPRA (art. 4, comma 6); quella che subordina la facoltà delle agenzie di svolgere attività ulteriori rispetto a quelle istituzionali obbligatorie alla **verifica in concreto dell' insussistenza dei conflitti di interesse** e che vieta in linea generale le "attività di consulenza in favore di soggetti privati su materie sottoposte a vigilanza da parte del Sistema nazionale" (art. 7, comma 6); quella che definisce **situazioni di inconferibilità e incompatibilità** tra l'incarico di direttore generale dell'ISPRA o delle Agenzie e: alcuni incarichi politici; ruoli di amministrazione o rapporti di lavoro subordinato intrattenuti con "imprese e società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie (art. 8 comma 1).

#### **4.3 La vexata quaestio dell'attribuzione della qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria al personale ispettivo delle Agenzie per la protezione ambientale**

Con il comma settimo dell'art. 14, la legge n. 132 del 2016 risolve per il futuro **l'annosa questione della possibilità di riconoscere al personale ispettivo delle agenzie di protezione ambientale la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria (UPG).**

La disposizione attribuisce al presidente dell'ISPRA e ai legali rappresentanti delle agenzie il potere di "*individuare e nominare, tra il personale ispettivo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria*".

La controversa attribuibilità al personale ispettivo della qualifica di UPG incideva sulla legittimazione di detto personale ad essere delegato per l'esecuzione di perquisizioni (art. 247 c.3), sequestri (art. 253 c. 3), intercettazioni (art. 267 c.4); ad assumere sommarie informazioni dall'indagato nell'immediatezza del fatto (art. 350 c.1); a compiere, in prima persona, accertamenti urgenti e sequestri ai sensi dell'art. 354 c. 2 e 3); a redigere il verbale e le annotazioni degli atti del p.m. (art. 373 c. 6); a produrre atti irripetibili inseribili nel fascicolo del dibattimento ex art. 431lett. b).

**Il ritenuto difetto di legittimazione aveva indotto alcuni giudici di merito a dichiarare inutilizzabili gli atti in questione quando eseguiti dal personale ispettivo delle Agenzie regionali per la protezione ambientale (T. Firenze, ordinanze in data 9.12.2013, 12.1.2015, 4.5.2015)<sup>16</sup>.**

I termini giuridici della questione, che fino ad epoca recente non risultava mai esaminata dalla Corte di cassazione, sono stati compiutamente esaminati in una nota della Direzione generale della giustizia penale, ricognitiva anche delle linee interpretative praticate nei principali uffici giudiziari italiani, della quale si ripercorrono di seguito i contenuti.

In premessa occorre richiamare il **principio di competenza esclusiva dello Stato in materia di attribuzione della qualifica di agente e ufficiale di polizia giudiziaria**, ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 167/2010, conforme alle precedenti nn. 313/2003 e 185/1999), in relazione a una disposizione contenuta in una

---

<sup>16</sup> Sono invece incontroverse la validità e utilizzabilità: dei verbali di accertamento o delle certificazioni analitiche predisposte dal personale delle Agenzie, prodotti o acquisiti come documenti ai sensi dell'art. 234 c.p.p.; delle informazioni o degli esami testimoniali resi da detto personale, nel contesto di indagini e dibattimenti, in relazione alle attività d'istituto; degli atti compiuti dai dipendenti delle Agenzie quali *persone idonee* e munite di *specifiche competenze tecniche*, chiamate a coadiuvare il personale di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 348 c. 4 c.p.p.

legge della Regione Friuli-Venezia Giulia (n. 9 del 2009) che attribuiva la qualifica ai ufficiali di polizia giudiziaria agli ispettori e commissari della polizia locale.

Nella sentenza si afferma che l'esclusione di una competenza regionale in questo settore promana dalla competenza esclusiva riconosciuta allo Stato dall'art. 117 c. 2 lett. l) Cost., in materia di giurisdizione penale, competenza che può essere esercitata con *“leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale”*.

Premesso questo principio, il contrasto verte sull'**esatto significato della previsione dell'art. 57 c. 3 c.p.p.** (*“sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55”*), nella sua combinazione con l'art. 55 che individua i compiti di polizia giudiziaria: prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale, svolgere ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria.

#### **4.3.1. La tesi favorevole al riconoscimento della qualifica**

Per come declinato dalla **Procura generale e dal Tribunale del riesame di Firenze** (ord. in data 17.2.2014), in alcuni documenti trasmessi alla Direzione generale della giustizia penale, l'art. 57 c. 3 non impone un'espressa attribuzione, della qualifica che potrebbe essere desunta *“dalla stessa natura delle funzioni che la norma statale conferisce ai soggetti abilitati ad operare in determinate materie, nei limiti del servizio cui essi sono preposti e secondo i rispettivi ordinamenti”*.

Il d.l. 4 dicembre 1993 n. 496, convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994 n. 61, demandando alle Regioni e alle Province autonome l'istituzione delle Agenzie Regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, assegna al personale delle Agenzie regionali funzioni omogenee a quelle proprie della p.g.

L'art. 2 *bis* prevede infatti che, nell'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo, il personale ispettivo dell'Agenzia nazionale (ANPA) e delle Agenzie regionali (A.R.P.A.) per la protezione dell'ambiente possa accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari; che detto personale sia munito di un documento di riconoscimento rilasciato dall'Agenzia di appartenenza e che allo stesso non possa essere opposto il segreto industriale per evitare od ostacolare le attività di verifica e controllo.

Poiché *“la materia dell'ambiente è presidiata dalla legge penale”* e *“la normativa italiana prevede sanzioni di tipo penale nel caso di riscontrate violazioni di prescrizioni ambientali”*, i descritti poteri (di accesso ad impianti produttivi e sedi amministrative, di richiesta di dati ed informazioni, di acquisizione di documenti) sono espressione delle funzioni tipiche della p.g. descritte dall'art. 55 c.p.p.; o possono diventarlo, ogni volta che il personale ispettivo degli Enti citati si trovi davanti a fatti integranti un reato o un indizio di reato.

Con riferimento poi ad alcune figure professionali delle Agenzie regionali, **una norma statale espressamente attributiva della qualifica** sarebbe peraltro ravvisabile nel richiamato **art. 1 c. 2 del D.M. Salute n. 58/97**, recante *Regolamento concernente l'individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro*.

La disposizione recita, infatti, che *“il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria”*.

Per quanto dedicata alla definizione del profilo di una professione sanitaria, la disposizione sarebbe applicabile ai tecnici della prevenzione che prestano la propria opera nelle A.R.P.A., posto che:

- l'art. 1 c. 1 del d.m. definisce questa figura professionale come quella dell'operatore responsabile, nell'ambito delle proprie competenze, di *“tutte le attività di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza ambientale nei luoghi di vita e di lavoro”*, oltre che dei controlli in materia di igiene alimentare, igiene e sanità pubblica e veterinaria;

- la maggior parte del personale di alcune Agenzie Regionali (per esempio, quella piemontese) è appunto “personale sanitario”, proveniente dalle Unità sanitarie locali ove svolgeva, prima del referendum abrogativo, l'attività di prevenzione e di controllo ambientale, con mantenimento del relativo regime giuridico ed economico (art. 03 c. 5 della legge n. 61/94);

- al personale A.R.P.A. si applica il C.C.N.L. della Sanità, proprio in virtù della derivazione del profilo dai servizi di prevenzione del sistema sanitario nazionale.

L'inquadramento diacronico del decreto eliderebbe qualsiasi dubbio sulla volontà del Ministro di includere nel riconoscimento della qualifica di UPG i *tecnici della prevenzione* transitati alle Agenzie. Il D.M. n. 58/1997 intervenne, infatti, quando la legge n. 61/1994 (all'esito di un referendum popolare i cui esiti vennero cristallizzati dal D.P.R. n. 177/1993) aveva già riorganizzato il sistema dei controlli ambientali, sottraendoli alle Unità sanitarie locali, istituendo l'Agenzia nazionale e demandando alle Regioni e alle Province autonome l'istituzione delle Agenzie regionali.

Nella prospettiva della Procura e del Tribunale del riesame toscano, il quadro appena rappresentato attesterebbe la legittimazione statutale dell'intervento, puramente ricognitivo e non costitutivo, del legislatore regionale che, con l.r. n. 12/2013 (*Attività di controllo ambientale svolte dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana - ARPAT*), ha formalizzato il riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale dell'Agenzia che svolge attività di vigilanza e controllo da cui consegue l'accertamento di illeciti ambientali, attribuendo al direttore generale il compito di individuare tale personale.

**Di tanto potrebbe aver tenuto conto il Consiglio dei Ministri che, con deliberazione assunta il 24.5.2013, ha deciso di non impugnare la citata disposizione regionale, non ravvisandovi profili di incostituzionalità.**

Analoga considerazione svolgeva la **Procura della Repubblica di Torino**, riferendosi alla (tuttora vigente) l. r. Piemonte 13.4.1995 n. 60, il cui art. 20 c. 3, richiamato quasi alla lettera il contenuto dell'art. 2 bis della l. n. 61/94, aggiunge *“il Direttore generale dell'ARPA con proprio atto individua il personale che, ai fini dell'espletamento delle attività d'istituto, deve disporre della qualifica di polizia giudiziaria e ne fa proposta al competente Prefetto”*. Neppure la legge regionale piemontese potrebbe essere ritenuta incostituzionale, in applicazione dei principi enunciati dalla Consulta, *“perché essa non attribuisce la qualifica di ufficiale di p.g. ad una determinata categoria di soggetti, ma, dando per presupposto lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria da parte di certo personale sulla base della normativa statale e la conseguente doverosità dell'attribuzione della qualifica di ufficiale di p.g. in capo allo stesso, si limita a disciplinare la procedura di individuazione dei singoli soggetti cui far conferire la predetta qualifica dal rappresentante territoriale dello Stato”* (v. la memoria trasmessa, via e-mail, dalla Procura della Repubblica di Torino il 27 u.s., p. 3).

#### 4.3.2. La tesi contraria

Una lettura *più esigente* dell'art. 57 c. 3 c.p.p. e della riserva statale in materia caratterizza il ragionamento sviluppato dal **Consiglio di Stato nel parere n. 3387/2012**, per il quale *“anche a lume di dicta della Corte Costituzionale, la delicatezza delle funzioni in questione, che vanno naturalmente ad impingere nella sfera della tutela della sicurezza pubblica, la cui disciplina è ascritta alla competenza esclusiva dello Stato, induce a ritenere improponibile il ricorso, in mancanza di una previsione espressa, ad un criterio meramente ermeneutico allo scopo di attribuire la qualifica di cui si discute”*.

In tal senso del resto il legislatore si è regolato nel caso degli ispettori dell'Agenzia nazionale di protezione ambientale (d. lgs. n. 230/1995, art. 10 c. 5) e del personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (art. 6 c. 2 del d. lgs. n. 139/2006).

Alla luce di questa premessa, è reputato poco persuasivo sia il richiamo del d.l. n. 496/1993, convertito dalla legge n. 61/1994, che quello del D.M. Salute n. 58/1997.

Il primo provvedimento era sicuramente ispirato alla finalità di evitare che, nel passaggio di competenza dalle unità sanitarie locali alla rete delle Agenzie nazionale e regionali, risultasse pregiudicata la continuità dell'attività di prevenzione e repressione degli illeciti ambientali. Mentre però era espressamente garantito il permanere delle funzioni di prevenzione, controllo e vigilanza in capo al personale dei presidi multizonali e delle unità sanitarie transitato alle ARPA, nulla veniva disposto in relazione all'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Il richiamo del D.M. n. 58/1997 risulterebbe poi insoddisfacente in quanto:

- l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni, per come individuato dalle premesse del provvedimento (*“figure professionali da formare...relativamente alle aree del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione”*) e dalla formula definitoria dell'art. 1 (*“operatore sanitario”*) è specificamente limitato;

- difetterebbe l'individuazione di un'autorità *“avente titolo ad attribuire espressamente la qualifica di u.p.g.”*.

Sarebbe dubbia, secondo il Consiglio di Stato, finanche la conservazione della qualifica di UPG in capo ai tecnici della prevenzione, ai quali questa era stata conferita prima del transito dal servizio sanitario nazionale alle ARPA, non potendo ciò *“considerarsi conseguenza automatica, a fronte di una normativa decretata ministeriale destinata comunque a personale sanitario quando tale figura professionale era preposta unitariamente, al tempo, all'esercizio di specifiche attività ambientali e sanitarie nell'ambito di una determinata e unica struttura organizzativa (SSN)”*.

#### **4.3.3 Il recente intervento della Corte di cassazione**

Con la decisione C. III n. 50352/16, la Corte di cassazione è intervenuta per la prima volta sulla questione, per *annullare con rinvio* una decisione di non luogo a procedere adottata dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze sul presupposto dell'inutilizzabilità di alcuni atti di p.g. compiuti dal personale dell'Agenzia regionale di protezione ambientale.

La decisione assume rilevanza per quanto attiene al regime degli atti compiuti prima dell'entrata in vigore della legge n. 132 del 2016 e dell'effettiva adozione degli atti individuativi del personale ispettivo munito di qualifica di P.G. previsti dal citato art. 14, comma settimo.

La massima (rv. 268602) recita: *riveste la qualifica di polizia giudiziaria il personale delle Agenzie Regionali di protezione ambientale che svolga funzioni di vigilanza e controllo, in ragione delle specifiche competenze allo stesso attribuite dalla normativa di natura legislativa e regolamentare, vigente per l'intero territorio*



*nazionale, e della rilevanza anche costituzionale del bene al quale le stesse attengono, oggetto di tutela penale”.*

In motivazione, la Corte ripercorre gli argomenti fondanti la tesi illustrata nel paragrafo 4.3.1.

Per effetto della legge n. 132 del 2016 e della decisione del giudice di legittimità appena richiamata (laddove questa dovesse consolidarsi) potrebbe dunque dirsi risolta, con riferimento sia al futuro che al passato, una questione suscettibile di produrre rilevanti effetti sull'efficacia dell'azione repressiva, anche in termini di ottimizzazione delle risorse disponibili.

In buona sostanza si consolida la possibilità di evitare che, laddove la notizia del reato ambientale emerga nel contesto di un controllo amministrativo eseguito dal personale ispettivo delle Agenzie regionali, sia necessario per il compimento di alcuni atti di ricerca e assicurazione della prova, convocare sul posto il personale di corpi di polizia munito in linea generale della qualifica di polizia giudiziaria.

Analoghe economie potrebbero realizzarsi nelle procedure estintive previste, per gli illeciti ambientali di carattere formale, dalla Parte VI-bis del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La dialettica tra *enti tecnici specializzati* e polizia giudiziaria che attualmente connota alcune fasi del procedimento (a partire dalla formulazione e somministrazione delle prescrizioni che il contravventore dovrà adempiere per accedere all'estinzione, secondo l'art. 318-ter del d. lgs. cit.) potrebbe semplificarsi attraverso un oculato esercizio della potestà di individuare, tra le unità del personale ispettivo delle Agenzie, dei soggetti muniti di qualifica di UPG.

#### **4.4 Proposte sul tema delle funzioni ispettive e di controllo**

Dato conto delle importanti innovazioni normative intervenute nel settore, il Tavolo ritiene di formulare le seguenti raccomandazioni e proposte:

- i. **tempestiva adozione dei provvedimenti attuativi della legge n. 132 del 2016**, istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, in un'ottica pienamente rispondente agli obiettivi di omogeneizzazione dell'intensità e dei livelli qualitativi delle prestazioni su tutto il territorio nazionale; di prevenzione dei conflitti di interesse e del consolidamento di relazioni potenzialmente corruttive;
- ii. **massimizzazione** in sede applicativa delle utilità offerte dalla previsione relativa al conferimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale ispettivo delle Agenzie di protezione ambientale;
- iii. **investimento di risorse per il reclutamento e la formazione del personale delle agenzie**, tenendo conto delle rilevanti economie offerte dall'esercizio esteso e diligente delle funzioni ispettive e dei poteri previsti dalla nuova Parte VI-bis del D. lgs. n. 152 del 2006 (sul tema si tornerà nel capitolo seguente).

Due interventi dovrebbero investire il codice penale.

- iv. Il primo tende all'**espressa inclusione, nella fattispecie incriminatrice del rifiuto di atti d'ufficio (art. 328, comma primo, cod. pen.) delle ragioni di tutela dell'ambiente e del territorio.**

Il testo risultante dalla modifica dovrebbe essere il seguente: *“Il pubblico ufficiale o l’incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, di ordine pubblico, di igiene e sanità o di tutela del territorio e dell’ambiente, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni”*.

La proposta di modifica si atteggia come corollario del risalto dato all’ambiente dalla legge n. 68 del 2015, quale bene giuridico autonomo meritevole di tutela penale, a prescindere cioè dalle ripercussioni che la sua lesione può determinare su altri interessi, quali la salute, la pubblica incolumità o il paesaggio.

La necessità di un intervento estensivo dell’ambito dei *beni giuridici finali* tutelati dalla fattispecie (che solo mediamente tutela la funzione di controllo amministrativo) è stata più volte segnalata dalla dottrina, secondo la quale la delimitazione delle ragioni che qualificano gli atti di ufficio risulta arbitraria e superata dall’emersione di beni giuridici di rilevanza almeno pari a quelli espressamente contemplati, tra i quali più di un autore ha individuato quelli dell’ordinato assetto urbanistico e dell’ambiente (Fiandaca-Musco, Manna, Seminara).

D’altro canto, proprio l’autonomia progressivamente acquisita dall’ambiente quale bene giuridico, per effetto del corposo assetto normativo amministrativo e penale consolidatosi negli anni, potrebbe pregiudicare, in chiave di tassatività, la riconduzione degli atti d’ufficio funzionali alla sua tutela ad una delle categorie già contemplate dal legislatore.

Si pensi, per esempio, al principio enunciato da C. VI, n. 2520/92 in relazione al rifiuto di un atto doveroso previsto dalla normativa urbanistica ed edilizia, dove la Corte ha escluso *“che la normativa urbanistica e edilizia possa rientrare, ai fini strettamente penali, nel più generale concetto di “ordine pubblico” di cui all’art. 328 cod. pen., quale sostituito dall’art. 16 della legge 26 aprile 1990, n. 86”*.

Occorre insomma evitare che condotte omissive non immediatamente ripercuotentesi nel pregiudizio di beni ulteriori quali la salute o l’igiene, possano restare indenni da sanzione penale.

- v. Il secondo intervento penalistico ricalca una proposta formulata dal Gruppo di lavoro informale costituito presso la Procura della Repubblica di Roma. Si tratta dell’introduzione, nel Titolo VI-bis del libro II del codice penale di un articolo 452-septies.1 rubricato **Falso ambientale** e così formulato:
- “E’ punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque, al fine di commettere uno o più delitti contro l’ambiente ovvero di conseguirne l’impunità, omette di predisporre, distrugge o falsifica in tutto o in parte la documentazione anche informatica o telematica, concernente:*
- a) *la composizione o classificazione di rifiuti, acque di scarico o emissioni in atmosfera;*
  - b) *il trasporto di reflui o rifiuti;*
  - c) *la registrazione di operazioni concernenti rifiuti, acque di scarico, emissioni in atmosfera o attività svolte presso impianti sottoposti ad autorizzazioni ambientali,*

*La pena di cui al primo comma si applica a chi, non avendo concorso nel reato, fa uso della documentazione falsa.*

*Se i fatti di cui ai commi che precedono concernono rifiuti pericolosi si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 20.000 a euro 200.000.*

La necessità dell'intervento si collega ad alcune evoluzioni del quadro normativo consolidatesi dopo l'approvazione della legge n. 68 del 2015.

La prima è rappresentata dalla sentenza C. III, n. 43613/15 per la quale *“in tema di trasporto di rifiuti, la falsa attestazione contenuta nel formulario di identificazione (c.d. FIR), previsto dall'art. 193, D.Lgs. n. 152 del 2006, non integra il reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, di cui all'articolo 483 cod. pen., trattandosi di documento recante mera attestazione del privato a contenuto puramente dichiarativo, avente natura diversa dal certificato di analisi di rifiuti indicato dall'art. 258, comma quarto, d. lgs. cit.”.*

Per altro verso, il vecchio articolo 258, comma quarto del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è stato depenalizzato dalla norma (art. 35 del d. lgs. 3 dicembre 2010, n. 205) che ha introdotto – per ora solo sulla carta – il SISTRI.

Nel frattempo, il d. lgs. n. 7 del 15 gennaio 2016 ha abrogato il delitto di cui all'art. 485 (falsità in scrittura privata).

Il combinato disposto dei richiamati interventi legislativi ha determinato un allarmante vuoto normativo in un settore particolarmente sensibile per l'efficacia della funzione amministrativa di controllo ambientale, come quello concernente la documentazione che accompagna i rifiuti.

Per ragioni di ordine sistematico la nuova fattispecie qui ipotizzata include la fattispecie di falsificazione delle certificazioni analitiche, attualmente contemplata nell'ultimo periodo dell'art. 258, comma quarto del d. lgs. n. 152 del 2006 che dunque dovrebbe essere soppresso.

## **5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLA PROCEDURA ESTINTIVA DI CUI ALLA PARTE VI-BIS DEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152**

La strategia di contrasto messa in campo dalla legge n. 68 del 2015 include un **meccanismo di fuoriuscita dal circuito penale** per i soggetti che si rendono responsabili delle fattispecie contravvenzionali che, in concreto, non abbiano determinato impatti pregiudizievoli sulle matrici ambientali e sull'ecosistema.

Trattasi di un momento essenziale per garantire l'efficacia della risposta penale, in un contesto nel quale l'alluvione delle violazioni minori distrae risorse umane e finanziarie agli uffici che dovrebbero concentrare i loro sforzi sui delitti di danno e di pericolo concreto introdotti con lo stesso intervento normativo.

E' così stata concepita la Parte VI-bis del cd. Codice dell'ambiente che mutua il sistema previsto da tempo nella materia della sicurezza del lavoro, dove l'adempimento delle prescrizioni impartite dagli organi ispettivi per l'adeguamento dei presidi antinfortunistici, accompagnato dal pagamento di sanzioni pecuniarie, consente l'archiviazione del procedimento penale.

Detta soluzione è parsa al legislatore preferibile rispetto a un intervento di radicale depenalizzazione che – stante l'attuale scarsa effettività delle sanzioni *ab origine* amministrative – non sarebbe sufficiente a disincentivare comportamenti comunque pericolosi per il bene da tutelare.

Guardata con diffidenza da alcuni esponenti del mondo politico e ambientalista – che vi ravvedevano il rischio di una *depenalizzazione occulta* dei reati contravvenzionali – tanto da essere stata soppressa in uno dei passaggi parlamentari del disegno di legge, la Parte del Codice dell'ambiente dedicata alle procedure estintive riscuote oggi l'apprezzamento di *Legambiente* che, nel contributo versato agli atti di questo tavolo dal Direttore Ciafani, registra l'immediato impatto positivo di questa parte della riforma:

*Accanto ai delitti contro l'ambiente, un ulteriore elemento di novità è rappresentato dall'introduzione della parte Sesta bis del d.lgs. 152/2006 prevista per i reati ambientali contravvenzionali che non hanno arrecato danno o pericolo di danno alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche protette. Proprio il ricorso al meccanismo delle prescrizioni si sta rivelando, come emerge dalla lettura dei dati, uno degli aspetti di più diffusa attuazione delle norme introdotte dalla legge 68/15, anche in considerazione della possibilità di una contestazione immediata. Delitti più gravi, come l'inquinamento o il disastro ambientale, comunque già utilizzati nei primi 8 mesi di vigenza degli ecoreati, richiedono lo sviluppo di indagini spesso delicate e complesse e daranno, probabilmente, esiti più significativi nel prossimo futuro. Procedimenti amministrativi di estinzione della pena e inchieste penali più penetranti possono dunque rappresentare una manovra a tenaglia di repressione contro i fenomeni di illegalità ambientale. E soprattutto determinano effetti preventivi, non sempre misurabili, ma che Legambiente ha avuto già modo di osservare, ad esempio negli investimenti in materia di adeguamento alle norme ambientali degli impianti produttivi e di diffusione di attività formative nel mondo delle imprese sul nuovo sistema di tutela penale dell'ambiente.*

Analogo apprezzamento può registrarsi, sull'opzione di fondo, nella dottrina penalistica, rappresentata in questo Tavolo dal prof. Muscatiello.

Nel denso contributo scritto, il giurista traduce nel linguaggio proprio della più moderna cultura politico-criminale la *manovra a tenaglia* efficacemente evocata dal Direttore di Legambiente:

*Fra le molte novità della riforma ambientale del 2015, uno degli aspetti più delicati riguarda la nuova previsione di meccanismi estintivi la cui ispirazione risale alla procedura prescrizione del diritto penale del lavoro. (...) Il nuovo intervento novellistico esprime perfettamente la bipolarità della moderna politica di tutela penale, dibattuta, in generale, e ora anche nella materia ambientale, intorno a due alternative strategiche: per la lesione tradizionale, quella che aggredisce beni esponendoli al danno o alla lesione, il disegno punitivo reclama la pena necessaria, indispensabile, efficace, persino rigorosa, la pena dell'«emergenza»<sup>1)</sup> giustamente immaginata come strumento ripristinatorio per lesioni irriducibili e finalmente attuata anche per la materia ambientale attraverso nuove fattispecie delittuose, in radicale antitesi con una tradizione di insipienza sanzionatoria, al più aperta a collaborazioni attenuatrici, fra cui ad esempio l'onere di bonifica o forme di ravvedimento operoso, peraltro esse stesse insolitamente interpretate nell'ossimoro dogmatico di un beneficio/maleficio sanzionatorio; diverso, persino antinomico, l'altro, il, anch'esso nuovo, diritto penale, ora sperimentato anche nel settore ambientale: piuttosto che insistere in una costruzione sanzionatoria ostile alla efficienza ed effettività sanzionatoria, la rinuncia alla sanzione, generata dalla fallacia del tutto, si rende idonea ad ospitare una esaltazione del niente, e così portare la giustizia punitiva verso una nuova e auspicata<sup>2)</sup> gestione dialettica, persino dialogica della giustizia penale, una giustizia coesistenziale che valorizzi attitudini mediatrici e giustizie di proximité<sup>3)</sup>, che si ispirino, appunto, all'idea di una giustizia umana e partecipativa, un diritto penale modello Mercurio, mite, flessibile, in qualche misura*

*materno*), senza dubbio differenziante, mai tuttavia discriminante ed elitario, in sostanza una diversa via punitiva che, non abbandonando lo stigma penale, giunga però a posticiparlo alla risoluzione sinergica del conflitto, in modo da adeguare le risposte sanzionatorie alla dimensione degli avvenimenti ed alla loro particolarità anche locale). Una incriminazione sospesa o una depenalizzazione condizionata, potrebbe dirsi, certo un qualcosa che è anche l'altra, ovvero sia una cosa che sa fare anche il suo opposto, che «pacifica usando violenza, usa la violenza pacificando». (...) La normativa va salutata con favore. Ed è inutile aggiungere come il congegno normativo sia immaginato come la migliore e più immediata forma di protezione ambientale, il modo cioè più celere per ottenere quella resipiscenza comportamentale che non solo garantisce la migliore cura ambientale, ma rende persino inutile la celebrazione di un processo, dispendioso e, per molti versi, esposto a cause estintive che ne compromettono l'efficienza e la funzionalità.

Con pari efficacia il prof. Butti, avvocato d'impresa, ha testimoniato come l'articolata strategia messa in campo dalla legge n. 68 del 2015 abbia reso le imprese ormai consapevoli del fatto che per scongiurare o per ridurre l'impatto del rischio penale, non basta più mettere a posto le carte ma occorre mettere a norma gli impianti.

Il componente Marchesi, presidente di ASSOARPA, ha fornito promettenti informazioni sul numero di prescrizioni impartite dai soggetti competenti ai fini dell'applicazione degli artt. 318-bis e ss. del d. lgs. n. 156/2006 e sull'ammontare degli introiti corrispondenti alla sanzione pecuniaria che il contravventore deve versare per accedere al provvedimento dichiarativo dell'estinzione del reato.

Dall'entrata in vigore della procedura al dicembre 2016, le Agenzie hanno formulato oltre 1.800 prescrizioni ed asseverato oltre 1.000 prescrizioni di altri Organi di controllo (NOE, CFS etc.) per un totale di oltre 4 milioni di euro di introiti derivati.

Una proiezione di questi dati sui prossimi due o tre anni, autorizza la previsione che, laddove tutte le ARPA/APPa si dotino di personale munito di qualifica di UPG e si allineino si potrebbe stimare che l'attività del SNPA possa arrivare a circa 5.000 prescrizioni annue con un gettito annuo di circa 10 milioni di euro.

Perché dette promesse siano mantenute è però necessario che le procedure di omogeneizzazione qualitativa delle attività ispettive e di controllo che abbiamo descritto nel par. 4.2 siano declinate nel senso di promuovere protocolli di alto livello, tali da uniformare l'attività delle Agenzie diffuse sul territorio agli elevati standard delle agenzie emiliana, toscana, veneta e piemontese, che rappresentano circa i due terzi delle attività rilevanti ai nostri fini.

Inciderà inoltre sui risultati l'effettività deterrente e dissuasiva delle previsioni squisitamente repressive del sistema di tutela penale dell'ambiente, così come riconfigurato dalla legge n. 68 del 2015.

### **5.1. I profili critici della disciplina degli artt. 318-bis e ss. del D. lgs. n. 152/2006.**

Un rilevante impegno è stato profuso da diversi attori istituzionali per la migliore attuazione della legge n. 68 del 2015, e in particolare per l'efficace applicazione delle procedure prescrittive.

Per quanto concerne le Agenzie, il Presidente Marchesi ha riferito che sin dall'entrata in vigore della legge sono stati diramati **primi indirizzi operativi** da parte del SNPA limitatamente al proprio personale di vigilanza, finalizzate anche a orientarsi in un contesto segnato dalla diffusione di direttive/linee guida non uniformi alle Procure della Repubblica e da accordi territoriali di collaborazione sottoscritti in una logica non coordinata tra Autorità Giudiziaria e diversi enti (Corpo Forestale dello Stato, Arpa).

Nel novembre del 2016, l'allora Consiglio federale (composto dai Direttori generali delle ARPA/APPA e presieduto dal Presidente di ISPRA) con deliberazione n. 82 ha approvato il documento di «*Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI bis D.lgs. 152/2006*» elaborato dal Gruppo di lavoro SNPA sugli «ECOREATI» (allegato).

Trattasi di linee guida che tendono alla omogeneizzazione dei comportamenti sulla base della ricognizione degli indirizzi emessi sino ad ottobre 2016 dalle Procure del territorio nazionale (dati disponibili sulla banca dati di ARPAT), una tabella riepilogativa delle prescrizioni tipo e proposte di intervento normativo.

Il medesimo Consiglio Federale ha deliberato, altresì, la prosecuzione per un'ulteriore annualità delle attività di osservatorio e di approfondimento tecnico delle letture interpretative e delle prassi applicative della L. 68/15, con l'obiettivo di:

- pubblicazione senza restrizioni di accesso ed aggiornamento costante della banca dati degli indirizzi con gli eventuali ulteriori documenti emessi dalle Procure di riferimento, dagli altri enti interessati nonché dagli enti del SNPA;
- predisposizione di un aggiornamento semestrale riguardo alle evoluzioni del quadro normativo, degli indirizzi e della giurisprudenza emessa ed eventuale revisione degli indirizzi e degli orientamenti interpretativi per gli operatori del SNPA;
- rivalutazione semestrale delle indicazioni sulle prescrizioni-tipo, ampliamento della casistica delle fattispecie di reato esaminate e svolgimento di ulteriori approfondimenti in vista dello sviluppo progressivo dei criteri tecnici di valutazione del danno/pericolo concreto e attuale di danno per gli operatori del SNPA;
- implementazione di un sistema periodico di raccolta e di rilevamento delle prescrizioni emesse o asseverate dagli enti del SNPA, al fine di disporre di dati di sistema sull'applicazione della procedura estintiva dei reati e sull'accertamento dei nuovi delitti ambientali.

La Procura generale presso la Corte di cassazione, esercitando le prerogative di cui all'art. 6 del d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, ha istituito un monitoraggio inteso alla ricognizione e, ove possibile, alla omogeneizzazione di prassi e direttive impartite dai diversi Uffici di Procura diffusi sul territorio in relazione ad una serie di aspetti delle attività dedicate ai reati ambientali, tra i quali trova apposita considerazione il tema dell'estinzione delle contravvenzioni mediante il meccanismo delle prescrizioni<sup>17</sup>.

Tra le ragioni ispiratrici delle due iniziative figurano alcune incertezze interpretative sollevate dalla normativa.

Un catalogo particolarmente accurato è contenuto nella *Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente*, approvata dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti il 23 febbraio 2017 (allegato n. ).

All'interno del Tavolo, il contributo del prof. Muscatiello reca un'efficace sintesi delle improprietà espressive, delle possibili contraddizioni e dei nodi interpretativi che hanno determinato la necessità di *eterointegrazione* della fonte legislativa.

**1. La procedura si applica ai reati che non abbiano cagionato “danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”:** il legislatore avrebbe forse fatto bene a citare i fatti più che le contravvenzioni, dal momento che il modello di incriminazione non sottende un danno all'ambiente ma unicamente un

---

<sup>17</sup> Per una più approfondita analisi dell'iniziativa e dei suoi risultati si rimanda alle Relazioni prodotte dal Cons. Pasquale Fimiani nel contesto delle Riunioni in tema di applicazione dell'art. 6 cit. tenutesi presso la Procura generale della Corte di cassazione il 14/15 aprile 2016 e il 18.5.2017.

pericolo di compromissione. La disposizione dovrebbe essere letta *a contrario* in questo modo: la procedura non si applica ai reati che abbiano cagionato “*pericolo concreto e attuale di danno*” – e alcune linee guida si muovono in questa direzione - e cioè a tutti i reati contravvenzionali la cui esistenza tuttavia, in ossequio a ragioni di sussidiarietà e offensività, si fonda esattamente sull’esistenza di un pericolo quale condizione minima per l’accesso alla dosimetria sanzionatoria. Come dire: disambiguare il sintagma “*danno o pericolo concreto e attuale di danno*” rispetto all’aggettivo “*protette*” equivale ad applicare il meccanismo ai reati senza danno e senza pericolo concreto, reati dunque che non meriterebbero di essere tali se non sulla base di valutazioni di pericolosità in astratto che il sistema aveva sperato di aver consegnato agli angoli bui e nascosti del ripostiglio dei reati.

L’aggettivo “*protette*” chiarisce, dunque, l’unico senso plausibile della norma, ma non in senso dogmatico: non è la condizione di pericolo o di danno a selezionare la base oggettiva della norma, ma la protezione di cui godono le risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche nelle quali si registra la violazione ambientale. E tuttavia, quella della protezione dell’area, è una condizione non qualificante, inidonea ad influire sulla punibilità e capace di affiancarsi a fattispecie di pericolo di modesto impatto assiologico (quale ad esempio una mera inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie), le quali non mutano il profilo edittale, restano cioè identiche a se stesse, tranne che per la preclusione pocanzi citata. Escluso un rinvio alla tipizzazione delle fattispecie, il criterio prescelto rinvia ad una valutazione di incidenza assiologica affidata alla discrezionalità esclusiva dell’organo accertatore, chiamato non già a confrontare la natura del reato, e dedurne l’inapplicabilità, ma a sindacare la qualità del fatto accertato ai fini dell’accesso o meno alla procedura estintiva.

**2. La prescrizione deve essere impartita e asseverata.** Non è chiaro se debba essere prima impartita e poi asseverata, ovvero impartita solo dopo essere stata asseverata. Né è chiaro se l’asseverazione, che compete all’ente “*specializzato competente nella materia trattata*”, possa essere affidata ad un ente esterno o interno all’amministrazione procedente. Entrambe le fasi sono comunque affidate all’organo di vigilanza, il quale gestisce il procedimento con un ampio margine di discrezionalità: la qualificazione giuridica del reato, e dunque i presupposti applicativi, la forma dell’adempimento e persino prescrizioni aggiuntive, sono tutti momenti nei quali la Polizia giudiziaria non interloquisce con l’ufficio di Procura il quale potrebbe nel frattempo – attraverso una richiesta di misura reale – aver chiesto ed ottenuto un sequestro preventivo con qualificazione giuridica differente rispetto a quella posta a base della prescrizione.

**3. Copia della prescrizione deve essere notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell’ente nell’ambito o al servizio del quale opera il contravventore:** se però il contravventore coincide con il rappresentante legale dell’ente, non è chiaro quale sia il soggetto titolare della procedura estintiva, se cioè l’ente o la persona fisica a cui si imputa un reato, la cui estinzione passa attraverso un adempimento, che dovrebbe curare l’ente, seguito da un pagamento che dovrebbe curare la persona fisica (trattandosi, probabilmente, di *sanzione* pecuniaria personale). L’indisponibilità di uno dei due interrompe l’iter procedurale a dispetto della volontà conciliativa bidirezionale.

**4. “Con la prescrizione l’organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose”:** si tratta misure preventive diverse da quelle prescrittive, la cui disapplicazione non è detto che incida nel meccanismo estintivo, se cioè il rispetto delle prescrizioni primarie seguita dalla disattenzione alle prescrizioni secondarie interrompa l’iter estintivo o ne sia indifferente.

**5. La notizia di reato va riferita al PM che deve iscrivere il contravventore nel registro degli indagati.** Lo conferma l’articolo 318 – *sexies* il quale precisa, al terzo comma, come “*La sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione. Non impedisce, inoltre, l’assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro preventivo ai sensi degli articoli 321 e seguenti del codice di procedura penale*”. La sincope è dunque parziale più che apparente: il PM può attendere, ma può anche semplicemente rallentare, e comunque *può*, forse addirittura *deve*, compiere gli atti

urgenti non differibili. E nel frattempo l'indagato potrebbe attivare l'iter oblativo per certi aspetti più conveniente rispetto al sistema prescrizione che impone oneri economici meno gravosi, un quarto anziché un mezzo, ma aggiunge vincoli accessori talvolta più onerosi rispetto alle più blande, e a volte neppure esistenti, condizioni oblativo.

6. Eliminata la violazione, con il che si deve intendere evidentemente l'osservanza delle prescrizioni impartite, all'adempimento fattuale segue il pagamento in sede amministrativa di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa: **la formula "pagamento in sede amministrativa" non chiarisce quale sia il destinatario di questo pagamento, né in fondo, oltre questo ambito applicativo, risulta una sede amministrativa a cui indirizzare il pagamento.** L'organo di vigilanza forse sì, ma la polizia giudiziaria più no che sì: e del resto in sede amministrativa non significa alla sede amministrativa, ma allude probabilmente al rispetto di procedure di pagamento tipiche dell'illecito amministrativo. Come che sia, della disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi non sembra esservi traccia e sebbene la parte sesta-bis si intitolò "*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*", presenti i secondi, non vi è traccia dei primi, a meno che la rubrica non intenda riaffermare la trasformazione dell'illecito penale in illecito amministrativo, ma tutto il sistema sembra invece delineare l'estinzione del fatto penale e, semmai, il pagamento in sede amministrativa della sanzione pecuniaria, senza però che il fatto sia mai divenuto illecito amministrativo. In verità la rubrica non è stata semplicemente aggiornata dal momento che tutta la parte relativa agli illeciti amministrativi era stata già stralciata, il che ripropone l'incerta lettura del sintagma "*pagamento in sede amministrativa*".

7. In costanza dei requisiti che consentono l'accesso alla procedura estintiva (e cioè l'esistenza di un reato fra quelli ammessi all'iter prescrizione; l'assenza di un "*danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*") il soggetto al quale si addebita quel particolare tipo di reato contravvenzionale sembrerebbe conservare il diritto a vedersi attuata la particolare procedura estintiva, costruita come diritto per la parte coinvolta, e come obbligo per la parte accertatrice. Non solo la norma presenta una semantica imperativa ("*l'organo di vigilanza (...) ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata*"), ma laddove la polizia giudiziaria dovesse ritenere di non dare corso alla procedura, il sistema impone di dare adeguata motivazione, indicando le specifiche ragioni che ne precludano l'accesso. La cogenza procedurale è confermata dall'art. 318-*quinquies*, nella parte in cui si prevede che anche in caso di accertamento diretto del reato non filtrato dalla conoscenza della polizia giudiziaria il pubblico ministero ne debba dare "*comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché provveda agli adempimenti di cui agli articoli 318-ter e 318-quater*" e poi questi debbano a loro volta informare "*il pubblico ministero della propria attività senza ritardo*". **E tuttavia: quid juris se né l'organo accertatore, né la polizia giudiziaria, né infine il PM, dovessero dare avvio alla procedura prescrizione? Quale rimedio potrebbe attivare il contravventore desideroso di riparare alla violazione ambientale, rispetto ad un dialogo interrotto o mai avviato?**

8. Prescrizione, adempimento, pagamento, segnano le tappe di una iter che porta alla estinzione del reato sancita dalla richiesta di archiviazione. In verità il comma 2 utilizza una semantica impropria: il PM chiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta, il che sembrerebbe voler dire che l'estinzione è automatica e la richiesta di archiviazione ne prende semplicemente atto. Potrebbe non essere proprio così, potendo esservi infatti una richiesta di archiviazione seguita da una opposizione della persona offesa, con conseguente esito estintivo legato al provvedimento del Gip, piuttosto che al completamento della procedura. Resta indubbiamente difficile che i reati contravvenzionali di tipo ambientale lascino evidenziare una persona offesa diversa dalla PA e tuttavia non solo questa può rendersi legittimamente opponente, ma la plurilesività di alcune categorie di illecito può aprire la procedura di archiviazione all'intervento oppositivo di parti private portatrici di un interesse aggiuntivo offeso dal fatto illecito ambientale. In questi casi, sebbene non frequentissimi, la valutazione del Gip si estende ad un fatto non ancora estinto, il che rende la richiesta del PM non



dichiarativa, e comunque riferibile ad un reato del quale si chiede l'estinzione, non essendo tale reato – al contrario della espressione normativa - ancora estinto. **Il che rende possibile che, a reato-non-più-estinto, le somme, già faticosamente versate, debbano, ancora più faticosamente, essere restituite.**

9. **Se si registra qualche anomalia**, come ad esempio un adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma comunque congruo, ovvero una eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, **l'estinzione non viene perfezionata, tuttavia le condotte anomale possono essere valutate ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-bis del codice penale** e, in tal caso, la somma da versare non è più pari alla metà del massimo della ammenda prevista ma è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Il che sembrerebbe la stessa cosa, ma deve evidentemente esservi una spiegazione alternativa.

10. I procedimenti in corso non godono di questa procedura. Scelta probabilmente non del tutto ragionevole, tuttavia sufficientemente chiara: residua la *chance* oblativa, destinata probabilmente ad un uso meno infrequente di quella prescrizione.

Ma la più grave tra le incertezze, quella rispetto alla quale è più stridente il contrasto tra le diverse direttive impartite dai Procuratori e più avvertita è la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore attiene al quesito su **quali siano i reati per i quali può utilizzarsi il meccanismo estintivo.**

Osserva Muscatiello:

Le linee guida sono divergenti. D'accordo sul fatto che la forma estintiva sia riferibile alle sole contravvenzioni previste dal codice dell'Ambiente e non anche quelle contenute in altre normative speciali, d'accordo pure sul fatto che restino escluse le contravvenzioni o meglio i fatti che abbiano cagionato danno o pericolo concreto alle *risorse protette* – al di là della ragionevolezza di questa restrizione - la sola individuazione della forma astratta di incriminazione ha conosciuto diverse opzioni interpretative. **Mentre infatti il cugino sistema lavoristico esclude i reati puniti con pena detentiva, sola o congiunta a quella pecuniaria, il parallelo sistema ambientale non chiarisce questo aspetto: da qui, l'idea che si applichi alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria o con pena pecuniaria alternativa a quella detentiva, ovvero che si applichi anche alle contravvenzioni punite con pena cumulativa, ovviamente parametrando la sanzione pecuniaria al quarto della ammenda.**

Sul punto, il giurista dà puntualmente conto degli argomenti a favore della lettura più restrittiva:

**L'interpretazione restrittiva si fonda su diversi elementi:** il cugino meccanismo lavoristico si applica alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria, sola o alternativa a quella dell'arresto; la pena cumulativa sembrerebbe lasciare dedurre l'esistenza di una violazione non minore, produttiva di un danno o pericolo concreto; l'accesso indifferenziato alla procedura estintiva, tanto per reati con pena cumulativa, quanto per reati con pena alternativa o solo pecuniaria, renderebbe identici, quanto alle modalità di accesso alla garanzia penale, reati che invece confermano, nella diversa dosimetria sanzionatoria, una diversità di tipo valutativo; infine i reati più gravi (puniti sia con l'arresto che con l'ammenda) sarebbero ammessi alla procedura, mentre i meno gravi (puniti con il solo arresto, senza cioè l'aggiunta pecuniaria) sarebbero viceversa non estinguibili dal momento che, per questi ultimi, non si riuscirebbe a calcolare la misura del patto oblativo. Infine e per concludere: fra le due possibilità interpretative, *“l'opzione da preferire non può che essere quella conforme ai principi generali e tra questi vi è per l'appunto quello della legalità delle pene”* dal

momento che “*la pena dell'arresto congiuntamente all'ammenda non verrebbe mai applicata in difetto di una norma espressa che consenta tale operazione*” (18).

Questa lettura non è però condivisa. Muscatiello le contrappone argomenti pragmatici ed esigenze di simmetria con l'istituto codicistico dell'oblazione:

Per comprendere questo aspetto occorre fare un passo indietro. Due in verità, forse tre. Il primo, legato in qualche modo alla teleologia del sistema, al senso profondo dello strumento deflattivo (...) la prima razionalizzazione sistematica del meccanismo prescrittivo appartiene alla cura giuspositiva per quella sorta di *euristica del dialogo* attraverso cui tutti i soggetti coinvolti nella “questione sicurezza” sono sollecitati a collaborare al ripristino della condizioni lavorative e così attuare un *patto d'amicizia* presidiato da opportuni accorgimenti sanzionatori che sappiano valorizzare l'incoraggiamento al *ripristino* d'una situazione conforme a legge e così organicamente celebrare il nuovo volto della normazione giuslavoristica. Sovvertendo il tradizionale *da mihi factum, dabo tibi poenam*, la direttrice fondamentale diventa quella di una sorta di pentimento operoso che, a differenza dell'ambito comune, conduca alla totale impunità del reo, sulla scorta dell'avvenuto adempimento, entro un termine certo, conseguente all'accertamento dell'illecito da parte dell'organo di vigilanza ed alla *prescrizione*, da questo emanata, di eliminare la violazione. Ne residua – almeno per la forma più eclatante di riparazione *post delictum* - il solo pagamento, in sede amministrativa, di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione (art. 21, 2° co., d.lg. n. 758/1994), più benevolo dell'affine forma di oblazione condizionata (art. 162 *bis* c.p.), dalla quale il nuovo meccanismo mutua la logica costitutiva e la connessa funzione riparatoria, per effetto del quale la punizione dell'autore del reato, una volta che questi abbia corretto l'errore di sicurezza e così raggiunto lo scopo della incriminazione, non ha più significato. La «*parafrasi*» *generalizzata del procedimento oblativo* fa sì che la pena *non serva più* o, per lo meno, *non serva sempre*, dal momento che l'*errore*, più che l'*errante*, diventa la vera e principale fonte di ispirazione sistemica. Beninteso, la sanzione detentiva continua a permanere come valido ed astratto rimedio sanzionatorio ma, avvicinandosi alla filosofia della *extrema ratio*, dismette la natura di sanzione esclusiva, rilanciando il valore della prevenzione al quale il sistema perviene con piccole rinunzie rigoriste e maggiori oneri dialogici fra datore di lavoro, dirigenti, figure professionali, infine gli stessi lavoratori, chiamati, tutti insieme a dialogare con le Autorità e così confermare la liceità del meccanismo estintivo ovvero l'eventuale irrilevanza endoprocessuale a vantaggio di una normale prosecuzione dell'*iter* giudiziario: una sorta di *funzionamento coordinato* fedele alla *esteriorità* (fisica, materiale e personale) e per essa al controllo delle procedure, oltre che all'intrinseca natura di minaccia e, dunque, di sanzione, con intatta la capacità di raggiungere un rendimento rapido, se non in tempo reale, almeno in rigida scansione temporale giacché, dispensati dal vincolo statico della individuazione della verità (processuale), non di meno gravati dall'ipoteca della condizione posta dalla Autorità giudiziaria (nei termini però, del tutto nuovi, non della *spiegazione* di un fatto ma della *soluzione* di un problema) - oltre che dal vincolo a che *i reati non siano portati a conseguenze ulteriori* - gli attori, non ancora *parti* processuali, sospesi in una condizione intermedia, enfatizzando le virtù dell'ascolto e della alterità, vengono chiamati ad operare celermente onde attuare la regolarizzazione dinamica dell'abuso lavoristico, ovvero riconoscerne la *non-ubbidienza* destinata a sopportare la celebrazione di un processo, posto però – una volta fallito l'esperimento conciliativo - al riparo da *sorprese* intermedie.

Il segreto di questo esperimento è tutto qui, in questa oscillazione fra poli ambivalenti, ricercando nella prudenza, nella razionalità, nell'equilibrio la giusta dose fra coazione e compassione. Nei fatti una convincente sollecitazione sistemica verso prestazioni antagoniste o adempimenti soddisfattori della tutela giudiziale per i quali vale bene la pena attuare la “sincope” delle indagini preliminari e la riduzione delle fasi dibattimentali senza con ciò dispensare immeritati salvacondotti: la ri-considerazione del passato – si direbbe altrimenti –

---

18) Le due opzioni sono esposte in CARBONI N. e BERTUZZI R., *La estinzione di alcuni reati contravvenzionali introdotta dalla Legge 68/2015*, e in PAONE V., *Quali sono le contravvenzioni passibili di prescrizione a norma della legge n. 68/15?*, entrambe in *Lexambiente.it*

per superare insieme la frattura e incamminarsi più serenamente verso il futuro. Ovvero pure, con notazione dal sapore certamente più prammatico, la rassegnata consapevolezza che se *l'inferno esiste, ma all'inferno non c'è nessuno*, tanto vale allora privilegiare prospettive sanzionatorie "pedagogiche", mai eccessive e comunque coraggiosamente aperte ad alternative meglio idonee al raggiungimento di quell'obiettivo sistemico ritenuto a ragione il vero criterio-guida per qualsiasi politica criminale: i diritti per un verso, la salute dei lavoratori per altro verso, come idea portante di un diritto penale che, anche se del caso attraverso *l'idea di un reato non punito*, finalmente non eccentrico rispetto alla regressione dell'offesa – canone propedeutico alla non-pena che aggiunge, forse, la virtù di sollecitare la contiguità del vincolo assiologico della pena -, sappia attuare *opportune* tecniche di degradazione d'illecito, oltre che di riorganizzazione sociale e controllo giudiziale iscritte nell'assetto teleologico complessivo di un sistema penale per davvero aperto ai canoni di proporzione e sussidiarietà, oltre che – non è inutile precisarlo – effettività ed efficacia.

**La lunga premessa aiuta ad entrare nella risposta, attraverso la domanda: se tutto questo è vero, perché dunque i soli reati puniti con pena alternativa? perché non estendere il congegno quanto più possibile? perché infine immaginare l'applicazione del congegno, sistemicamente migliore della risposta oblativa, a ipotesi contravvenzionali meno estese di quelle invece estinguibili nella procedura ex art.162 bis c.p.? e che senso avrebbe, in fin dei conti, aver introdotto un meccanismo estintivo del tutto sovrapponibile a quello oblativo, persino più oneroso, non già sul piano del calcolo della somma da versare, ma sul piano degli adempimenti e dei costi che ad essi naturalmente e più incisivamente si collegano?**

La ricognizione del Tavolo coincide in larga parte con quella che la Commissione bicamerale ha compiuto sulla base delle risposte ricevute dagli Uffici giudiziari, invitati a rispondere a un questionario che includeva – oltre alla consueta richiesta di dati statistici sui procedimenti iscritti e sui provvedimenti adottati – quesiti relativi alle più avvertite difficoltà interpretative e organizzative emerse nell'applicazione delle nuove disposizioni.

Figura nel documento della Commissione anche l'annuncio di possibili soluzioni della questione dell'identificazione del destinatario delle somme dovute a titolo di prescrizione.

Si tratta di due ordini del giorno di contenuto omogeneo accolti dal Governo nella seduta della Camera dei deputati del 15 giugno 2016:

- l'ordine del giorno n. 9/68-B/12 De Rosa il quale, premesso che "uno dei maggiori problemi riscontrati nell'ambito del controllo ambientale riguarda l'insufficienza di risorse disponibili e vincolate destinate al controllo", impegna il Governo *"la valutare la possibilità di istituire attraverso ulteriori iniziative normative nell'ambito del Fondo unico giustizia di una apposita sezione "Ambiente" a destinazione obbligata, a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, in cui confluiscono i proventi dei beni sottoposti a sequestro penale o amministrativo, a confisca, le ammende, le multe nonché le sanzioni e le penali di natura ambientale, con particolare riferimento ai pagamenti effettuati ai sensi dell'articolo 318-quater, comma 2, nonché dell'articolo 318-septies, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 al fine di fornire adeguate risorse all'attività di vigilanza in campo ambientale segnatamente svolta dal sistema nazionale a rete per la protezione ambientale di cui alla presente legge"*.

- l'ordine del giorno n. 9/68-B/2 Matarrelli che impegna il Governo *"a monitorare gli effetti applicativi delle disposizioni richiamate in premessa, al fine di valutare la possibilità di adottare eventuali iniziative volte a predisporre l'istituzione, nell'ambito del Fondo unico giustizia, di una sezione ad hoc a destinazione vincolata"*

*per la tutela ambientale, finanziata con i proventi dei beni sottoposti a sequestro penale o amministrativo, a confisca, le ammende, le multe nonché le sanzioni e le penali di natura ambientale".*

## **5.2 La concorrenza della prescrizione dei reati contravvenzionali**

Oltre che dai fattori già evidenziati, il margine di efficacia della procedura di estinzione dell'illecito ambientale contravvenzionale prevista dalla Parte VI-bis del d. lgs. n. 152 del 2006 è condizionato dall'incidenza della prescrizione di questi reati.

E' stata più volte segnalata, anche nelle Relazioni inaugurali dell'anno giudiziario tenute dai Presidenti della Corte di cassazione e dai Procuratori generali, la rilevante incidenza della prescrizione sui reati ambientali. E' altresì noto che la legge n. 68 del 2015, intervenendo sul testo dell'art. 157, comma 6 cod. pen, ha stabilito il raddoppio del termine ordinario di prescrizione per i delitti introdotti nel nuovo titolo VI-bis del libro secondo e non per i reati contravvenzionali posti a presidio dell'ambiente.

Come rilevato dalla Commissione bicamerale nella Relazione sopra citata, l'esiguità dei termini di prescrizione (ossia dei termini spirati i quali il reato si estingue) previsti per i reati contravvenzionali (e la loro mancata interruzione anche a seguito dell'esercizio dell'azione penale) inducono gli indagati a non aderire alla suddetta procedura nell'auspicio di poter beneficiare dell'impunità conseguente alla futura declaratoria di estinzione del reato. Il contravventore potrebbe trovare poco appetibile la procedura introdotta dalla legge n. 68/2015 in determinate situazioni (e in specifiche realtà giudiziarie maggiormente afflitte dal fenomeno), in cui il decorrere dei termini di prescrizione della contravvenzione e i tempi di esercizio dell'attività giudiziaria potrebbero consentirgli di raggiungere comunque l'impunità *a costo zero* (ossia senza dover adempiere alle istruzioni impartitegli e senza pagare la somma dovuta, sia pure in misura ridotta rispetto alla sanzione edittale prevista).

## **5.3 Proposte relative alla procedura prescrittiva**

Le proposte formulate dal Tavolo in relazione a questo tema devono distinguersi in relazione ai diversi temi affrontati:

- i. proposte intese al **chiarimento normativo dei presupposti** per l'ammissione alla procedura prescrittiva;
- ii. ii. proposte di intervento normativo intese a **rafforzare il vantaggio competitivo** della procedura sul piano della sua appetibilità per il contravventore;
- iii. proposte relative all'**assegnazione di risorse**.

i. In relazione al primo aspetto il Tavolo, pur riconoscendo il valore delle iniziative assunte dalle Procure della Repubblica, dalla Procura generale e dalle Agenzie per la ricognizione e la disseminazione di buone prassi applicative, reputa indifferibile un intervento normativo diretto a esplicitare le scelte del legislatore in tema di ambito applicativo delle procedure di estinzione del reato per adempimento delle prescrizioni.

**Sul punto appare anzitutto indifferibile la soluzione legislativa del quesito relativo all'applicabilità dell'istituto ai reati contravvenzionali sanzionati con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.**

Il Gruppo di lavoro costituito dal Procuratore della Repubblica di Roma propende per la cristallizzazione legislativa della soluzione negativa.

Secondo quell'elaborato, l'art. 318-bis dovrebbe aprirsi con la formula "Le disposizioni della presente parte di applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia

ambientale previste dal presente decreto punite con la pena dell'ammenda ovvero con pena alternativa...". Di diverso avviso, come si è visto, è il prof. Muscatiello.

Il Tavolo, non avendo raggiunto un'intesa sull'opzione preferibile, si limita in questa sede a segnalare la necessità urgente del chiarimento di un profilo che non può essere affidato all'opera integratrice degli operatori.

ii. In relazione al tema dell'appetibilità della procedura in esame rispetto alla possibilità di godere gratuitamente dei vantaggi della prescrizione del reato, il Tavolo formula due osservazioni che inducono ad escludere la soluzione dell'estensione ai reati contravvenzionali del meccanismo di raddoppio del termine ordinario previsto dall'art. 157 cod. pen.

Innanzitutto occorre verificare l'impatto su questi reati delle innovazioni introdotte dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 che, oltre a stabilire alcune misure riservate ai crimini di corruzione e di truffa aggravata per il conseguimento di risorse pubbliche (art. 161, comma 2 cod. pen.), innova per tutti i reati la disciplina dei casi sospensione della prescrizione. E' in particolare prevista la sospensione per un anno e mezzo del termine prescrizionale tra la condanna di primo grado e la decisione d'appello e la sospensione per un periodo di pari durata tra la decisione confermativa d'appello e il giudizio di cassazione.

In secondo luogo, occorre considerare che interventi selettivi diretti ad estendere la durata del termine prescrizionale devono conformarsi a principi di ragionevolezza, correlati alla gravità del reato e alla *resistenza all'oblio* (Corte cost., sentenza n. 143/2014) difficilmente riferibili all'area dei reati contravvenzionali.

Appare, invece, praticabile preferibile un intervento normativo inteso alla promozione di buone prassi organizzative. Aderendo a una proposta formulata dal GdL della Procura di Roma, si propone pertanto di incrementare la previsione dell'art. 132-*bis* att. c.p.p., dedicata ai criteri di priorità nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, includendovi "i processi relativi ai reati di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e i delitti di cui al Capo VI-*bis* del codice penale".

iii. Sul piano delle risorse, convergendo con la riflessione 'macroeconomica' sviluppata dalla Commissione bicamerale nella Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge n. 68 del 2015, il Tavolo segnala l'assoluta necessità di assicurare, ai fini di una efficace attuazione della legge n. 68/2015, congrue risorse umane, soprattutto specializzate, a supporto dell'attività della polizia giudiziaria e degli altri soggetti attori del procedimento penale. Occorre compiere scelte consapevoli dei costi ma anche delle opportunità offerte dal nuovo strumento.

I componenti del Tavolo hanno segnalato i costi correlati: ai rilevamenti e agli accertamenti tecnico-scientifici necessari; alle consulenze tecniche; alla custodia dei beni immobili posti sotto sequestro; all'incremento del volume di lavoro a carico delle ARPA e degli enti asseveratori in generale.

In questa cornice risulta critico il raggiungimento dell'obiettivo di attuare la predetta legge n. 68/2015 ma anche la legge sul Sistema nazionale a rete senza nuovi o maggiori oneri finanziari.

I dati riferiti dal Presidente di ASSOARPA sugli introiti già realizzati e su quelli prospetticamente realizzabili attraverso un'adeguata e omogenea applicazione delle procedure prescrittive (e delle propedeutiche attività ispettive) dovrebbero del resto ingenerare fiducia nella capacità della legge di autofinanziarsi.

Non par dubbio che l'investimento di risorse per l'efficace prevenzione dei crimini ambientali più gravi sarebbe ampiamente compensato dal risparmio dei costi sociali e finanziari delle procedure di risanamento.

## **6. LA VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE PENALE**

### **6.1 Premessa**

I dati statistici che saranno di seguito illustrati non hanno la pretesa di esaurire la funzione di verifica dell'impatto della regolazione penale in tema di tutela dell'ambiente.

Ciò è dovuto ad una serie di ragioni.

La prima attiene alla funzione peculiare assegnata alla legislazione penale che, mirando anzitutto alla prevenzione generale dei comportamenti lesivi, non può ritenersi tanto più efficace quanto maggiore è il numero dei procedimenti iscritti e/o delle condanne emesse.

La scarsa applicazione di una fattispecie incriminatrice o l'esito negativo di indagini e processi possono significare l'incapacità della fattispecie di cogliere la consistenza del fenomeno criminale, l'assenza di risorse investigative adeguate e/o qualificate, l'incidenza di una rilevante *cifra oscura*; ma può anche essere il segno dell'efficacia del messaggio deterrente.

Come osserva la Commissione bicamerale, nella citata *Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68*, "un numero relativamente ridotto di contestazioni non deve essere necessariamente interpretato come un dato negativo", potendo significare anzi il conseguimento dell'effetto general-preventivo della minaccia penale sui cittadini di un determinato territorio che, intimiditi dalla sanzione prospettata, si astengono dal porre in essere determinati comportamenti e così fanno venir meno il presupposto dell'indagine e della sanzione.

In secondo luogo, occorre considerare la datazione recente dei delitti introdotti dalla legge n. 68 del 2015 e della circolare che ha varato il monitoraggio, in uno alla particolare complessità degli accertamenti richiesti per la prova delle violazioni più significative (inquinamento e disastro ambientale).

Guardando all'esperienza maturata, prima della nuova legge, con l'applicazione della fattispecie di disastro innominato (art. 434 c.p.), può farsi riferimento esemplificativo al tema della prova dei nessi causali tra il danno procurato e i comportamenti omissivi e commissivi addebitabili ai singoli imputati, soprattutto in contesti territoriali caratterizzati da intensa industrializzazione o comunque da una multifattorialità di cause inquinanti; o ancora, alla complessità delle indagini da svolgere presso impianti dismessi o presso siti abbandonati per comprovare sussistenza e responsabilità individuali di comportamenti magari assai risalenti nel tempo.

La capacità delle statistiche giudiziarie di misurare, almeno in parte, l'efficacia della regolazione penale esige insomma la maturazione di un certo tempo di vigenza e l'accumulazione di una *serie storica* di dati confrontabili.

### **6.2 Il monitoraggio istituito dal Direttore generale della giustizia penale**

Con circolare del 19 gennaio 2016, la Direzione generale della giustizia penale, nell'esercizio dei compiti istituzionali di acquisizione ed elaborazione di materiale nel settore penale e criminologico, ha per la prima volta varato un monitoraggio dell'impatto delle principali fattispecie contravvenzionali e delittuose nelle quali si articola il sistema di tutela penale dell'ambiente.

Il monitoraggio, condotto attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati trasmessi dagli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale, investe:

a) tutte le fattispecie incriminatrici e circostanziali (inquinamento ambientale, morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, disastro ambientale, delitti colposi contro l'ambiente, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica, ravvedimento operoso) introdotte dalla legge n. 68/2015;

b) le fattispecie incriminate, quali delitti, già dal cd. Testo unico ambientale (d. lgs. n. 152/2006), e cioè il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e il reato di combustione dei rifiuti;

c) le più significative fattispecie contravvenzionali contemplate dal d. lgs. n. 152 del 2006, con specifico riferimento al settore dei rifiuti: discarica abusiva, bonifica dei siti, traffico illecito di rifiuti;

d) la procedura di definizione amministrativa degli illeciti contravvenzionali di natura formale, introdotta con la nuova Parte VI del d. lgs. n. 152 del 2006 (art. 318-bis ss.).

Con riferimento a ciascuna delle fattispecie sopra elencate, si sono richiesti alle Procure della Repubblica i seguenti dati quantitativi: procedimenti iscritti nei confronti di persone note; i procedimenti iscritti nei confronti di ignoti; persone indagate; indagini concluse con richieste di archiviazione nei confronti di noti e ignoti; indagini concluse con l'esercizio dell'azione penale; richieste di archiviazione formulate all'esito della procedura estintiva "con prescrizioni" introdotta dagli artt. 318 ss. del d. lgs. n. 152/2006.

Alle sezioni dibattimentali e gli uffici GIP/GUP dei Tribunali si sono, invece, richiesti dati quantitativi concernenti: i provvedimenti definitivi intervenuti all'esito della fase delle indagini (archiviazioni nei confronti di noti e ignoti); quelli intervenuti all'esito del giudizio di primo grado, con distinzione tra decisioni di condanna, di assoluzione nel merito, di proscioglimento per altra causa (estinzione per prescrizione, dichiarazioni di in competenza ecc.); i provvedimenti cautelari, personali e reali, e le confische applicate nel corso dei procedimenti.

Nel corso dei lavori del Tavolo tematico, si sono poi richiesti agli Uffici I e III (Casellario) della Direzione generale della giustizia penale aggiornamenti e approfondimenti dell'elaborazione dei dati acquisiti dagli uffici, dai quali si sono tratte informazioni relative alle condanne irrevocabili iscritte per le violazioni sopra indicate e alla distribuzione territoriale dei fenomeni, o almeno della loro rappresentazione giudiziaria.

### **6.2.1 Il monitoraggio relativo all'anno 2015**

I dati elaborati dal settore monitoraggio dell'Ufficio I della Direzione generale riflettono le risposte pervenute, fino alla data del 28 febbraio 2017, da: 156 Procure della Repubblica ordinarie e presso i Tribunali per i minorenni, che rappresentano un campione pari al **95% dei 165 uffici requirenti di primo grado** presenti sul territorio nazionale; 213 Uffici giudicanti di primo grado (GIP/GUP e Settore Dibattimento dei Tribunali ordinari e per i minorenni), rappresentativi del **65% degli Uffici di tale tipologia** presenti sul territorio nazionale (330).

Tra gli uffici requirenti che hanno riscontrato la richiesta di dati, quelli che hanno comunicato l'inesistenza di iscrizioni o atti di competenza in relazione alle fattispecie monitorate (di nuovo conio e previgenti) sono 5 Procure della Repubblica ordinarie e 22 Procure presso il Tribunale per i minorenni. Risposte negative sono poi pervenute da 37 uffici giudicanti ordinari e 22 uffici giudicanti per i minorenni.

L'orizzonte temporale coperto da questa parte del monitoraggio investe le iscrizioni e i provvedimenti adottati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015. Esso investe dunque soltanto i primi sette mesi di applicazione della legge n. 68/2015.

### **6.2.2. I dati relativi alle fattispecie introdotte dalla legge n. 68/2015**

Con riferimento ai dati pervenuti dagli Uffici requirenti in relazione alle fattispecie incriminatrici di più recente introduzione, emerge la **prevalenza nella prassi applicativa del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.)**.

**In relazione a questo nuovo delitto risultano alla Direzione generale della giustizia penale (DGGP):** 64 procedimenti iscritti contro noti, con 151 persone indagate e 41 procedimenti contro ignoti. Le definizioni in fase di indagine di detti procedimenti, nell'anno 2015, fanno registrare: 5 richieste di archiviazione nei confronti di noti relative a 8 persone indagate; 10 richieste di archiviazione nei confronti di ignoti; 2 casi di esercizio dell'azione penale nei confronti di 4 imputati.

Seguono, nella graduatoria delle fattispecie più applicate:

- le forme colpose dell'inquinamento e del disastro ambientale (art. 452-quinquies c.p.), con 13 procedimenti iscritti nei confronti di noti per 23 persone indagate e 8 procedimenti iscritti nei confronti di ignoti, con 2 richieste di archiviazione noti presentati nei confronti di 5 indagati;
- il delitto doloso di disastro ambientale (art. 452-quater c.p.): 10 procedimenti iscritti nei confronti di 15 indagati, 10 procedimenti iscritti nei confronti di ignoti, 2 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 5 indagati noti;
- la fattispecie di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-ter c.p.), iscritta in 8 procedimenti nei confronti di 7 indagati, 4 iscrizioni nei confronti di ignoti; 2 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 5 indagati;
- il delitto di omessa bonifica (art. 452-terdecies c.p.): 11 iscrizioni nei confronti di 6 indagati, 7 iscrizioni nei confronti di ignoti, 2 richieste di archiviazione nei confronti di 5 indagati;
- il delitto di impedimento del controllo (art. 452-septies c.p.): 7 iscrizioni nei confronti di 3 indagati, 3 iscrizioni nei confronti di ignoti.
- il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-sexies c.p.) iscritto in 5 procedimenti nei confronti di noti e in 4 procedimenti nei confronti di ignoti.

La dimensione ridotta del periodo monitorato di applicazione della nuova legge e la complessità degli accertamenti richiesti per la prova della sussistenza dei principali tra i nuovi delitti e delle relative responsabilità individuali<sup>19</sup> spiegano il **numero ridotto di decisioni definitive del giudizio di primo grado**, adottate in relazione alle fattispecie introdotte dalla legge n. 68/2015: 34 condanne per inquinamento ambientale, non aggravato + 1 per inquinamento aggravato; 3 per morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale; 3 per disastro ambientale doloso (nessuna assoluzione di merito finora comunicata); 11 definizioni con sentenza *per altro* (proscioglimento per prescrizione o per altre forme di estinzione, trasferimenti per competenza, ecc.).

E' interessante il dato delle **archiviazioni** disposte per le fattispecie contravvenzionali di carattere formale, disposte a seguito dell'**applicazione della procedura prescrittiva introdotta nella nuova Parte VI del d. lgs. n. 152/2006**: 60 archiviazioni disposte dal GIP, a seguito della verifica di adempimento delle prescrizioni e di versamento della sanzione pecuniaria ridotta.



### **6.2.3. I dati relativi ai delitti e ad alcune contravvenzioni previste dal d. lgs. n. 152/2006**

Nell'anno 2015, sono state quantitativamente preponderanti rispetto alle nuove fattispecie le applicazioni delle fattispecie delittuose e contravvenzionali previgenti.

Tra i delitti annoverati dal d. lgs. n. 152/2006, la fattispecie più frequentemente iscritta è quella di *combustione illecita di rifiuti* (art. 256-bis): 324 iscrizioni nei confronti di 512 soggetti identificati; 608 iscrizioni contro ignoti; 124 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 189 imputati; 21 condanne complessivamente emesse in primo grado per le forme semplice e aggravate della violazione; 9 sequestri; 2 confische.

Segue **il delitto di attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti (art. 260)**, per il quale: sono stati iscritti 220 procedimenti nei confronti di 1.181 indagati; 24 iscrizioni contro ignoti; sono stati formulati 52 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 262 imputati; sono state pronunciate 14 condanne di primo grado; sono stati disposti 6 sequestri.

Tra le fattispecie contravvenzionali oggetto della ricognizione, la più applicata è senz'altro quella che incrimina la condotta di **realizzazione/gestione di discarica abusiva** (art. 256 c. 3): 1.225 iscrizioni nei confronti di 1974 indagati; 608 iscrizioni contro ignoti; 654 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 974 imputati; 244 condanne di primo grado.

### **6.2.4 L'elemento territoriale**

Una prima lettura delle ripartizioni effettuate dal settore monitoraggio dell'Ufficio di monitoraggio in base ai distretti giudiziari che hanno trasmesso i dati consente di porre in evidenza i seguenti aspetti:

**a) Prevalenza dei distretti meridionali nell'iscrizione del delitto di inquinamento ambientale nell'anno 2015 (31 iscrizioni per 90 persone indagate). Sul dato influiscono in misura rilevante i 13 procedimenti iscritti nel distretto di Catanzaro nei confronti di 28 indagati, i 9 iscritti nel distretto di Palermo per 21 indagati, i 7 iscritti nel distretto di Napoli per 15 indagati.**

Seguono i distretti insulari (17 iscrizioni per 31 indagati), quelli settentrionali (11 iscrizioni per 25 indagati), quelli dell'Italia centrale (5 iscrizioni per 5 indagati).

**b) Prevalenza dei distretti meridionali nelle iscrizioni per il delitto di combustione di rifiuti (137 iscrizioni per 233 indagati)**, con spiccata incidenza del distretto di Napoli (59 iscrizioni nei confronti di 78 indagati, ben 466 iscrizioni c. ignoti), seguito dai distretti di L'Aquila (19 procedimenti/ 32 indagati e Catanzaro (14 procedimenti iscritti/28 indagati).

Seguono i distretti settentrionali (102 iscrizioni per 150 indagati), dell'Italia centrale (43 iscrizioni nei confronti di 54 indagati), insulare (42 iscrizioni per 75 indagati concentrate prevalentemente in Sicilia e in particolare, a Palermo e Catania).

**c) Prevalenza dei distretti settentrionali nelle iscrizioni del reato di realizzazione e gestione di discarica abusiva (503 iscrizioni per 766 indagati)**, con forte incidenza dei distretti di Torino (146 iscrizioni per 217 indagati), Milano (134 iscrizioni per 168 indagati) e Trieste (82 iscrizioni per 121 indagati).

Seguono i distretti meridionali (388 iscrizioni/694 indagati: 130 di queste operate nel distretto di Bari nei cfr. di 221 indagati; 88 a Salerno relative a 114 indagati);

quelli dell'Italia Centrale (207 procedimenti/262 indagati); quelli dell'Italia insulare (127 procedimenti/252 indagati, per oltre la metà concentrati nel distretto di Palermo).

### **6.3 Monitoraggio relativo all'anno 2016**

I dati elaborati dal settore monitoraggio dell'Ufficio I della Direzione generale riflettono le risposte pervenute, alla data del 31 maggio 2017, da: 115 Procure della Repubblica ordinarie e presso i Tribunali per i minorenni, che rappresentano un campione pari al 70% degli uffici requirenti di primo grado presenti sul territorio nazionale (165); 148 Uffici giudicanti di primo grado (GIP/GUP e Settore Dibattimento dei Tribunali ordinari e per i minorenni), rappresentativi del 45% degli Uffici di tale tipologia presenti sul territorio nazionale (330).

Tra gli uffici requirenti che hanno riscontrato la richiesta di dati, quelli che hanno comunicato l'inesistenza nell'anno appena trascorso di iscrizioni o atti di competenza in relazione alle fattispecie monitorate sono 2 Procure della Repubblica ordinarie e 20 Procure presso il Tribunale per i minorenni. Risposte negative sono poi pervenute da 29 uffici giudicanti ordinari e 17 uffici giudicanti per i minorenni.

L'orizzonte temporale coperto dal monitoraggio investe le iscrizioni e i provvedimenti adottati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016. La raccolta dei dati relativi a detto periodo è da ritenersi provvisoria in quanto, pur essendo decorsa la scadenza annuale del 30 aprile, accade regolarmente che taluni uffici rispondano tardivamente alle richieste.

#### **6.3.1 I dati relativi a fattispecie e istituti introdotti dalla legge n. 68/2015**

Con riferimento ai dati pervenuti dagli Uffici requirenti in relazione alle fattispecie incriminatrici introdotte dalla legge n. 68/2015, trova conferma nel 2016 la **prevalenza nella prassi applicativa del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.)**, che evidenzia anzi un trend di crescita, particolarmente significativo se si tiene conto della dimensione del campione attualmente disponibile che è minore in misura pari al 25% rispetto a quello esaminato per l'anno 2015.

**In relazione a questo delitto risultano alla Direzione generale della giustizia penale (DGGP):** 101 nuovi procedimenti iscritti contro noti, con 290 persone indagate e 95 procedimenti contro ignoti. Le definizioni in fase di indagine di detti procedimenti, nell'anno 2016, fanno registrare: 19 richieste di archiviazione nei confronti di noti relative a 58 persone indagate; 28 richieste di archiviazione nei confronti di ignoti; 4 casi di esercizio dell'azione penale nei confronti di 5 imputati.

Nella graduatoria delle fattispecie più applicate seguono le **forme colpose dell'inquinamento e del disastro ambientale** (art. 452-quinquies c.p.), con 29 procedimenti iscritti nei confronti di noti per 54 persone indagate e 12 procedimenti iscritti nei confronti di ignoti, con 5 richieste di archiviazione noti presentati nei confronti di 5 indagati, 1 atto di esercizio dell'azione penale nei confronti di 1 imputato;

Recupera posizioni rispetto al monitoraggio 2015, **il delitto di omessa bonifica** (art. 452-terdecies c.p.) che fa registrare: 28 iscrizioni nei confronti di 63 indagati, 10 iscrizioni nei confronti di ignoti, 3 richieste di archiviazione nei confronti di 11 indagati, 1 richiesta di archiviazione nei confronti di ignoti, 2 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 2 imputati.

Seguono:

- il delitto di **impedimento del controllo** (art. 452-septies c.p.): 16 iscrizioni nei confronti di 23 indagati, 3 iscrizioni nei confronti di ignoti, 1 atto di esercizio dell'azione penale nei confronti di 2 imputati.

- il **delitto doloso di disastro ambientale** (art. 452-quater c.p.): 9 procedimenti iscritti nei confronti di 26 indagati, 8 procedimenti iscritti nei confronti di ignoti, 3 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 26 indagati noti, 2 atti di esercizio dell'azione penale presentati nei confronti di 4 imputati;

- la fattispecie di **morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale** (art. 452-ter c.p.), iscritta in 3 procedimenti nei confronti di 5 indagati, 6 iscrizioni nei confronti di ignoti; 2 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 2 indagati; nessun atto di esercizio dell'azione penale;

- il **delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività** (art. 452-sexies c.p.) iscritto in 1 procedimento nei confronti di 1 indagato e in 2 procedimenti a carico di noti e in 4 procedimenti nei confronti di ignoti.

- **le circostanze aggravanti di cui all'art. 452-octies**, assenti nella precedente rilevazione, risultano iscritte in due procedimenti relativi a 48 indagati.

**Non constano, allo stato, decisioni definitive del giudizio di primo grado per i reati indicati.**

E' invece significativa, anche nell'anno 2016 e nonostante la ridotta estensione del campione statistico, l'incidenza delle **procedure previste dall'art. 318 bis ss. del d. lgs. n. 152/2006**: 127 richieste di archiviazione sono state presentate per l'estinzione del reato conseguita attraverso l'adempimento delle prescrizioni impartite dalla P.G. e il versamento della sanzione pecuniaria.

### **6.3.2 I dati relativi ai delitti e ad alcune contravvenzioni previste dal d. lgs. n. 152/2006**

Tra i delitti annoverati dal d. lgs. n. 152/2006, la fattispecie più frequentemente iscritta si conferma, anche nell'anno 2016, quella di **combustione illecita di rifiuti** (art. 256-bis): 513 iscrizioni nei confronti di 404 soggetti identificati; 552 iscrizioni contro ignoti; 281 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 179 imputati; 43 condanne complessivamente emesse in primo grado per le forme semplice e aggravate della violazione; 14 sequestri; 1 confisca.

Segue il delitto di **attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti** (art. 260) iscritto 172 volte nei confronti di 834 indagati; 24 iscrizioni contro ignoti; 38 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 299 imputati; 2 condanne di primo grado.

Tra le fattispecie contravvenzionali oggetto della ricognizione, la più applicata è ancora quella che incrimina la condotta di **realizzazione/gestione di discarica abusiva**: 509 iscrizioni nei confronti di 801 indagati; 229 iscrizioni contro ignoti; 363 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 604 imputati; 76 condanne di primo grado.

### **6.3.3 L'elemento territoriale**

Le ripartizioni effettuate dal settore monitoraggio dell'Ufficio I su base territoriale si riferiscono ai dati pervenuti alla data del 28 febbraio 2016 (è in corso l'aggiornamento di questa analisi sulla base dei dati pervenuti al 10 maggio 2017) e consentono di mettere in evidenza i seguenti aspetti.

a) **Prevalenza dei distretti dell'Italia centrale nell'iscrizione del delitto di inquinamento ambientale (26 iscrizioni per 94 persone indagate).** Sul dato influiscono in misura rilevante i 13 procedimenti iscritti nel distretto di Roma nei confronti di 79 indagati. Seguono i distretti meridionali (25 iscrizioni per 69 indagati), quelli settentrionali (20 iscrizioni per 37 indagati), quelli dell'Italia insulare (8 iscrizioni per 37 indagati).

b) **Prevalenza dei distretti meridionali nelle iscrizioni per il delitto di combustione di rifiuti (101 iscrizioni per 144 indagati)**, con spiccata incidenza del distretto di Napoli (48 iscrizioni nei confronti di 63 indagati e ben 453 iscrizioni c. ignoti). Seguono i distretti settentrionali (80 iscrizioni per 111 indagati, concentrate nei distretti di Brescia, Torino, Venezia e Bologna); dell'Italia centrale (32 iscrizioni nei confronti di 60 indagati); insulare (18 iscrizioni per 28 indagati).

c) **Prevalenza dei distretti settentrionali nelle iscrizioni del reato di realizzazione e gestione di discarica abusiva (152 iscrizioni per 198 indagati), con forte incidenza del distretto di Torino (89 iscrizioni per 109 indagati)**.

Seguono i distretti meridionali (142 iscrizioni/198 indagati, concentrate nei distretti di Potenza, Lecce, Catanzaro e L'Aquila); quelli dell'Italia insulare (92 procedimenti/142 indagati, concentrati nei distretti di Palermo e Caltanissetta); quelli dell'Italia centrale (20 procedimenti/95 indagati, per oltre la metà concentrati nel distretto di Roma).

#### **6.4 Le condanne definitive per reati ambientali iscritte nel Casellario nel periodo compreso tra il 2006 e il 6 marzo 2017**

Con disposizione di servizio del 1 marzo 2017 si sono richiesti all'Ufficio III – Casellario della DGPP i dati relativi alle condanne irrevocabili iscritte per i delitti ambientali introdotti dalla legge n. 68/2015 e per alcuni reati previsti dal d. lgs. n. 152/20016, i medesimi per i quali si è varato il monitoraggio delle iscrizioni e dei provvedimenti emessi prima della decisione irrevocabile, e cioè: i delitti previsti dagli artt. 256-bis e 260 del d. lgs. cit. e le contravvenzioni di cui agli artt. 256 c. 3, 257, 259 del medesimo decreto legislativo.

I dati trasmessi devono essere letti tenendo conto dell'arretrato delle attività di alimentazione del sistema del Casellario (SIC) da parte delle cancellerie degli uffici giudiziari. Il fenomeno potrebbe incidere soprattutto sulle condanne divenute irrevocabili nell'anno in corso e in quelli più recenti. Nel prossimo futuro il problema dovrebbe essere risolto attraverso una modifica evolutiva del sistema di registrazione degli affari della cognizione penale (SICP), in corso di sperimentazione presso alcuni distretti, che consentirà l'automatico ribaltamento nel sistema del casellario dell'informazione, iscritta in tempo reale nel SICP, relativa all'intervenuta irrevocabilità della decisione di condanna precedentemente registrata dagli uffici giudicanti di I e II grado.

Tanto premesso, deve evidenziarsi l'assenza allo stato di iscrizioni di decisioni irrevocabili di condanna per quanto concerne i delitti introdotti dalla legge n. 68/2015 e la fattispecie di combustione illecita di rifiuti introdotta nel cd. testo unico ambientale nel dicembre 2013.

Risultano poi **250 condanne irrevocabili iscritte nel periodo indicato per il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti** (introdotta nel 2001 come art. 53-bis del d. lgs. n. 22/97 e travasata pressoché immutata nell'art. 260 del vigente testo unico ambientale), con spiccata incidenza dei distretti di Milano (41), Napoli (40), Venezia (26) e Torino (25).

Tra le contravvenzioni, il dato più significativo attiene alla **realizzazione/gestione di discarica abusiva**: 710 condanne irrevocabili, con forte incidenza dei distretti di Palermo (74), Torino (48), Napoli (45), Lecce (43), Catanzaro (40).

Seguono:

- il reato di **traffico illecito di rifiuti**, per il quale risultano iscritte 164 condanne irrevocabili, emesse prevalentemente nei distretti di Genova (50) e Trieste (26);

- la **violazione dell'art. 257 (bonifica dei siti)**, per il quale risultano iscritte 110 condanne, emesse per lo più dagli uffici giudicanti dei distretti di Firenze (24) e Milano (10).

Il dato riepilogativo delle condanne emesse per i delitti e le contravvenzioni oggetto della ricerca quadro complessivo delle condanne evidenzia 1.235 condanne irrevocabili, riferibili per lo più ai distretti di Milano (96), Napoli (90), Genova (89), Palermo (88) Firenze (86), Torino (82), Venezia (78), Trieste (70).

## BIBLIOGRAFIA

### Capitolo 1

- ARPAC, *Relazione sullo stato dell'ambiente in Campania 2009*, Napoli 2009.
- Barles, Sabine, *L'invention des déchets urbaines*, Editions Champs Vallon, Seyssel 2005.
- Chernobyl Forum, *Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and Socio-Economic Impacts*, IAEA, Austria 2006.
- Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite ad esso connesse (istituita con legge 20 ottobre 2006, n. 271).
- Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite ad esso connesse (istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399).
- Corte dei Conti, *La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo*, Deliberazione n. 1/2005/G.
- Davis, Mike, *Planet of slums*, Verso, New York 2006. (trad.it. *Il pianeta degli slum*, Feltrinelli, Milano 2006)
- Franchetti, Leopoldo, *Condizioni Politiche e Amministrative della Sicilia*. Donzelli, Roma 2000 (prima edizione dicembre 1876).
- Giovannini, Carla, *Risanare le città, l'utopia igienista di fine Ottocento*, Franco Angeli, Milano 1996.
- Harrison, Lawrence, *Central Liberal Truth: how politics can change a culture and save it from itself*, Oxford University Press, Oxford and New York 2006.
- Huntington, Samuel, *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven and London 1968. (trad. it. *Ordinamento politico e cambiamento sociale*, Franco Angeli, Milano 1975).
- Legambiente, *Rifiuti Spa, Libro Bianco di Legambiente sullo smaltimento illegale di rifiuti urbani e industriali prodotti in Italia*, Roma 1994.
- Martuzzi M., Mitis F., Bianchi F., Minichilli F., Comba P., Fazzo L., *Cancer mortality and congenital anomalies in region of Italy with intense environmental pressure due to waste*. Occup. Environ. Med. 2009;66:725-732; pubblicato online 4 Maggio 2009.
- Massarutto, Antonio, *Rifiuti, come e perché sono diventati un problema*, Il Mulino, Bologna 2009.
- Putnam, Robert, *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993. (trad.it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993).
- Rabitti, Paolo, *Ecoballe, tutta le verità su discariche, inceneritori, smaltimento abusivo dei rifiuti*, Alberti Editore, Reggio Emilia 2008.
- Regia Commissione di Inchiesta per Napoli (presieduta da Giuseppe Saredo), *Relazione sull'amministrazione Comunale*, Vol. I., Ristampa anastatica a cura di Sergio Marotta, Vivarium, Napoli MCMCVIII.
- Scarpa, Carlo, *Comuni spa. Il capitalismo municipale in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009.
- Smil, Vaclav, *Energy in World History*, Westview Press, Boulder CO 1994. (trad.it. *Storia dell'energia*, Il Mulino, Bologna 2000).
- Snowden, Frank, *Naples at the time of cholera 1884-1911*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

Sodano, Tommaso, Trocchia, Nello, *La Peste, la mia battaglia contro i rifiuti della politica italiana*, Rizzoli, Milano 2010.

Sori, Ercole, *La città e i rifiuti*, Il Mulino, Bologna 2001.

Zamagni, Vera, *Introduzione alla storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bolog

<b>Tavolo:</b>	<b>4</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafie, corruzione e pubbliche amministrazioni</b>
<b>Coordinatore</b>	<b>RAFFAELE CANTONE</b>

#### **ABSTRACT**

La corruzione ha assunto una veste nuova nel suo rapportarsi alla Pubblica amministrazione ed è divenuta lo strumento principale impiegato dalle mafie nelle aree di più recente insediamento. Per contrastare tale fenomeno il tavolo suggerisce una serie di modifiche, intervenendo sulla legislazione penale ma non solo.

Accanto a una riforma dell'attuale formulazione del reato di abuso d'ufficio (i cui esiti giudiziari appaiono minimali rispetto al numero di processi instaurati), appare opportuno intervenire in particolare sulle disposizioni processuali, prevedendo corsie preferenziali nei dibattimenti. Benché non condivisibile appaia la traslazione tout court della normativa antimafia (già applicabile laddove si presentano profili propri del crimine organizzato), è ipotizzabile tuttavia estendere la possibilità di avvalersi delle intercettazioni. Per spezzare il legame corrotto-corrotto, sempre assai difficile da individuare, potrebbe altresì essere valutato il ricorso ad agenti sotto copertura (ma non agli agenti provocatori che simulano il reato). Utile pare anche rafforzare le sanzioni interdittive, ammettendone l'applicazione pure in presenza di sospensione condizionale della pena.

Non potendosi ridurre il fenomeno corruttivo al mero comparto statale, è poi da tenere in considerazione la possibilità di predisporre un codice etico e un sistema di linee-guida in grado di fare da sintesi tra modelli privatistici (ex dlgs. 231/2001) e pubblicistici, introducendo meccanismi di premialità sulla scorta del rating di legalità.

Pur esulando strictu sensu dal rapporto corruzione-criminalità organizzata, sicuro giovamento verrebbe anche dalla modifica della normativa che regola lo scioglimento dei consigli comunali, prevedendo, fra l'altro, tempistiche differenziate per la

commissione d'accesso in base alle dimensioni degli enti locali e provvedimenti intermedi di sostegno e monitoraggio. Allo stesso modo, inderogabile è ormai un intervento sulla politica che preveda il rafforzamento dei controlli finanziari, una doverosa regolazione giuridica delle fondazioni e l'obbligatorietà di criteri trasparenti di selezione. Senza dimenticare, a fini preventivi, il ruolo dell'educazione e della formazione, tanto nelle scuole quanto nella Pubblica amministrazione.

## **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI**

- 1. Enti locali e criminalità organizzata**
- 2. Corruzione amministrativa e criminalità organizzata**
- 3. Public utilities, corruzione e criminalità organizzata**
- 4. Ciclo del contratto pubblico e criminalità organizzata**

## **DESCRIZIONE OBIETTIVI**

- 1. Analisi del fenomeno**
- 2. Criticità nella legislazione e possibili correttivi**
- 3. Regolazione dell'attività politica (partiti e fondazioni)**

## **RELAZIONE**

Negli ultimi anni l'intermediazione corruttiva ha cambiato pelle. Recenti e ripetuti scandali saliti agli onori della ribalta nazionale hanno mostrato come a finire oggetto dell'azione penale sono sempre più spesso contratti e commesse pubbliche gestiti da vere e proprie reti criminali, talvolta espressione diretta delle organizzazioni mafiose e aventi al loro interno perfino rappresentanti dell'amministrazione appaltante. Parallelamente all'espansione e alla penetrazione delle mafie al di fuori dei confini geografici tradizionali, si è assistito a una evoluzione nelle modalità operative: non più quelle "classiche" dell'intimidazione bensì, come rilevato anche dalla Direzione nazionale antimafia, un nuovo metodo di tipo corruttivo-collusivo, più consono al mutato contesto socio-economico, in cui i poteri dell'autorità pubblica vengono piegati per asservire gli interessi del sodalizio. "Circostanze storiche, evoluzione della società, mutamenti criminali hanno fatto sì che sul ceppo delle mafie storiche e tradizionali o su quello delle nuove mafie, si sia sviluppato questo diverso metodo, per raggiungere, però, sempre le medesime finalità di potere e dominio previste dall'art 416-bis cp - si legge nella relazione annuale del 2016 -. E proprio questa è l'evoluzione delle mafie, la dimostrazione cioè della loro capacità di sviluppare, nel solco delle loro finalità e dei loro scopi, del loro dna, nuove capacità e nuove caratteristiche". Insomma, "meno



manovalanza e più colletti bianchi”, come sottolinea icasticamente la Direzione nazionale.

## MENO VIOLENZA, PIÙ COLLETTI BIANCHI

Diventa la violenza un mezzo cui ricorrere sempre meno, anche per non attirare l'attenzione di inquirenti e forze dell'ordine, proprio la corruzione è assurta a strumento principe con cui coltivare gli affari illeciti, riservando a ipotesi assolutamente marginali l'uso della forza. Una trasformazione particolarmente evidente laddove l'espansione in contesti geografici diversi da quelli storici ha reso necessaria tale metamorfosi, non a caso affidata spesso a soggetti non organici ai sodalizi. Una nuova veste, dunque, parallela alla penetrazione al Nord e peculiare di tale operazione di “sfondamento” (sebbene per effetto dei colpi ricevuti dall'attività giudiziaria anche al Sud si faccia strada ormai la strada della collusione). Soprattutto, particolarmente pericolosa per i vantaggi in grado di offrire indistintamente a politici, manager pubblici o imprenditori in difficoltà, quali cointeressenze in attività economiche e imprenditoriali.

## MAFIA E APPALTI

Sotto questo profilo, il settore più inquinato è ovviamente quello degli appalti, in virtù della movimentazione di denaro che è in grado di produrre (nell'Unione europea, l'acquisto pubblico di beni è stimato attorno al 16% del Pil). Del resto, il campo dei lavori pubblici è quello che ha concesso alla criminalità organizzata di fare il salto di qualità, proprio grazie alle ingenti risorse a disposizione.

A ben guardare, però, l'interesse della criminalità organizzata per gli appalti non è affatto una novità assoluta. Quanto sia stato redditizio il ciclo del cemento per Cosa nostra siciliana o il movimento terra per le aziende legate alla camorra e alla 'ndrangheta è notorio. Inoltre anche in passato le mafie irretivano funzionari pubblici infedeli e politici tramite la corruzione. Solo a titolo di esempio per dimostrare la storica attenzione delle mafie, contrariamente a quanto sostenuto di recente da molti improvvisati opinionisti, pare il caso di ricordare la figura di Angelo Siino, che prima di diventare collaboratore di giustizia era noto come “ministro dei Lavori pubblici di Cosa nostra”.

Sono nuove le forme, dunque, non gli obiettivi. Negli ultimi anni si assiste a una “terziarizzazione” che dimostra la capacità delle associazioni mafiose di essere al passo coi tempi ed espandersi al di fuori dei confini tradizionali di attività. Così come terreno di azione non sono più le regioni storiche, allo stesso modo anche i settori di “intervento” si sono estesi. Si pensi all'attività di servizi, prevalentemente in campo sanitario e dell'assistenza pubblica, o alla gestione dei rifiuti, in alcune regioni del Mezzogiorno affidata perfino a imprese colpite da interdittiva antimafia. Nondimeno, gli appalti restano il core business del crimine organizzato, un settore nel quale le mafie hanno mostrato la “pregevole” capacità di piegare ai loro interessi anche le regole pensate per favorire la concorrenza e la sana competizione fra imprese. Istituti come il

subappalto, l'avvalimento, le associazioni temporanee o i consorzi - nati per incentivare la collaborazione fra operatori economici, stimolare la specializzazione, agevolare le pmi ed evitare l'affermarsi di posizioni dominanti - si sono spesso mostrati un utile strumento per favorire l'infiltrazione mafiosa. Fra le varie condotte anomale che possono celare l'esistenza di un cartello illecito fra imprese, pare il caso di segnalare il boicottaggio della gara (così da prolungare il contratto in essere) o le offerte di comodo, che nascondono l'innalzamento artificioso dei prezzi di aggiudicazione. Nell'ultima relazione al Parlamento dell'Autorità nazionale anticorruzione, solo a titolo di esempio, si fa riferimento a oltre tremila segnalazioni pervenute in tema di irregolarità negli appalti o nell'esecuzione delle grandi opere.

## LA CORRUZIONE STRUTTURALE

Lungi dall'essere episodica, dunque, la corruzione si è fatta "sistema", come mostra il numero crescente di inchieste giudiziarie, ove la contestazione di cui agli artt.416 e 416-bis è sempre più frequente: lo stabile comitato d'affari fra imprese e funzionari pubblici infedeli ha sostituito la dazione occasionale. Parimenti, crescono i casi di dipendenti della Pa a libro paga, retribuiti a prescindere dal compimento di atti specifici, a dimostrazione delle cointeressenze di questi nuovi sodalizi, in cui è divenuta indistinguibile la figura del corrotto da quella del corruttore nel senso classico del termine. Che sia la predisposizione di una gara truccata o l'emendamento da approvare, sono ormai sempre più ricorrenti le figure del funzionario e del politico stipendiati a prescindere per "curare" gli interessi dell'associazione criminale nel loro rispettivo ambito di intervento. La burocrazia e la politica - un tempo egemoni negli intrecci corruttivi - sono di fatto diventate subalterne ai poteri economici, non di rado affiancati da forze della criminalità comune e organizzata. Gli amministratori, dal canto loro, dipendono economicamente dagli imprenditori e, non di rado, delegano a loro la redazione di bandi e atti di gara utili per conseguire la vittoria, oltre alla redazione di atti di controllo e contabili. Dal facilitatore, si è passati al "prototipatore". L'intermediazione corruttiva, in definitiva, non si limita più al singolo episodio ma è divenuta "strutturale", non più un mezzo ma il fine ultimo dell'impiego di risorse pubbliche. Per grave che sia la situazione, come si dirà meglio nelle proposte, non appare tuttavia condivisibile l'idea di estendere al fenomeno corruttivo la legislazione speciale emanata nella lotta alle mafie (ipotesi suffragata da un lusinghiero 81 per cento di consensi, secondo un recente sondaggio Swg). La normativa antimafia può infatti già essere applicata laddove si presentano profili propri del crimine organizzato. Meglio, semmai, intervenire sulle disposizioni processuali, puntando a quegli aspetti peculiari del fenomeno che rendono l'azione di contrasto particolarmente difficile.

## PROPOSTA 1 - RIFORMA DELL'ABUSO D'UFFICIO

Sotto il profilo della possibilità di interventi correttivi dal punto di vista della legislazione penale, va rilevato come il reato di abuso di ufficio - nella sua formulazione attuale - abbia portato a risultati assai marginali. Secondo la relazione al

Parlamento riferito all'anno 2010 del Saet (Servizio Anticorruzione e Trasparenza), nel quinquennio 2004-2009 le denunce per il reato di cui all'art. 323 c.p. corrispondono al 29% del totale complessivo dei reati contro la Pubblica Amministrazione, ma le condanne rappresentano soltanto il 22% dei procedimenti penali instaurati. Pur non essendo disponibili dati relativi ad annualità più recenti, nulla induce tuttavia a ritenere che si sia assistito a inversioni di tendenza significative.

Osserva a tal proposito, in maniera del tutto condivisibile, il professore Andrea Castaldo: "A fronte di un peso specifico rilevante nella fase dell'input, l'esito consegna un quadro sconsolante quanto a rispondenza della penale responsabilità con il sospetto articolato a monte. Il gap denunce-condanne è attribuibile a un insieme di fattori, riassumibili nella tendenza alla litigiosità e al 'clima di caccia alle streghe' nei confronti dell'amministratore pubblico, all'iperattivismo di certe Procure della Repubblica (complice passivo il principio di obbligatorietà dell'azione penale), nella difficoltà di accertamento probatorio in sede dibattimentale (specie con riferimento al dolo intenzionale). Lo stato dell'arte attuale consegna del resto una palude burocratica, nella quale il dipendente pubblico - specie il dirigente - mostra un'indiscriminata riluttanza a far uso del proprio spazio decisionale, nel (purtroppo fondato) timore di incappare in una qualsiasi microviolazione e di lì nell'apertura di un procedimento penale, con l'ulteriore spada di Damocle della sospensione dal servizio in caso di condanna, ancorché non definitiva. Cosicché, a somiglianza della c.d. medicina difensiva, la fuga dal 'potere di firma' si traduce in una fuga dalla responsabilità, con l'effetto di incidere negativamente sugli indici di performance dell'operato dell'amministrazione pubblica".

Di qui il suggerimento di addivenire a una riforma del reato in parola, puntando sulla "ridefinizione del concetto di inosservanza del precetto normativo": "Una formula restrittiva del perimetro della tipicità, delimitando la categoria delle violazioni penalmente rilevanti, va fortemente incoraggiata".

A parere del professore Vittorio Manes, che ritiene condivisibile la proposta di una migliore tipizzazione della condotta, "analoghe considerazioni dovrebbero condurre a meglio tipizzare il conflitto di interessi, proiettandolo verso una dimensione concreta, specie per perimetrare la rilevanza penale in contesti geograficamente circoscritti (ad esempio nei Comuni di piccole dimensioni); parallelamente, andrebbe valutato un ripensamento del reato sul versante soggettivo, dove il dolo intenzionale può risultare, talvolta, eccessivamente selettivo e neutralizzare le potenzialità operative del reato".

Quanto alle fattispecie di reato in materia di corruzione (specie gli artt. 318 c.p., e 319 quater c.p.), osserva sempre Manes, "potrebbero essere oggetto di un analogo sforzo di ridefinizione aumentandone il coefficiente di tassatività/determinatezza, giacché spesso risultano tali da coprire, astrattamente, un notevole spettro applicativo, sino ad abbracciare casi caratterizzati da scarso disvalore (casi di mero abuso della qualità, o di abuso di potere solo potenziale), cui risponderebbe in modo più congeniale una sanzione extralegale (disciplinare, contabile, etc.). L'idea di fondo dovrebbe essere quella di punire meno, in modo più selettivo e mirato, ma in modo serio e, soprattutto, certo. Analoghe esigenze si avvertono, soprattutto, in relazione ai reati

immediatamente prossimi ed ancillari come quelli di turbativa d'asta: qui si avverte soprattutto l'istanza di aggiornamento del lessico, dei concetti e delle categorie utilizzate dagli artt. 353 e 353 bis c.p., per omologarle alle recenti riforme in materie di appalti”.

## **PROPOSTA 2 - INTERVENTO SULLE DISPOSIZIONI PROCESSUALI**

- **AMPLIARE L'AREA DELLE INTERCETTAZIONI**
- **RICORSO AD AGENTI SOTTO COPERTURA**
- **CORSIE PREFERENZIALI NEI PROCESSI**
- **INTERDIZIONE ANCHE CON SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA**

In virtù del pactum sceleris che stringono, è sempre molto difficile spezzare il legame fra corrotto e corruttore. Intervenire sulle disposizioni processuali, puntando a quegli aspetti peculiari del fenomeno che rendono l'azione di contrasto particolarmente difficile, può tuttavia rivelarsi utile. Dopo aver introdotto un'attenuante speciale per la collaborazione processuale anche nei delitti contro la Pubblica amministrazione, potrebbero essere previste apposite deroghe per facilitare la scoperta di notizie di reato, che rappresenta il problema principale del contrasto alla corruzione.

Dal momento che essa ha sempre più un tratto caratterizzato da meccanismi organizzativi più simili a quelli propri dell'associazione a delinquere, come avviene per le mafie si potrebbe pensare ad esempio di ampliare l'area delle intercettazioni, sia telefoniche che ambientali e valutare la possibilità di ricorrere ad agenti sotto copertura (ma non agenti provocatori, come pure è stato suggerito) per incunarsi più facilmente in realtà altrimenti impenetrabili. Ad avviso dello scrivente, tuttavia, non appare condivisibile l'idea di applicare automaticamente le disposizioni antimafia, stante la diversità dei fenomeni e soprattutto in considerazione del fatto che esse possono già essere applicata laddove si presentano profili propri del crimine organizzato.

Il tema vero, però, è la lentezza della giustizia. I processi per corruzione hanno quasi sempre conseguenze anche amministrative nei confronti del dipendente pubblico che ha ricevuto dazioni. Potendo comminare sanzioni che possono arrivare fino al licenziamento, è evidente che vicende simili devono essere individuate il più celermente possibile. Per casi di particolari gravità, occorrerebbe dunque prevedere una corsia preferenziale che porti a sentenze rapide, per evitare che l'impiegato “infedele” possa continuare a prestare il suo servizio all'interno dell'amministrazione che ha danneggiato, magari perfino reiterando il reato. Su questo aspetto il dottor Gherardo Colombo - contrario all'idea delle “corsie preferenziali” e all'utilizzo di agenti sotto copertura - sottolinea l'importanza di tenere ben distinto l'aspetto del procedimento disciplinare da quello penale.

Altrettanto utile appare la possibilità di rafforzare le sanzioni interdittive, ammettendone l'applicazione anche in presenza di sospensione condizionale della pena.

### **PROPOSTA 3 - UNIFORMARE PUBBLICO E PRIVATO**

- **LINEE-GUIDA INTEGRATE DI COMPLIANCE**
- **CODICI ETICI DI SINTESI**
- **INTRODURRE MECCANISMI DI PREMIALITÀ**
- **ADOZIONE DI INDICATORI DI ANOMALIA**

Non potendosi ridurre il fenomeno corruttivo al mero comparto pubblico ed essendo necessario dare vita a un'azione di contrasto che sia il più globale e uniforme possibile, di particolare interesse appaiono le considerazioni e i suggerimenti del componente Castaldo in tema di prevenzione. Com'è noto, sul fronte dell'anticorruzione il settore pubblico e privato attingono a fonti normative differenti fra loro. Per questo appare utile "predisporre un sistema di linee-guida integrato di compliance in grado di fungere da collante tra pubblico e privato, nonché la possibile creazione di un codice etico che sia in grado di sintetizzare modelli privatistici (sulla base dei modelli ex dlgs. 231/2001) e pubblicistici (ad esempio i piani anticorruzione) e che possa, al contempo, introdurre dei meccanismi di premialità per promuovere i virtuosismi all'interno dell'impresa sulla scorta del modello di rating di legalità": "Questi risultati potrebbero raggiungersi attraverso l'adozione di indicatori di anomalia al fine di mappare operazioni sospette di celare fenomeni corruttivi da parte degli appartenenti alla pubblica amministrazione; in questo senso, sarebbe utile valutare l'introduzione di uno strumento simile a quello previsto dal Decreto del Ministro dell'Interno 25 settembre 2015 relativo alle operazioni sospette di riciclaggio. Gli indicatori non rappresenterebbero, naturalmente, l'unico elemento indiziante l'operazione sospetta di corruzione, ma andrebbero valutati unitamente ad altri fattori, come, ad esempio, la coerenza dell'operazione con l'attività svolta e le caratteristiche specifiche della stessa". Fra le altre ipotesi proposte, particolarmente significativa appare anche la creazione di un "albo anticorruzione" e la valorizzazione della figura del whistleblower "non solo nel settore pubblico ma anche, e soprattutto, in quello privato", anche attraverso "l'introduzione di incentivi nei confronti di chiunque segnali operazioni sospette".

L'idea di introdurre meccanismi di premialità trova la contrarietà di Gherardo Colombo, convinto che misure siffatte educino "all'obbedienza ma non alla consapevolezza".

### **PROPOSTA 4 - SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI**

- **TEMPISTICA DIFFERENZIATA PER LA COMMISSIONE D'ACCESSO**
- **PUBBLICAZIONE DI TUTTA LA DOCUMENTAZIONE PRODOTTA**
- **STAZIONE UNICA APPALTANTE OBBLIGATORIA**
- **ISTITUZIONE DI UN PROVVEDIMENTO INTERMEDIO**

Benché non attinente direttamente al rapporto corruzione-criminalità organizzata, c'è una ulteriore riforma che potrebbe comunque avere effetti positivi ed essere funzionale all'azione contrasto: la modifica della normativa che regola lo scioglimento dei Consigli comunali. Risalente a oltre un quarto di secolo fa, essa è pensata per enti locali di piccole dimensioni. Tuttavia - si pensi al caso di Reggio Calabria o alla scoperta di "Mafia capitale" - il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata interessa ormai anche grossi centri urbani come le città metropolitane. Appare dunque inderogabile la necessità di un aggiornamento dell'istituto, anche alla luce della manifesta capacità dei sodalizi criminali di sfruttare abilmente le criticità della normativa in questione per ottenere i loro scopi illeciti senza subirne le conseguenze.

Il profilo che certamente risente in misura maggiore di tale "datata" disciplina riguarda l'uniformità temporale prevista per la conclusione dei lavori d'accesso, fissata in 90 giorni, che prescinde dalle dimensioni del comune interessato. È evidente che se, come si diceva, sono ormai conclamate le infiltrazioni anche nelle grandi realtà urbane, è necessario prevedere una **tempistica differenziata** in base alle dimensioni dell'ente locale. La durata dell'accesso andrebbe dunque ponderata in base alla popolazione residente ma potrebbe basarsi anche su altri criteri come l'ampiezza della "macchina" comunale (il numero di dipendenti), la ripartizione interna dell'ente (il numero di circoscrizioni o dei dipartimenti) o l'attività quale centrale di committenza (il numero di gare bandite in un determinato arco temporale). Sotto quest'ultimo aspetto, essendo il campo dei lavori pubblici quello maggiormente a rischio infiltrazione, potrebbe essere utile anche prevedere, per gli enti locali oggetto di scioglimento, l'obbligatorietà di avvalersi della **stazione unica appaltante** per l'intera gestione commissariale e un congruo periodo di tempo successivo (ad esempio, cinque anni). Sempre per quanto concerne l'accesso, inoltre, è lampante che a una durata maggiore dell'attività della commissione deve corrispondere un potenziamento in termini di competenze, dotazione finanziaria ed esclusività dell'impegno dei suoi componenti.

Uno dei primi obiettivi resta però la compressione dell'**eccessiva discrezionalità** attualmente concessa dalla legge, che rischia di portare a risoluzioni antitetiche per casi relativamente simili. Appare infatti eccessivamente generico il riferimento ai "concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata" necessari ad addivenire allo scioglimento dell'ente locale. Inoltre nei casi in cui non si ravvisino i suddetti presupposti non è prevista alcuna

forma di pubblicità della relazione prefettizia e della commissione d'accesso, con grave vulnus della trasparenza dell'iter decisionale. È pertanto auspicabile la pubblicazione di tutta la documentazione prodotta nel corso dell'accesso agli atti, meritevoli sempre e comunque di essere portata a conoscenza dell'opinione pubblica, onde scongiurare - come talvolta accaduto - che la decisione finale possa essere oggetto di accuse di convenienza politica o di strumentalizzazioni tout court.

Allo stesso tempo, appare sempre più evidente l'insufficienza delle alternative fornite attualmente dalla normativa, imperniata unicamente sulla dicotomia scioglimento/non scioglimento, anche in considerazione del fatto che nemmeno l'ipotesi dissolutoria è in grado di assicurare il ripristino della legalità nell'ente infiltrato. Al contrario, proprio l'esperienza degli ultimi anni e il sempre più sfumato e impalpabile rapporto tra mafie e politica, rende evidente la necessità di prevedere **un provvedimento intermedio** nei casi in cui non sia stato riscontrato un condizionamento mafioso diretto ma siano state comunque rilevate nella macchina amministrativa opacità e criticità meritevoli di un intervento diretto dello Stato. Una soluzione potrebbe essere in tal senso rappresentata dall'adozione di misure che - piuttosto che il commissariamento - prevedano forme più light come il sostegno e monitoraggio dell'ente locale. Si tratterebbe, in definitiva, di una sorta di "accompagnamento" dell'amministrazione verso il ripristino della legalità attraverso prescrizioni operative ma senza privare il Comune dell'organo di guida politica. Una forma di tutoraggio che, ai fini del risanamento, potrebbe prevedere anche procedure semplificate per l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti risultati collusi, prevedendo come extra ratio finanche la mobilità obbligatoria o il licenziamento.

## **PROPOSTA 5 - TRASPARENZA IN POLITICA**

- **RAFFORZAMENTO DEI CONTROLLI FINANZIARI**
- **REGOLAZIONE GIURIDICA DELLE FONDAZIONI**
- **CRITERI TRASPARENTI DI SELEZIONE POLITICA**
- **OBBLIGATORIETÀ DI CODICI ETICI**

Pur esulando dai temi di stretta competenza, pare opportuno soffermarsi anche su alcuni possibili interventi preventivi nel campo della politica. Ineludibile appare la necessità di apportare maggiore trasparenza per quanto concerne l'ambito del finanziamento, rafforzando al contempo il sistema dei controlli, assai carente come emerso all'esito di numerose inchieste giudiziarie. Come rilevato nel contributo inviato dalla dott.ssa Giuliana Merola, "la smagliatura all'impianto dei finanziamenti dei partiti - che non prevede il divieto, per imprese o cooperative di sorta, di rivolgere liberali elargizioni in favore degli appartenenti alle amministrazioni dalle quali ottengono l'affidamento di lavori, e che non prevede, di converso, l'obbligo di verifica

della provenienza e della causalità della regalia da parte di chi di essa beneficia - non soltanto ha favorito la patologia dello scambio corruttivo ma, cosa più grave, ha reso fisiologica la non trasparenza, verso cittadini ed elettori, dell'attività di chi ricopre cariche politiche". Fondamentale appare dunque rafforzare il sistema dei controlli su entrate e uscite, demandandoli a organismi ad hoc o alla Corte dei conti, purché in grado di funzionare per competenze e personale (contrariamente all'apposita commissione istituita dal Parlamento nel 2014, che più volte ha denunciato carenza di risorse umane per effettuare le verifiche), dotando eventualmente l'organismo in parola con uomini della Guardia di finanza.

Particolarmente critico resta poi in particolare il ruolo delle fondazioni, che numerosi procedimenti giudiziari hanno mostrato essere il nuovo catalizzatore del finanziamento privato, ma tuttora esentate - su semplice richiesta dell'interessato - dall'obbligo di indicare da chi provengono i contributi. Appare indispensabile una normativa che regoli tale forma di soggettività giuridica, dal momento che quella in vigore (da codice civile) risale al 1930. "Si corre il rischio che le fondazioni siano utilizzate come uno strumento per eludere il finanziamento palese alla politica. Ma non ci si può nascondere dietro la giustificazione della privacy, che spesso è solo un paravento che invece di garantire la riservatezza delle persone impedisce alla cittadinanza di fare scelte consapevoli" osserva Gherardo Colombo.

Tale trasparenza andrebbe estesa anche ai partiti, tuttora non regolati da una legge malgrado le previsioni della Carta costituzionale. Fra le varie ipotesi da prendere in considerazione: norme chiare sul funzionamento della loro attività interna, compresi i criteri impiegati per la selezione della classe dirigente, l'obbligo di Codici etici per iscritti e dirigenti, l'obbligatorietà di trasparenti meccanismi di selezione, che troppo spesso si sono rivelati permeabili alle interferenze esterne.

## **PROPOSTA 6 - INVESTIRE IN FORMAZIONE, PREVENZIONE E CONOSCENZA**

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, appare evidente che occorre in particolar modo un impegno sul fronte della formazione e della prevenzione di lunga durata che non si limiti unicamente all'aspetto repressivo, come conviene anche il dott. Gherardo Colombo, uno dei protagonisti del pool di Milano ai tempi di Tangentopoli: "La corruzione continua a essere un problema grave e grande di questo Paese nonostante l'ampiezza delle indagini di Mani pulite. Questo dimostra che fenomeni così radicati, diffusi e articolati non possono essere affrontati attraverso una inchiesta penale. Non ha senso credere nell'efficacia della norma quando essa confligge con il modo di pensare diffuso, perché ogni volta che c'è conflitto fra norma e cultura, prevale quest'ultima e la norma viene disapplicata". Nella disamina generale del fenomeno, osserva il prof. Guido Melis: "La corruzione alligna laddove l'amministrazione è debole, priva di una sua identità e di consapevolezza della propria missione, ridotta a ruolo ancillare rispetto al ceto politico da cui dipende, carente degli strumenti necessari



a conoscere, agire, intervenire col bisturi di fronte all'insorgere della degenerazione corruttiva. Occorrerebbero dunque politiche di riforma amministrativa di lungo periodo, possibilmente bipartisan, che accrescessero l'autorevolezza dell'amministrazione, le restituissero il senso dei propri fini, le dessero indipendenza dalla politica, le conferissero di nuovo le competenze di un tempo e i poteri ispettivi che le erano propri".

Si tratta di considerazioni di buon senso che tuttavia allo stato non sembrano vigere. Basti pensare ad esempio a quanto accaduto col nuovo Codice degli appalti, entrato in vigore coi suoi oltre 200 articoli senza che per i dipendenti pubblici chiamati ad applicarlo fosse prevista preventivamente nemmeno un'ora di formazione.

Il componente Toti Sacco suggerisce infine di predisporre strumenti idonei a potenziare la conoscenza dei fenomeni corruttivi a matrice mafiosa, al fine di ottenere informazioni di sistema il più possibile aggiornate rispetto alla situazione effettivamente in essere: "Nel concreto potrebbe costituirsi un apposito organismo di studio per l'ottimale utilizzo del patrimonio informativo potenzialmente disponibile, compresa la creazione di appositi indicatori sintetici (indici specifici, grafici dinamici ed esplicativi, cartografie georeferenziate, stime attuali e prospettive). Successivamente andrebbero poi integrate le informazioni acquisite con gli strumenti di prevenzione già attivati (ad esempio, i piani anticorruzione di regioni ed enti locali)".

## **ATTIVITÀ SVOLTE**

Acquisizione di contributi. Integrazioni e rielaborazione a cura del coordinatore.

Si rappresenta con rammarico che solo una minoranza dei componenti, malgrado inviti e solleciti, ha fattivamente partecipato ai lavori del tavolo.

<b>Tavolo:</b>	<b>5</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafie e Italie</b>
<b>Coordinatore</b>	<b>Nando dalla Chiesa</b>

## ABSTRACT

Il contributo di questo Quinto Comitato punta a offrire una fisionomia aggiornata del fenomeno mafioso nelle aree a insediamento non tradizionale, privilegiando le regioni di maggiori dimensioni e con i più elevati livelli di espansione dei clan. Esso cerca di cogliere le dinamiche e le novità più importanti nella convinzione che la loro conoscenza sia il presupposto per elaborare politiche di contrasto e proposte incisive. Perciò cerca di cogliere gli elementi distintivi delle singole aree e di indicare i maggiori pericoli, e in particolare: a. la persuasione che le organizzazioni mafiose siano dedite esclusivamente ad attività di riciclaggio finanziario, laddove sembrano progredire invece, nonostante le operazioni giudiziarie, i processi di colonizzazione di interi territori, specie nel nord-ovest, in alcune provincie dell'Emilia e in alcuni comuni laziali e municipi romani. b. Il rischio economia che sta ormai maturando in alcune attività legali, in cui la penetrazione dei clan e della loro potenza di riciclaggio (specie commerciale e immobiliare) è diventata regola. c. Il rischio democrazia che si inizia ad avvertire in molti comuni, specie dell'hinterland milanese (da Corsico a Tribiano, da Melegnano a Rozzano) e della Brianza (da Cantù a Seregno), con ripetute intimidazioni a consiglieri comunali ed esponenti di associazioni. d. Il rischio sanità, dovuto a una strategia di conquista di posizioni e opportunità nell'ambito del sistema sanitario, soprattutto evidente in Lombardia. e. Il rischio criminalità straniera, che arricchisce il quadro complessivo di nuove energie criminali, orientate ad assumere un tratto mafioso (clan nigeriani, albanesi e cinesi, ma non solo). Di fronte a questo si presenta, come se si realizzasse una riduzione della zona di neutralità, un movimento antimafia in continua crescita, nelle scuole e nelle università, nelle associazioni e anche nelle amministrazioni. Le proposte del Tavolo riguardano dunque: -la necessità di garantire adeguati livelli di preparazione della magistratura giudicante; -la necessità di istituire forme di monitoraggio organico su base territoriale del rischio mafioso; -il fabbisogno formativo della società settentrionale (in senso lato), specie nelle professioni; -l'opportunità di introdurre forme di intervento "intermedie" (rispetto allo scioglimento) sulle amministrazioni comunali a basso tenore di legalità; -l'urgenza di intervenire con efficacia sulla legge che regola il gioco d'azzardo legale.

## **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI .**

*Radicamento organizzativo e migrazione* (analisi delle condizioni locali che spiegano il successo nella migrazione delle mafie tradizionali; modelli di presenza mafiosa nei nuovi

territori); *economia criminale e legale nei nuovi territori* (strategie di controllo delle mafie dei mercati illeciti nei nuovi territori; strategie di infiltrazione nell'economia legale e nel ciclo del contratto pubblico); *politiche di prevenzione e contrasto* (efficacia e criticità delle misure amministrative e penali di prevenzione e contrasto: certificazione antimafia; 416bis; sequestro e confisca; cooperazione investigativa); *società civile e mafie nei nuovi territori* (criticità e buone pratiche).

## **DESCRIZIONE OBIETTIVI**

•

1. Indicare lo stato di diffusione e il grado di pericolosità della presenza mafiosa nelle aree interessate.
2. Delineare alcune direzioni sulle quali elevare il grado di attenzione delle agenzie di contrasto.
3. Indicare alcune criticità dell'azione di contrasto.

## **ANALISI E PROPOSTE**

### **RELAZIONE**

Tra le cosiddette aree non tradizionali il peso maggiore sembra giocato da diversi anni dalla **Lombardia**, la regione più ricca e più europea del Paese. I motivi dell'arrivo e del radicamento delle organizzazioni mafiose in questa regione sono stati indicati in numerosi studi e ricerche. Oggi è possibile tracciare queste linee di tendenza, che in alcuni territori sfociano in processi striscianti di colonizzazione: -una forza di espansione sistematica nel tessuto dei comuni di medie e soprattutto piccole dimensioni, con l'affermarsi (sottaciuto) di autentiche emergenze, da Seregno a Rozzano a Tribiano; -la costituzione di un'economia da riciclaggio altamente intrecciata con l'economia legale, e un incontro crescente di domanda e offerta di servizi e beni illegali tra *white economy* e *black economy*; -la costituzione di due grandi poli di attrazione: uno maggiore costituito dalla grande conurbazione Milano-Brianza, l'altro minore costituito dal lago di Garda; -l'avanzata da sud dei clan di 'ndrangheta, verso le province di Mantova (in particolare), di Cremona e di Lodi e Pavia (a insediamento più antico); -una penetrazione scientifica e non contrastata nel settore della sanità pubblica e privata; -una progressiva riduzione degli spazi di democrazia e i frequenti (e trascurati) episodi di intimidazione nei confronti dei consiglieri comunali di opposizione o esponenti associativi più impegnati sul fronte della legalità; -l'ingresso sulla scena, in forma non più episodica, di organizzazioni straniere, con novità di interesse nella presenza di gruppi slavo-balcanici. Al tempo stesso,

peraltro, la Lombardia si è qualificata negli ultimi anni sia per una elevata capacità di contrasto da parte delle strutture specializzate dello Stato sia per lo sviluppo di uno dei più importanti movimenti antimafia a livello nazionale, ramificato nelle scuole, nelle università, nell'associazionismo, e anche nelle amministrazioni comunali, oltre che in una ricca produzione editoriale e artistica. Il confronto in corso tra i due schieramenti richiede può essere positivamente influenzato, così come quello in corso nelle altre regioni, dagli interventi che il Tavolo suggerisce nelle Proposte allegate. In **Piemonte** la criminalità organizzata risulta radicata a causa di una presenza storica della 'ndrangheta e, in minor misura, di Cosa Nostra, alle quali si sono affiancate nuove realtà criminali organizzate, le cd. mafie straniere, il cui *modus operandi*, con riferimento alla mafia nigeriana e a quella romena, è stato ritenuto riconducibile a quello delle mafie storiche. Le indagini più recenti<sup>20</sup> segnalano un netto predominio della 'ndrangheta, particolarmente radicata nella città di Torino e nella sua provincia oltre che nel basso Piemonte e legata, in modo significativo, con i vertici calabresi in madrepatria, oltre che con altre compagini omologhe stanziati in altre regioni.

Le indagini hanno messo in luce l'inserimento della criminalità organizzata calabrese sia nel tessuto economico (edilizia e locali notturni), sia nell'area di azione della politica e della pubblica amministrazione evidenziando le fitte relazioni esistenti con la politica e con il mondo dell'economia legale (vedi indagine Albachiara).

Quanto alle mafie straniere, spicca da tempo la presenza di quella di origine nigeriana. Le sentenze pronunciate in materia hanno messo in luce la presenza di due bande contrapposte, gli Eye ed i Black Axe, confermandone la natura di associazioni mafiose. Le indagini più recenti hanno portato alla individuazione di un altro gruppo, denominato Manfight o My Fight, operante sul territorio con identiche modalità.

Si tratta di gruppi che appaiono agire nell'ambito della comunità nigeriana, senza sostanziali contatti con il resto della cittadinanza e della delinquenza locale, e dotati di riti di affiliazione, di una struttura verticistica articolata a livello territoriale e caratterizzata da specifiche cariche gerarchiche. Sono state monitorate riunioni con la partecipazione di esponenti provenienti da diverse regioni europee. In particolare è stata individuata una struttura di coordinamento e controllo delle diverse articolazioni territoriali presenti in Italia e in altri Paesi Europei, chiamata "famiglia vaticana".

Diversa la situazione rilevata nell'ambito dell'unico procedimento avviato su una consorteria di origine romena. E' stata accertata l'unicità dell'azione che negli anni si è manifestata sul territorio della città di Torino, con molteplici atti di violenza ed il compimento di svariati reati contro il patrimonio (da usure a estorsioni a furti e clonazione di carte di credito). Non sono stati registrati riti di affiliazione, ma una organizzazione gerarchica con ruoli predefiniti ed indicati con terminologia militare ("*generale*" "*cavaliere*", "*soldato*") ed il ricorso al comparaggio (per esempio imponendosi come padrini di battesimo a figli di collaboratori in attività illecite) per rinsaldare i legami tra sodali. Si è ravvisata una forte infiltrazione in alcuni settori dell'economia, in specie nella gestione di locali di intrattenimento, notturni e non, dedicati alla comunità romena, con

contatti decisi con la comunità italiana. Si sono ravvisati, inoltre, contatti importanti con altre associazioni criminali *in primis* di matrice 'ndranghetista.

Anche in **Liguria** si segnala una prevalenza della 'ndrangheta, che negli ultimi cinquant'anni ha via via rafforzato la propria presenza sul territorio. A testimoniarlo le numerose inchieste, nonché gli scioglimenti di ben tre Comuni (sebbene due provvedimenti su tre siano stati successivamente annullati). Anche le altre organizzazioni mafiose tuttavia hanno avuto – in alcuni casi hanno ancora – i loro spazi, particolarmente in alcuni quartieri di Genova. Ai criteri normalmente usati per spiegare e descrivere il radicamento mafioso nel Nord Italia (in particolare in Liguria la necessità di sottrarsi alle guerre tra clan), occorre aggiungerne in questo caso alcuni più specifici: la presenza di importanti porti commerciali e del Casinò di Sanremo, e la vicinanza al confine con la Francia.

Allo stato si ritiene di segnalare i seguenti fattori di rischio: -la perdurante difficoltà nella gestione dei rifiuti; -una certa disattenzione verso il tema da parte della politica locale; -le lacune nell'apparato di controllo nei porti della Liguria, denunciate di recente dalla stampa locale; -la realizzazione di alcune “grandi opere” (Terzo Valico e Gronda nel genovesato, Piattaforma “Maersk” nel savonese) che possono costituire occasione di speculazione da parte di imprese legate alla criminalità organizzata (ad oggi sono già tre le inchieste che hanno coinvolto il Terzo Valico).

Articolata la situazione del **Triveneto**. Per quanto riguarda il **Friuli Venezia Giulia** è possibile parlare di un metodo d'infiltrazione mafiosa che si fonda sullo sfruttamento delle risorse locali. Riciclaggio di proventi criminali e infiltrazione negli appalti pubblici sono i motivi di maggiore allarme. In **Veneto** è invece possibile parlare di una ibridazione criminale ed economica. Questo modello affonda le sue radici nella esperienza della Mala del Brenta, prima organizzazione criminale autoctona processata e condannata per associazione mafiosa. Nel 2013 un nuovo sodalizio criminale è stato condannato per associazione mafiosa. Nell'operazione Aspide è venuto infatti alla luce un gruppo di soggetti campani e veneti che avevano costituito una società di recupero crediti, che praticava il prestito a usura a imprese in crisi, con ricorso a forme di violenza, come il pestaggio di numerosi debitori. E' significativo che se tale organizzazione è entrata in relazione con più di cento aziende locali, solo *uno* degli imprenditori ha trovato il coraggio di denunciare. Si è configurato di fatto un modello criminal - mafioso che trova linfa vitale in alcuni settori delle libere professioni. Il concetto di ibridazione sollecita una riflessione sulla qualità delle fattispecie giudiziarie disponibili e utili a inquadrare organizzazioni criminali e mafiose nelle aree non tradizionali. Nel caso Aspide, ad esempio, dove pure si sono avute condanne per associazione mafiosa, sembra che l'organizzazione criminale abbia sfruttato il brand dei Casalesi, più che esserne stretta filiazione. L'**Emilia-Romagna** è senza dubbio terra di multiculturalismo mafioso, nella quale l'abbondanza di risorse non ha creato guerre tra le diverse mafie, che si sono spartite territori e *business*. Il primo grande processo di 'ndrangheta nella regione è giunto a sentenza di primo grado il 22 febbraio 2017 con il riconoscimento del 416 bis per Rocco Femia, creatore di un “impero” del gioco d'azzardo illegale, tramite *slot machines* e piattaforme on-line, che partiva dalla provincia di Ravenna e si espandeva anche in Campania, Calabria, Lazio, Malta, Inghilterra, Romania, Slovenia,

Georgia. La recente maxi-operazione Aemilia ha portato invece a 224 indagati e 160 arresti. Nel giro di un paio d'anni si è avuta dunque un'autentica svolta. Prima, nonostante le cronache giudiziarie avessero già segnalato la presenza di associazioni mafiose con fatti di sangue e atti intimidatori, il fenomeno era stato quasi rimosso dalle istituzioni. Eppure Bologna è stato sempre centro nevralgico di traffico di stupefacenti e di riciclaggio. Decisamente significativa nella regione la presenza dei "casalesi", attivi nel narcotraffico internazionale da Fidenza. Mentre a Parma 'ndrangheta e camorra si sono spartiti traffici e gestione di bische clandestine. Emblematico della capacità criminale della camorra, il caso della "mega estorsione" a danno di colossi alimentari come la Cirio, scesa a patti con gli Zagaria (una gestione ad hoc per la provincia di Caserta) e la Parmalat (concessione ai casalesi della distribuzione del latte nel casertano).

Quanto alla Romagna, personaggi della criminalità casertana risultano operanti nella provincia di Forlì-Cesena in attività connesse allo spaccio di stupefacenti, nel favoreggiamento e nello sfruttamento della prostituzione. Mentre il porto di Ravenna ha rappresentato un punto nevralgico per lo sbarco e il traffico di droga gestito dai clan siciliani. Nei locali della *movida* riminese il traffico di droghe e lo sfruttamento della prostituzione viene gestito dalla mafia calabrese e siciliana. Ed è segnalata una significativa attività estorsiva nei confronti delle sale da gioco e dei loro frequentatori. Con la Repubblica di San Marino, a 20 km da Rimini, che rappresenta a tutti gli effetti una sorta di Stato *off-shore*.

Di grande impatto mediatico è stato infine lo scioglimento per mafia del Comune di Brescello nel quale "la consorteria 'ndranghetista presente sul territorio ha trovato nel Comune non solo una continuità di indirizzo politico favorevole ma anche una struttura disponibile e non impermeabile al suo volere".

Ma la presenza più allarmante della mafia in Emilia Romagna viene scritta ogni settimana presso il Tribunale di Reggio Emilia. Al centro dell'indagine sono i rapporti e le infiltrazioni della cosca dei Grande Aracri di Cutro. Quel che sta emergendo dimostra come anche in Emilia Romagna la 'ndrangheta abbia agito secondo le strategie di colonizzazione già compiute altrove: connessione con l'imprenditoria locale, caporalato, fitti rapporti con la zona grigia (consulenti finanziari, bancari e dirigenti di Uffici postali, fiscalisti). Interessante è anche la ricostruzione post sisma 2012: appalti assegnati con affidamenti diretti mediante l'appoggio di politici e amministratori vicini alle cosche, pressioni per eludere le *white list*, utilizzo di materiale nocivo e pericoloso nella ricostruzione.

Nella prospettiva del Comitato la regione **Lazio** può essere dal suo canto suddivisa in 4 aree. La situazione sembra più chiaramente definita a) nelle province a nord della capitale, dove risulta una presenza della 'ndrangheta, e b) nel basso Lazio, da sempre zona di espansione della camorra. In quest'area appare particolarmente preoccupante la situazione di Fondi, il cui ortomercato è da tempo oggetto di importanti e diversificati interessi criminali.

Mafie tradizionali e organizzazioni criminali autoctone convivono invece in alcune aree delle province di Latina e di Roma e nel tessuto urbano della Capitale. Casi rilevanti sono le città di Nettuno e Anzio dove è stata individuata una locale di 'ndrangheta (per il momento

l'unica sul territorio regionale); con successivo scioglimento, nel 2005, del consiglio comunale di Nettuno.

Del tutto peculiare la geografia mafiosa nella città di Roma, dove il fenomeno è stato a lungo sottovalutato. Per molto tempo si è ritenuto che la città fosse principalmente meta di riciclaggio. Le indagini più recenti, tuttavia, cominciano a raccontare di insediamenti stabili: nel 2015 è stato colpito il clan camorrista Pagnozzi radicato nell'area del Tuscolano. Sono inoltre presenti e attive in particolare nel traffico di stupefacenti le 'ndrine della Locride e della piana di Gioia Tauro. Mentre Cosa nostra si concentra nell'area di Ostia (municipio sciolto nel 2015), dove la famiglia Triassi, legata ai più noti Cuntrera- Caruana, da anni si spartisce il territorio con i clan locali dei Fasciani e degli Spada. A partire dalla banda della Magliana, nell'area urbana della Capitale si sono sviluppate diverse organizzazioni criminali autoctone. Attualmente spiccano i clan dei Casamonica e dei Fasciani/Spada. I primi sono una famiglia nomade abruzzese divenuta stanziale a Roma negli anni '70 e che ha esteso il proprio controllo su diverse zone di Roma sud e, principalmente tramite alleanze matrimoniali, anche nell'area dei Castelli e fino a Latina. Le sue attività principali sono lo spaccio di stupefacenti, l'usura, il gioco d'azzardo. I due gruppi Fasciani e Spada (questi ultimi a loro volta di origine nomade e cugini dei Casamonica) sono, invece, stanziati a Ostia, dove controllano numerose attività commerciali legate al settore turistico/ricettivo, oltre che usura, traffico di stupefacenti e la gestione degli alloggi popolari.

In questo quadro si inserisce poi il fenomeno Mafia capitale, un'associazione basata su un network organizzativo capace di interloquire a diversi livelli con l'amministrazione pubblica della Capitale, per ottenere l'affidamento di appalti pubblici. E' da notare l'elevata propensione al "dialogo" tra i differenti attori dello scenario: rapporti "criminali e commerciali" tra Casamonica e 'ndrangheta, tra mafia Capitale e clan calabresi, e tra camorra e 'ndrine. Fino a investimenti finanziari misti.

Meritano una nota a parte i modelli organizzativi praticati dalle tre organizzazioni maggiori nei territori del nord -Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Liguria-. Va evidenziato come, tra esse, sia prevalentemente la 'Ndrangheta a dimostrare maggiori capacità di radicamento e di riproduzione del modello organizzativo originario, anche se con adattamenti contingenti al nuovo ambiente. Questo primato può essere meglio spiegato in virtù di un peculiare *modello organizzativo interregionale*.

A differenza di Cosa Nostra e della Camorra, la 'ndrangheta ha infatti sviluppato degli organi sovra-ordinati di coordinamento di carattere interregionale (ed internazionale) in grado di operare in nuovi territori. In tali aree essa ha costruito un livello meta organizzativo al di sopra della *'ndrina* e della *locale*, denominato *camera di controllo*. Tale organo, da un lato coordina l'operato delle diverse locali nella regione di riferimento e, dall'altro, assicura il coordinamento e l'integrazione di queste con gli organi di coordinamento sovraordinati della casa madre in Calabria. L'organizzazione ha sviluppato tale modello di governo interregionale in Lombardia, in Piemonte e in Liguria, seppur con esiti differenti dovuti alle specificità dei contesti. Le camere di controllo interregionali consentono, in particolare, di esercitare una funzione non solo di *government* locale, ma anche di *governance* territoriale di natura politica, condivisa con gli organi di coordinamento sovraordinati nella regione di origine.

Si può infine delineare la situazione relativa ai **Beni Confiscati**.

**LOMBARDIA:** Al febbraio del 2016 i beni immobili sequestrati in Lombardia erano 1.275, 776 dei quali tra Milano e Provincia, di cui 319 non ancora destinati dalla ANBSC; 114 a Brescia (quasi metà degli immobili è riutilizzato) e 80 a Varese. 124 i soggetti del terzo settore che gestiscono beni immobili confiscati e riutilizzati e 7 i terreni agricoli per i quali sono state utilizzate pratiche di riutilizzo sociale. Al luglio 2015, 251 aziende sequestrate, di cui il 22% nel settore Alberghi e ristoranti (media nazionale 9%) e il 14% nelle Attività immobiliari (media nazionale 8%).

**PIEMONTE:** All'aprile del 2016 in Piemonte sono stati confiscati complessivamente 265 immobili, il 76% dei quali nella provincia di Torino. Si tratta di appartamenti (16%), terreni agricoli (14%) e box o autorimesse (11%). Oltre il 75% degli immobili è stato destinato ai Comuni. 21 sono i soggetti del terzo settore che gestiscono beni immobili confiscati e riutilizzati e 4 sono i terreni agricoli per i quali sono state utilizzate pratiche di riutilizzo sociale. Al luglio 2015 le aziende sequestrate in via definitiva erano 20, delle quali il 45% nel settore del Commercio (contro la media nazionale del 25%) e il 5% nelle Attività finanziarie (media nazionale 1%).

**LIGURIA:** 142 beni immobili confiscati, di cui 131 in Provincia di Genova. 115 immobili della Confisca Canfarotta saranno assegnati mediante un Progetto denominato "Cantiere per la Legalità responsabile". Al luglio 2015 erano 15 le aziende confiscate in via definitiva.

**VENETO:** Al dicembre 2015 i beni confiscati erano 180. Di questi beni, 6 sono aziende di vario genere e 174 cespiti immobiliari. La provincia che ospita il maggior numero di beni confiscati è Venezia, con 60 beni, seguita da Verona con 54, Padova con 34, Belluno 17, Vicenza 6, Treviso 5 e Rovigo 4. I beni destinati sono 101 dei quali 45 nella provincia di Verona e 35 in quella di Venezia.

11 sono i soggetti del terzo settore che gestiscono beni immobili confiscati e riutilizzati e 2 sono i terreni agricoli convertiti a pratiche di riutilizzo sociale.

**EMILIA-ROMAGNA:** Dal 2015 a gennaio 2017, il totale di beni immobili confiscati ha subito un incremento del 27,96%, passandosi da n. 93 a n. 119 beni immobili (fabbricati, terreni, fabbricati con terreno pertinenziale) confiscati.

Nello specifico, il numero di beni confiscati ha registrato un incremento nelle province di Parma (da n. 3 a n. 22 beni immobili); Reggio Emilia (da n. 1 a n. 9 beni immobili); Modena (da n. 9 a n. 10 beni immobili) ed un decremento nella sola provincia di Forlì-Cesena (da n. 11 a n. 9 beni immobili) a seguito di beni "usciti con atto formale".

9 i soggetti del terzo settore che gestiscono beni immobili confiscati e riutilizzati e 2 i terreni agricoli per i quali sono state utilizzate pratiche di riutilizzo sociale. Al luglio 2015, 34 le aziende confiscate in via definitiva di cui il 29% nel settore delle Attività immobiliari (media nazionale 8%) e l'11% in attività finanziarie (media nazionale 1%). Il rito abbreviato del Processo Aemilia ha portato alla confisca di 18 aziende nel reggiano e a 6 aziende nel parmense

\*\*\*\*\*



Complessivamente emerge (anche per regioni come la Toscana, le Marche, l'Umbria o la stessa Val d'Aosta) uno scenario in chiaroscuro. Con spinte preoccupanti, da parte delle organizzazioni mafiose, a sfondare in alcuni territori i confini della democrazia e dell'economia di mercato; e un incremento, recente e soprattutto in alcuni contesti, di consapevolezza e capacità di contrasto da parte delle istituzioni e della società civile. In tal senso diventa importante un censimento delle buone pratiche, così come suggerito da Avviso Pubblico.

### **PROPOSTA 1 - La specializzazione della magistratura giudicante**

La ricostruzione del quadro della presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso nelle regioni del Nord Italia ha consentito di evidenziare una criticità diffusa.

I procedimenti celebrati nelle sedi decentrate risentono di gravi difficoltà legate alla logistica di processi che vedono sovente coinvolti un elevato numero di imputati detenuti, cui si aggiungono le carenze di organico in dotazione ai tribunali foranei.

In molti casi, infatti, le sedi decentrate hanno un'unica sezione penale la cui composizione è spesso limitata al numero minimo di magistrati necessari a comporre il collegio ed è quindi mediamente composta da 3 soli magistrati. In questi casi la trattazione di un processo di criminalità organizzata, che avendo solitamente numerosi imputati detenuti ha la precedenza sul carico ordinario e sui procedimenti con imputati liberi, rischia di bloccare il settore penale con significativi e preoccupanti rallentamenti dell'ordinario svolgimento della funzione penale.

La situazione logistica dei tribunali foranei, inoltre, spesso non consente la celebrazione in loco di processi con molti detenuti: la capienza delle aule non è sufficiente e la stessa struttura delle aule è inadatta a questi procedimenti (ad esempio diverse udienze di un recente processo di Lecco in cui erano coinvolti numerosi imputati detenuti si sono celebrate fisicamente a Milano).

Ancora lo svolgimento di processi di criminalità organizzata di stampo mafioso richiede una particolare preparazione, sensibilità e conoscenza della materia aspetto questo *ancor più importante* laddove il contesto di insediamento non è tradizionale. Preparazione, sensibilità e conoscenza che possono essere adeguatamente garantite solo da una specializzazione.

Per tutte queste ragioni si propone **l'istituzione di sezioni specializzate in sede distrettuale** per trattare i processi di criminalità organizzata di stampo mafioso.

Si ricorda che il testo attualmente in discussione recante Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate (DDL S.2134) prevede l'istituzione di sezioni specializzate in sede distrettuale per le Misure di prevenzione.

### **PROPOSTA 2 - La formazione di magistrati, funzionari pubblici e professionisti.**

Il tema sollevato nella Proposta 1, ovvero quello di una specializzazione della magistratura giudicante, si collega peraltro con una questione più ampia, ovvero quella della formazione in tema di criminalità organizzata di cui dispongono le differenti figure chiave preposte a vario titolo alla tutela dei principi di legalità e di trasparenza. La estrema varietà dei contesti e delle modalità di inserimento delle organizzazioni mafiose chiede infatti *competenze adeguate a una vasta platea di soggetti*: magistrati che, senza trattare indagini o processi di mafia, incontrino però nella propria attività ambienti o personaggi mafiosi; funzionari chiamati a presidiare la correttezza e l'indipendenza dell'amministrazione pubblica; professionisti che esercitano attività cruciali per il buon andamento della vita pubblica (giornalisti, architetti, medici, ingegneri, commercialisti, avvocati, notai, agenti di borsa ecc) e che più volte compaiono purtroppo con funzioni "di servizio", talora inconsapevole, in indagini di mafia. Specialmente al Nord, anche se non solo al Nord o nella aree comunque a insediamento non tradizionale, vi è uno scarto allarmante tra la pericolosità del fenomeno mafioso e le competenze di cui dispone la società che dovrebbe prevenirlo o contrastarlo. Per questo si ritiene che le autorità di Governo debbano promuovere e incoraggiare in ogni forma possibile i vari corpi intermedi per mettere in condizione i propri membri di svolgere con responsabilità ed efficacia, e con rinnovato spessore deontologico, *i propri compiti istituzionali o professionali*.

### **PROPOSTA 3 - Istituzione di unità di monitoraggio provinciale presso le agenzie di contrasto.**

L'analisi delle dinamiche di radicamento ed espansione delle organizzazioni criminali nelle aree non tradizionali indica come queste siano generalmente agevolate da ritardi, anche rilevantissimi, nella loro percezione/segnalazione e nel loro contrasto diretto da parte delle forze dell'ordine. Indica anche una profonda disparità tra l'efficienza repressiva dei reparti centrali (tendenzialmente elevata) e quella dei reparti territoriali (tendenzialmente modesta, salve importanti eccezioni).

Ancora oggi, in sostanza, si rileva una limitata capacità dei comandi di conoscere e valutare in tempo reale il manifestarsi di nuove o più alte capacità di aggressione o espansione da parte delle organizzazioni mafiose nei singoli comuni o nei singoli quartieri di grandi aree urbane.

La proposta è quindi di definire all'interno delle forze dell'ordine, con modalità da rinviare alle istituzioni responsabili, la costituzione di una unità di monitoraggio su scala metropolitana o provinciale in grado di tenere sotto controllo, raccogliendo e generando informazioni quotidiane, i mutamenti in corso del fenomeno mafioso (arrivi di esponenti di clan, assunzioni-spia nella pubblica amministrazione, ingresso in affari e appalti, incendi, corruzioni di pubblici ufficiali...). Questa appare essere la condizione organizzativa, operativa e di intelligence necessaria per contrastare il fenomeno prima che esso produca modifiche profonde (o più profonde) dei contesti sociali, infliggendo alti costi alle comunità interessate, e rendendo oltremodo difficili successivi interventi di ristabilimento della legalità.

#### **PROPOSTA 4 - Controllo di comunità sulla moltiplicazione delle sale giochi.**

Il Tavolo 5 propone che si intervenga sulle norme che regolano l'apertura delle sale giochi. Queste ultime infatti, come è noto, si rivelano essere molto spesso ottimi strumenti di inserimento degli interessi mafiosi nell'ambito delle attività legali, e di allargamento della sfera di influenza sociale ed economica dei clan. Per questa ragione spesso gli amministratori locali più responsabili e lungimiranti cercano di arginarne la moltiplicazione, dovendo in più casi scontrarsi con le questure, talora molto generose con le autorizzazioni, anche in violazione di leggi regionali o di sentenze della magistratura (come è accaduto a Milano). Il punto di partenza di ogni orientamento responsabile è che le amministrazioni democraticamente elette *non possono essere escluse* o emarginate dalle decisioni in materia, trattandosi di scelte che incidono sulla qualità della vita sociale e sulle funzioni territoriali, oltre che sullo stesso benessere dei cittadini.

Si propone dunque che l'autorizzazione delle questure debba essere rilasciata *previo parere vincolante dei sindaci*.

#### **PROPOSTA 5- Misure intermedie di intervento sui consigli comunali a rischio.**

Le realtà amministrative delle regioni a insediamento non tradizionale presentano sempre più frequentemente tratti di legalità assai incerta nei comuni dove più forte e radicata appare la presenza mafiosa. Tali tratti si esprimono in opacità degli atti, in scelte palesemente irregolari in materia di pubblici appalti o di concessione di licenze, nella presenza ricorrente nei locali e negli uffici comunali di personaggi collegati a clan mafiosi, e in altri diversi indicatori ancora. E spesso trovano riscontro in forme di intimidazione anonima che colpiscono la stampa o esponenti dell'opposizione.

Appare evidente che per intervenire su amministrazioni caratterizzate da questo livello di legalità non sia responsabile attendere che la situazione degeneri fino a configurare l'infiltrazione mafiosa vera e propria.

Per questo si propone di istituire un livello intermedio di intervento, attraverso la previsione di commissioni di affiancamento, come peraltro suggerito dalla Commissione parlamentare antimafia. Quest'ultima ha infatti sottolineato la doppia esigenza, che qui si intende condividere, a) di adottare misure più significative per il rinnovamento dell'apparato burocratico degli enti coinvolti e b) di individuare, nei casi meno gravi di infiltrazioni mafiose, soluzioni diverse e meno "traumatiche" dello scioglimento dell'ente: una sorta di "terza via" tra scioglimento e decreto di archiviazione, basata sulla nomina di una "commissione di affiancamento" per il ripristino della legalità che accompagni l'ente nel suo percorso di risanamento.

#### **DOCUMENTAZIONE**

##### **Atti Giudiziari**

##### **Op. "Crimine"**

Trib. Reggio Calabria, Uff. GIP/GUP, 8 marzo 2012, Agnelli ed altri

App. Reggio Calabria, 27 febbraio 2014, Agnelli ed altri

Cass., 17 giugno 2016, Agnelli ed altri

Trib. Locri, 19 luglio 2013, Agostino ed altri  
App. Reggio Calabria, 16 luglio 2015, Agostino ed altri

**Op. “Cerberus”**, Nucleo di Polizia Tributaria di Milano, *Comunicazione notizia di reato Barbaro Salvatore più 12*, Gruppo di Investigazione sulla criminalità organizzata, 8 giugno 2008

**Op. “Valle”**, Tribunale di Milano, *Ordinanza di applicazione di misura cautelare personale di Valle Francesco più 14*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari G. Gennari, 25 giugno 2010

**Op. “Infinito”** Trib. Milano, Ordinanza di applicazione di misura coercitiva, Uff. GIP, 5 luglio 2010, Agostino e altri

**Op. “Tenacia”**, Tribunale di Milano, *Ordinanza di custodia cautelare personale e decreto di sequestro preventivo di Strangio Salvatore più 4*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari G. Gennari, 6 luglio 2010. **Op. “Redux-Caposaldo”**, Tribunale di Milano, *Ordinanza di custodia di misura cautelare personale e decreto di sequestro preventivo di Romeo Giuseppe più 34*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari G. Gennari, 3 marzo 2011

**Op. “Aspide”**, Tribunale di Venezia, *Ordinanza di applicazione di misure cautelari di Carraturo Alberto più 28*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari L. Marini, 31 marzo 2011 **Op. “Lampada”**, Tribunale di Milano, *Ordinanza di applicazione di misura cautelare personale di Ferminio Raffaele più 9*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari G. Gennari, 10 novembre 2011 **Op. “Briantenopea”**, Tribunale di Monza, *Ordinanza di applicazione di misura cautelare personale Antonicelli Giovanni più 75*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari, 15 febbraio 2013

**Op. “Pensabene”**, Tribunale di Milano, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere di Adamo Angela più 46*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari, S. Luerti, 12 febbraio 2014 **Op. “Metastasi”**, Tribunale di Milano, *Ordinanza di applicazione di misure coercitive personali e decreto di sequestro preventivo di Trovato Mario più 9*, Ufficio del giudice per le indagini preliminari A.M. Ferraro, 31 marzo 2014

**Op. “Minotauro”**, sentenza 15412/15 emessa dalla Corte di Cassazione il 23.2.2015 (udienza 30.1.2015- pubblicata il 14.4.2015)

**Op. “Albachiara”**

Trib. Torino, Uff. GIP/GUP, 8 ottobre 2012, Bandiera ed altri  
App. Torino, 10 dicembre 2013, Bandiera ed altri  
Cass., Sez. V, 3 marzo 2015, Bandiera ed altri

**Op. “Maglio 3”**

Trib. Genova, Uff. GIP/GUP 9 novembre 2012, Barilaro ed altri  
App. Genova, 19 febbraio 2016, Barilaro ed altri  
Cass., Sez. II, 4 aprile 2017, Barilaro ed altri

**Op. “La Svolta”** Trib. Imperia, 7 ottobre 2014, Marcianò ed altri App. Genova, 10 febbraio 2015, Marcianò ed altri

**Op. “Triangolo”**

Trib. Torino, Uff. GIP, ord. 12 maggio 2015, Bonanno ed altri

**Op. “Alchemia”**

Trib. Reggio Calabria, Uff. GIP, ord. 14 luglio 2016, Raso ed altri

**Op. “Conti di Lavagna”**

Trib. Genova, Uff. GIP, ord. 17 giugno 2016, Nucera ed altri

Trib. Genova, Uff. GIP, ord. 13 marzo 2017, Paltrinieri ed altri

**Op. “Arka di Noè”**

Trib. Genova, Uff. GIP, ord. 7 ottobre 2016, Longo ed altri

**Ordinanza “Santacroce”**

Cass., Ord. 28 aprile 2015, Pres. Santacroce

**Inchiesta Black Monkey (ordinanza + sentenza)**

Ordinanza di custodia cautelare del giudice Bruno Perla, Tribunale di Bologna, 12 dicembre 2012

Sentenza del giudice Andrea Scarpa, Tribunale di Bologna, 21 gennaio 2014

**Inchiesta Aemilia (ordinanza+ sentenza abbreviato)**

Ordinanza di custodia cautelare del giudice Alberto Ziroldi, Tribunale di Bologna, 15 gennaio 2015

Sentenza del giudice Francesca Zavaglia, Tribunale di Bologna, 22 aprile 2016

**Atti – Direzione Nazionale Antimafia**

Relazioni Direzione Nazionale Antimafia 2010-2016, Roma

**Atti – Direzione Investigativa Antimafia**

Relazioni Direzione Investigativa Antimafia 2014-2016, Roma

**Altri atti di natura istituzionale Commissione Parlamentare Antimafia** Relazione sulle risultanze dell’attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali. XI Legislatura, Camera dei Deputati, Roma, 1994

**Comune di Milano, Comitato per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese anche in funzione della manifestazione Expo 2015** Prima Relazione semestrale, luglio 2012

Seconda Relazione semestrale, maggio 2013

Terza Relazione semestrale, gennaio 2014 (secretata al pubblico)

Quarta Relazione semestrale, aprile 2014

Quinta Relazione semestrale, agosto 2014

Sesta Relazione semestrale, aprile 2015

Settima Relazione semestrale (Conclusiva), ottobre 2016

**Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano**  
Primo rapporto sulle aree settentrionali, per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso (sulla diffusione territoriale del fenomeno mafioso), 2014

Secondo rapporto sulle aree settentrionali, per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso (sulla presenza delle organizzazioni mafiose nell'economia legale), 2015

Terzo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso (sulle attività illegali delle organizzazioni mafiose), 2015

Quarto rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso (sulla presenza di organizzazioni criminali straniere), 2017, di prossima presentazione alla Commissione

**Bibliografia consultata** I contributi sono distribuiti per regione e *in ordine cronologico*.

Per la Liguria:

Chiara Pracchi e Stefano Fantino, S, *Inchiesta Liguria*, in "Narcomafie", XVIII, n. 1, pp. 33-53, 2011; Libera La Spezia, *Una storia semplice. Pare che Sarzana è 'ndranghetista*, Libera, 2011; Stefano Padovano, *La criminalità organizzata in Liguria*, in Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di), *Atlante delle mafie*, Rubbettino, Soveria Mannelli., vol. I, pp. 401-424, 2012; Attilio Scaglione e Rocco Sciarrone (sul Ponente ligure), in Rocco Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma, 2014, pp. 217-263; Marco Antonelli, *Il confine. Tra Liguria e Toscana dove le mafie si fanno in quattro*, Altreconomia, Milano, 2016; Stefano Padovano, *Mezzo secolo di ritardi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

Per il Piemonte:

Rocco Sciarrone , *Mafie vecchie, mafie nuove*, op. cit., cap. V; Federico Varese, *Mafie in movimento*, op. cit. (sul caso di Bardonecchia, cap. III); Giuseppe Legato e Manuela Mareso (2013); Rocco Sciarrone, Davide Donatiello e Valentina Moiso (sul caso del Canavese), in Rocco Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord*, op. cit..

#### Per la Valle d'Aosta:

Libera Valle d'Aosta, 2012.

#### Per la Lombardia:

Piero Colaprico e Luca Fazzo, *Manager calibro 9. Vent'anni di criminalità a Milano nel racconto del pentito Saverio Morabito*, Garzanti, Milano, 1995; Enzo Ciconte, *Estorsioni e usura a Milano e in Lombardia*, Edizioni Commercio, Roma, 2000; e *'Ndrangheta padana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010; Elena Ciccarello, Lorenzo Frigerio e Gaetano Liardo (a cura di), *Ombre nella nebbia. Dossier mafie in Lombardia*, Roma, Libera Informazione-Narcomafie 2010; Gianni Barbacetto e Davide Milosa, *Le mani sulla città*, (Milano e provincia), Chiarelettere, Milano, 2011; Marta Chiavari, *La quinta mafia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2011 (hinterland milanese); Mario Portanova, Giampiero Rossi e Franco Stefanoni, *Mafia a Milano*, Melampo, Milano, 2011 (Milano e provincia); Lara Ramazzotti, *Le infiltrazioni della 'Ndrangheta nel commercio a Milano. Il caso dell'Ortomercato*, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Milano, tesi di laurea 2012; Nando dalla Chiesa e Martina Panzarasa, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012; Fabrizio Gatti, *Gli anni della peste*, Rizzoli, Milano, 2013 (su Milano); Giuseppe Gennari, *Le fondamenta della città*, Mondadori, Milano, 2013; Luca Storti, Joselle Dagnes, Davide Pellegrino e Rocco Sciarrone, 2014 (sul caso di Desio), in Rocco Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord*, op. cit.; Luca Meneghetti e Stefano Prandini (a cura di), *Mafie all'ombra del Torrazzo*, Lampi di stampa, realizzazione di ArciBassa, 2014 (sulla provincia di Cremona); Giampiero Rossi, *La regola*, Laterza, Roma-Bari, 2015; Eleonora Cusin, *Una 'ndrangheta particolare. Clan calabresi a Bollate*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. I, n.1, 2015, pp. 56-85; Ilaria Meli, *La geografia degli incontri di 'ndrangheta in Lombardia*, in "Polis", 2015, n.3, pp. 391-416; Libera, *Mafie e criminalità organizzata in provincia di Bergamo*, a cura dell'Osservatorio sulle mafie in bergamasca del Coordinamento provinciale di Bergamo, 2016; Nando dalla Chiesa, *Il riuso sociale dei beni confiscati. Le criticità del modello lombardo*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. II, n.2, 2016, pp. 15-25; Mattia Maestri, *I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata in Lombardia*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. II, n.2, 2016, pp. 26-53; Ombretta Ingrassi, *Criminalità e percezione della sicurezza a Pregnana Milanese. Uno studio di comunità*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. III, n.1, 2017, pp. 19-46; Moro, F., Catino, M. (2017),

*La protezione mafiosa nei mercati legali. Un framework analitico ed evidenze empiriche in Lombardia*, in “Stato & Mercato”, n. 108, pp. 311-352.

Si vedano anche i seguenti documenti ufficiali: Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, 2012 (Lombardia); e, su Milano: la lontana ma imprescindibile *Relazione Smuraglia* del 1992: Comitato di iniziativa e di vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi e sui fenomeni di infiltrazione di stampo mafioso, *Relazione Conclusiva*, 14 luglio 1992, Comune di Milano.

#### Per il Veneto:

Monica Zarnetta, *La resa. Ascesa, declino e pentimento di Felice Maniero*, Baldini, Castoldi e Dalai, Milano, 2010; G. Licciardi, *Un’ibridazione criminale*, Asei, 1, 2012, a cura di M. Sanfilippo, pp. 3-13; Gianni Belloni e Antonio Vesco, *Imprenditori e camorristi in Veneto*, in Rocco Sciarrone (a cura di), *Mafie nel Nord*, op. cit., pp. 333-366; Unioncamere Veneto, *Mafie e criminalità in Veneto*, Quaderni di ricerca, Economia e Imprese, n. 21, 2015; G. Licciardi, *Un’ibridazione criminale*, Asei, 1, 2012, a cura di M. Sanfilippo, pp. 3-13.

Arianna Zottarel, *La mafia in Veneto*, Melampo, Milano, 2017 (di prossima pubblicazione)

#### Per l’Emilia Romagna:

Enzo Ciconte, *Mafia, camorra e ‘ndrangheta in Emilia Romagna*, Panozzo Editore, Rimini, 1998, e Enzo Ciconte (a cura di), *I raggruppamenti mafiosi in Emilia Romagna. Elementi per un quadro d’insieme*, in “Quaderni Città Sicure”, Regione Emilia Romagna, maggio-giugno 2012; Stefania Pellegrini, *Le mafie in Emilia Romagna*, Facoltà di Giurisprudenza, Alma Mater Studiorum, Bologna, 2011; Giovanni Tizian, *Gotica. ‘Ndrangheta, mafia e camorra oltrepassano la linea*, Round Robin Editrice, Roma, 2011; *Le Mafie in Emilia Romagna*, studio realizzato da studenti del corso “Mafie e Antimafia” dell’Università degli Studi di Bologna, negli anni accademici 2010-11 e 2011-2012; Vittorio Mete, *Origine ed evoluzione di un insediamento “tradizionale”. La ‘ndrangheta a Reggio Emilia*, in Rocco Sciarrone (a cura di), *Mafie nel Nord*, op. cit., pp. 261-294; Santo Della Volpe, Lorenzo Frigerio, Gaetano Liardo, *Mosaico di mafie e antimafia, Aemilia: un terremoto di nome ‘ndrangheta*, Dossier 2014/2015, Fondazione Libera Informazione Osservatorio sull’informazione per la legalità e contro le mafie, Regione Emilia Romagna, Assemblea legislativa, 2015

#### Per il Lazio:

Osservatorio Tecnico Scientifico per la sicurezza e la legalità Regione Lazio (2015 e 2016)



*Rapporto mafie nel Lazio*, Roma, report in collaborazione con Fondazione Libera Informazione, Osservatorio sull'informazione per la legalità e contro le mafie.

Nando dalla Chiesa, *A proposito di "Mafia Capitale". Alcuni problemi teorici*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. I, n.2, 2015, pp. 1-15; Martina Mazzeo, *Mafia Capitale. Anatomia dei protagonisti*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. I, n.2, 2015, pp. 32-56; Anna Sergi, *A proposito di Mafia Capitale. Spunti per tipizzare il fenomeno mafioso nei sistemi di Common Law*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. II, n.1, 2016, pp. 96-115; Luca Bonzanni, *La malavita bergamasca. Analisi di un fenomeno criminale*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. III, n.1, 2017, pp.88-104; Vittorio Martone, *Le mafie di mezzo. Territori, mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Donzelli, Roma, 2017 (di prossima pubblicazione)

E inoltre, su un piano più generale (il Nord):

Nando dalla Chiesa, *La scelta Libera. Giovani nel movimento antimafia*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2014 (con contributi di Ludovica Ioppolo, Martina Mazzeo e Martina Panzarasa)

Glenda Cinotti, *Gli osservatori antimafia*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. I, n.2, 2015, pp. 84-121

Nando dalla Chiesa, *L'espansione delle organizzazioni mafiose. Il Nord-Ovest come paradigma*, in Marco Santoro (a cura di), *Riconoscere le mafie*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 241-266

Eugenio Arcidiacono, *Mafie ed estorsioni nelle regioni del Centro-Nord: uno studio esplorativo attraverso le denunce*, in Marco Santoro (a cura di), op. cit., pp. 297-324;

Ludovica Ioppolo, Francesca della Ratta-Rinaldi, Giuseppe Ricotta, *Vista dal Nord. Educazione antimafia e immaginario mafioso in Piemonte e Lombardia*, Quaderni di Libera con "Narcomafie", Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2015; Riccardo Christian Falcone, Tatiana Giannone, Francesco Iandolo (a cura di), *BeneItalia*, I quaderni di Libera con Narcomafie, 2016; Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016 (con focus finali di Martina Bedetti, Federica Cabras, Ilaria Meli, Roberto Nicolini); Martina Bedetti, *Mafie al Nord. Una bibliografia ragionata*, in Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord*, cit. pp. 253-268; Federica Cabras, *La sanità settentrionale: tra contaminazioni mafiose e anomalie ambientali*, in Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord*, cit., pp. 217-234; Ilaria Meli, *Le forme di insediamento territoriale della 'ndrangheta nelle regioni del Nord*, in Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord*, cit., pp. 197-

215; Roberto Nicolini, *La criminalità straniera nel Nord Italia*, in Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord*, cit. pp. 235-251; Alessandro Alessandri, *L'espansione della criminalità organizzata nell'attività di impresa al Nord*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. II, n.4, 2016, pp. 3-62; Alain Maria Dell'Osso, *I "limiti" del reato di associazione di tipo mafioso di fronte alle "mafie in trasferta"*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. II, n.4, 2016, pp. 63-81; Michele Fabrizi, Patrizia Malaspina, Antonio Parbonetti, *Caratteristiche e modalità di gestione delle aziende criminali*, in "Rivista di Studi e ricerche sulla Criminalità Organizzata", CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. III, n.1, 2017, pp. 47-66

## **Sitografia**

Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico, dati aggiornati al 2017  
<http://www.avvisopubblico.it/home/documentazione/comuni-sciolti-per-mafia/amministrazioni-sciolte-per-mafia-dati-riassuntivi/>

WikiMafia, Libera enciclopedia sulle mafie, [www.wikimafia.it](http://www.wikimafia.it)

<http://mafieinliguria.it/>

[e in particolare:

<http://mafieinliguria.it/relazione-ecomafie-in-liguria/>

<http://mafieinliguria.it/cosa-nostra-in-centro-storico-il-clan-fiandaca-emmanuello/>

<http://mafieinliguria.it/cassazione-albachiara-ce-la-ndrangheta-in-basso-piemonte/>

<http://mafieinliguria.it/il-consiglio-di-stato-annulla-lo-scioglimento-del-comune-di-ventimiglia/>

<http://mafieinliguria.it/la-ndrangheta-in-liguria-mappatura-delle-cosche/>

<http://mafieinliguria.it/maglio-3-pare-che-la-liguria-e-ndranghetista/>

<http://mafieinliguria.it/albachiara-e-maglio-3-i-processi-fotocopia/>

<http://mafieinliguria.it/appello-maglio-3-motivazioni-della-sentenza/> ]

Sono infine state consultate numerose fonti giornalistiche (singoli articoli su quotidiani nazionali e locali)

## **ATTIVITA' SVOLTE .**

I membri del comitato hanno adottato un sistema di corrispondenza telematica per definire le procedure e i termini della propria cooperazione e per inviarsi circolarmente appunti e segmenti della relazione finale. Si sono coordinati per la suddivisione delle aree geografiche

e/o dei temi da trattare. Hanno tenuto un incontro di orientamento più ristretto (per ragioni logistiche) presso l'università Bocconi nel mese di dicembre.

Hanno audito separatamente (sempre per ragioni logistiche e di distribuzione sul territorio) alcuni testimoni privilegiati. In particolare hanno raccolto, oralmente e talora tramite appunti scritti, le opinioni e le valutazioni dei seguenti interlocutori:

la dott.ssa Monica Abbatecola della DDA di Torino

la dott.ssa Alessandra Dolci della DDA di Milano

il dott. Giuseppe Gennari (Tribunale di Milano)

la dott.ssa Elisabetta Morosini del Tribunale di Pesaro

il dott. Paolo Storari (Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano)

il dott. Armando Tadini (Guardia di Finanza – Milano)

la sen. Lucrezia Ricchiuti, della Commissione parlamentare antimafia

il presidente della Commissione speciale antimafia della Regione Lombardia, dott. Gianantonio Girelli

la consigliera regionale della stessa Commissione speciale Antimafia, dott.ssa Silvana Carcano

il dott. Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale di “Avviso Pubblico”

la dott.ssa Martina Panzarasa (Università degli Studi di Milano- Bicocca  
)

la dott.ssa Federica Cabras (Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli  
Studi di Milano)

il dott. Vittorio Martone (Università degli Studi di Napoli, Federico II)

il dott. Roberto Nicolini (Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli  
Studi di Milano) il sig. Mirto Bassoli, Segreteria Regionale CGIL Bologna

il sig. Daniele Borghi, referente regionale Libera ER (parte civile processo Aemilia);

il sig. Paolo Bonacini, giornalista, già direttore di “Telereggio”

l'avv. Andrea Ronchi, avvocato parte civile processo Aemilia per la Camera del Lavoro di  
Modena e Reggio Emilia

Hanno raccolto inoltre testimonianze di singoli esponenti associativi e consiglieri comunali  
dell'hinterland milanese

Hanno svolto una attenta ricognizione del materiale bibliografico e di ricerca più recente, di origine universitaria e associativa, anche di prossima pubblicazione, che si riporta nell'apposito spazio.

Si sono coordinati per una proposta (scioglimento degli enti locali) con il Tavolo 9, coordinato dal Dott. Isaia Sales

Hanno partecipato al lavoro i seguenti membri del Comitato: dott. Stefano Busi, prof. Maurizio Catino, prof. Nando dalla Chiesa (coordinatore), dott. Girolamo Licciardi, dott.ssa Ilaria Meli, dott.ssa Eleonora Montani, prof.ssa Stefania Pellegrini, dott. Giovanni Tizian.

<b>Tavolo:</b>	<b>6</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafie e informazione</b>
<b>Coordinatore</b>	<b>Marcelle Padovani</b>

### **ABSTRACT**

Sono almeno 15 i giornalisti italiani oggi sotto scorta e migliaia - più di 3.000, ci dice "Ossigeno", aggiornando la sua relazione del 2014 alla Commissione Antimafia - i cronisti che subiscono intimidazioni, minacce e ritorsioni. Molte di queste provengono da pubblici amministratori, esponenti politici, imprenditori. Ma quelle che giungono dalla criminalità organizzata sono le più gravi. I mafiosi odiano le notizie pubblicate dai giornali e le inchieste che li riguardano. Capita addirittura che abbiano più paura del giornalista che del magistrato giudicante. Perché il magistrato, in fine dei conti, pesa sempre il pro e il contro. Il giornalista no. Diventando per loro l'equivalente di un pubblico ministero. "L'articolo del giornale per noi era una sentenza, dice Carmelo Vasta pregiudicato di Ostuni incarcerato a Fossombrone. Non avevamo paura del giudice, della giustizia, ma del giornalista sì". Altri equiparano il mafioso addirittura a uno "sbirro". Fra il 1960 e il 1993 sono stati assassinati 11 giornalisti. Queste righe servono soltanto a ricordare la pericolosità del mestiere nostro quando si esercita in materia di crimine organizzato. E ad esprimere la nostra totale solidarietà ai colleghi minacciati.

Il giornalista che scrive di mafia è cambiato parecchio in questi ultimi decenni. In meglio. Dei progressi importanti sono stati compiuti e, come dice il collega Francesco La Licata della Stampa, nessuno oggi sognerebbe di scrivere del "presunto mafioso Michele Greco". Nessuno sognerebbe neanche di pubblicare, come spesso si fa su altri temi, una pagina col punto di vista del mafioso e l'altra con quello dello Stato, con tanto di interviste contrapposte. Oggi il giornalista è nella stragrande maggioranza dei casi spontaneamente dalla parte dello Stato. E dell'Antimafia. Dunque anche, ed è lì che il nostro gruppo di lavoro ha individuato un primo tema di riflessione, dalla parte dell'accusa, schiacciandosi quasi automaticamente sul pubblico ministero. Si dirà anche per una consuetudine, ormai consolidata, che porta a dare spazio ed attenzione mediatica prioritaria alla fase delle indagini preliminari. E sempre un bene?

Ma è il momento di presentarvi il nostro team: Michele Albanese (Quotidiano del Sud), Arcangelo Badolati (Gazzetta del Sud), Giovanni Bianconi (Corriere della sera), Paolo Borromei (Agenzia AGI) , Francesco La Licata ( La Stampa) , Conchita Sannino (Repubblica) , Alberto Spampinato ( Ossigeno) , oltre a me stessa e a Maddalena Oliva (Servizio pubblico) che cito separatamente perché è stata molto efficace per la conduzione e la trascrizione delle interviste . Abbiamo fatto parecchie audizioni o semplici

conversazioni con sceneggiatori, giornalisti della stampa scritta e televisiva, scrittori di varia provenienza geografica (troverete il testo delle loro testimonianze in allegato, insieme alle considerazioni dei colleghi della stampa locale sollecitati da noi a rispondere a un breve questionario). Li abbiamo ascoltati con l'idea di produrre una diagnosi attendibile e se possibile schizzare qualche pista migliorativa del nostro lavoro.

La nostra indagine potrebbe intitolarsi: IL GIORNALISTA SCHIACCIATO. Perché abbiamo chiarito il suo appiattimento sul pubblico ministero. Per il semplice motivo che il PM è la prima e spesso l'unica fonte di informazione di chi deve scrivere su un'indagine in corso. La voce della difesa e le eventuali inchieste autonome vengono dopo. Se vengono. Fino a rendere plausibili certe accuse di praticare dei "processi mediatici". Sì, sono i tribunali e le forze dell'ordine la materia prima del cronista. Si è fatto raro il "giornalismo di strada" che procede per inchieste indipendenti e che fu per esempio quello di Giancarlo Siani, assassinato dalla Camorra nel 1985. Lo conferma il colonnello Roberto Riccardi, da capoufficio stampa del commando dell'Arma dei Carabinieri, che distribuisce a giornali, agenzie e TV immagini, video ed interviste legate alla cronaca quotidiana della repressione. "Noi come polizia giudiziaria siamo ovviamente dalla parte dell'accusa. Il problema, se vogliamo, è che anche i giornalisti spesso lo sono. ..E pure l'opinione pubblica : è come se il suo interesse si fermasse alla notizia dell'arresto, e non volesse saperne di più". E così che "siamo diventati la buca delle lettere delle Procure", come dice malinconico La Licata. "I cronisti non vanno a cercare le informazioni, molti non si muovono più dalla loro scrivania.. Tanto prima o poi arriva il comunicato". Non parliamo di quelli che sono i diritti della difesa, che spesso vengono ignorati o bypassati.

Perché succede tutto questo? Perché si lavora sempre più in fretta almeno nei quotidiani e sul web e sempre pungolati dalla concorrenza. Conferma Lirio Abbate (L'Espresso): "Se per un motivo o un altro il magistrato diventa il tuo nemico, hai perso la tua principale fonte di notizie. E se devi fare veloce, sempre più veloce, generalmente ti devi accontentare delle sue affermazioni. Hai sempre meno tempo per approfondire, perché devi arrivare prima degli altri". Il giudizio su questo punto è unanime, non solo per il giornalismo scritto, ma per l'industria culturale in generale. Sentiamo lo scrittore napoletano Maurizio Braucci, sceneggiatore del Gomorra e del Reality firmati da Matteo Garrone: "Alla velocità come diktat si aggiunge il conformismo rispetto al flusso dei social networks. Mi si dice che i giovani cronisti, pagati al pezzo, non hanno a questo punto la libertà di dire di no. E debbono conformarsi ai modelli del reality, del reale a tutti i costi ... Ne approfitto per citarvi un caso limite dove una testata locale ha pubblicato sul proprio sito a Napoli la foto del cadavere di un ragazzino ucciso nel rione Traiano, cadavere sul quale si vedevano chiaramente i fori dei proiettili. Il minore era stato ucciso da un carabiniere, dopo aver violato un posto di blocco. Quella sua foto fu a un certo punto brandita dalle famiglie che manifestarono violentemente dinanzi alle caserme contro questo barbaro assassinio. Però 3 anni dopo si scoprì che era stato un boss di camorra di quel rione a far circolare quella foto. Nessuno si era preoccupato di cercare da dove proveniva. E così che la passività con la quale i giornali tendono ad aderire al rullo dei social ha permesso a un criminale di usare il giornalismo per veicolare un suo personale messaggio di violenza antistato. Senza che nessuno correggesse il tiro. E di fronte a mafiosi che anche loro se ne intendono di internet.

Ma c'è un corollario allo schiacciamento giornalistico sulle tesi del Pubblico ministero e dell'Antimafia. Il collega rischia, accontentandosi di un discorso di mera propaganda, di occuparsi in verità più di Antimafia che di mafia. E questo, che potrebbe sembrare innocuo, può avere invece delle conseguenze nefaste per la professione, come lo sottolinea con forza Giovanni Bianconi (Corriere della sera) se il collega, dopo aver narrato negli anni 90 i momenti più impegnati e storicamente più alti dell'Antimafia come il processo per mafia ad un ex Presidente del Consiglio (Giulio Andreotti) che era l'uomo politico più famoso d'Italia, è tentato oggi di alzare sempre più l'asticella per rimanere ad un livello ragguardevole di interesse. Spingendosi fino all'esagerazione. Nessuno si permetterà ovviamente di parlare di falsificazione. Ma si potrebbe spiegare anche così la fortuna mediatica del cosiddetto "processo alla trattativa", il cui momento più sconvolgente, nella fase delle indagini per lo meno, è stato raggiunto quando si è prospettato, sbagliando, un possibile coinvolgimento della più alta carica dello Stato, il Presidente Napolitano. Per il resto aspettiamo pazientemente tutti la conclusione del processo ...

Aggiungo che in questo capitolo delle esagerazioni potenzialmente manipolatrici si potrebbe inserire anche un "péché mignon", come dicono i Francesi, un vezzo peccaminoso, che ci ha sottolineato Attilio Bolzoni (Repubblica): "Esiste il pericolo che i mafiologi tendano a costruire un mondo a se. A vivere all'interno di una narrazione unica, con dei codici e dei linguaggi specifici. Mi ci metto anch'io fra questi mafiologi. Si potrebbe dire che esiste una patologia tipica di chi scrive regolarmente di mafia. Con un autentico "palermocentrismo", e cioè lo coscienza di appartenere a un'aristocrazia ben localizzata dell'informazione riguardo al crimine organizzato". Questo dice Bolzoni. Posso però rassicurarlo dicendogli che questa tendenza alla narrazione esoterica dei mafiologi siciliani l'avevamo notata, così come la loro convinzione di appartenere a un club esclusivo, ma che ci abbiamo visto non un difetto, ma un motivo in più per essere affascinati dal loro racconto ... E giuro che non faccio ironia.

Per chiudere su questo primo punto del nostro discorso, non può mancare un accenno particolare ad un rimprovero che viene spesso fatto al giornalista di mafia nella sua omologazione al PM: l'uso cieco delle intercettazioni come prova materiale del delitto. Debbo dire che tutti i nostri intervistati sarebbero pronti in materia a promuovere la linea della Procura di Roma che scarta dalla pubblicazione le intercettazioni irrilevanti ai fini processuali, e spinge alla separazione fra elementi che coinvolgono l'imputato da quelli che coinvolgono terzi. Anche se l'ex magistrato e scrittore Gianrico Carofiglio esprime una posizione un pò più sfumata: "Sarebbe ardito voler bloccare tutte le intercettazioni che riguardano la vita privata. Un esempio: se il capo del Family day, che è contrario al divorzio, rivela in una intercettazione che ha quattro amanti, anche se di vita privata si tratta, questa informazione è assolutamente utile dal punto di vista giudiziario. E dunque anche giornalistico".

Adesso passerei al secondo punto, alla nostra seconda "scoperta", se posso dire, che potrebbe avere come titolo "LA LOGICA DELL'EROE", che nasce con lo sbarco massiccio delle fiction televisive le quali, molto più del cinema, hanno profondamente modificato il panorama e le mentalità nostrani. Qui bisogna riconoscere che c'è un

“prima” e un “dopo Gomorra”. Non il libro “Gomorra” firmato nel 2006 da Roberto Saviano e che ha modellato l’immaginario, italiano e straniero, con il suo reportage letterario dove l’“io” dell’autore, del testimone poi della vittima, si confondono. “Ho voluto con quel libro salvare lo stile del romanzo e l’obiettività del reportage”, ci ha confermato Saviano. Mentre Braucci sostiene che “senza Gomorra i magistrati in Campania non avrebbero ottenuto quell’attenzione, quel sostegno, quell’investimento di uomini e mezzi che hanno consentito di assestare colpi giudiziari decisivi a padrini e killer”.

Non parliamo del libro dunque ma della serie Tv, sì, molto interessante, molto onesta e molto fortunata, che ha occupato i nostri schermi e fatto parecchi figli, ma ha anche legittimato lo spettacolo intorno alla mafia e creato una tipologia nuova di criminali dalla sagoma chiaramente positiva: gli “eroi di mafia”. Sì, positivo, nel senso che i protagonisti, assai simpatici, si sono dimostrati in grado, per dei giovani disorientati e fragili come lo sono gli sbandati dei quartieri a rischio napoletani, di suscitare una immediata identificazione. “Questi personaggi, ci dice Maurizio Braucci, sono molto attrattivi per i giovani di periferia. Pensiamo a un ragazzino col padre disoccupato e alcoolizzato, la madre depressa, un ragazzino che non conta nulla e che a un certo punto trova nel contatto anche televisivo con mafia, camorra o ‘ndrangheta tutto ciò di cui ha bisogno, il prestigio, il denaro, il rispetto, ma soprattutto un senso alla propria vita”. Chi sa dunque quanti emuli avranno sollecitato i denominati Genny Savastano e Ciro di Marzio, moderni, dinamici, intraprendenti, coraggiosi e violenti eroi? Quanti baby boss succubi della regola del “comanda chi spara” avranno sognato di rassomigliargli? Mettendo in conto anche di morire giovani. “Prodotti come “Gomorra” o “Romanzo criminale”, ci ha detto il colonnello Roberto Riccardi, possono piacere o meno, ma è chiaro che sono di alto livello. Però è ovvio che quando si mette in soggettiva il criminale si corre sempre il rischio di farlo diventare uno “buono”, un “eroe” autentico”. Roberto Saviano stesso non nega il pericolo “emulazione” pur considerando che è “tutto il nostro universo valoriale a spingere verso una vita velocissima, che si consuma rapidamente ... E dunque facile che un ventenne, guardando Gomorra, Narcos, Breaking Bad, vi trovi dei “modelli”: fare soldi, essere figo e disposto a tutto, morte compresa”.

Ci siamo allora chiesto per sormontare l’eventuale “pericolo Gomorra”, e per bypassare un possibile scimmiettamento da parte dei giovani telespettatori, se non si potesse promuovere a contrario i cosiddetti eroi” alternativi”. Buoni. Ma ci siamo rapidamente resi conto che esistono già questi personaggi positivi, coinvolgenti, anche sulle TV. E che vi trova uno spazio notevole l’antimafioso impegnato, convincente per il suo coraggio e la sua intransigenza. Esiste. Ma se sia efficace questo non lo sappiamo, dato che “l’apologia degli eroi, come dice Carofiglio, è pericolosa. Perché da un lato espone di più i cosiddetti eroi e dall’altra è manichea, retorica e tranchant: è raro nella realtà che ci sia da una parte la mafia identificabile col male e dall’altra il bene impersonato dall’inquirente”. Anche Gaetano Savatteri, sceneggiatore e scrittore (“L’attentatuni”) si dice perplesso sull’uso ricorrente dell’eroe, affermando che “I magazine tendono a celebrarli questi eroi, anche per una questione di moda, di adeguamento al giornalismo-spettacolo, e tendono a riproporre la saga dei “modelli” positivi. E normale. Se guardate le trasmissioni del pomeriggio zeppe di facce concrete, esaltanti, positive, di poliziotti,



magistrati, imprenditori, giornalisti, lo sapete già ... Poi capita che vi imbattete per esempio su un caso Maniaci, collega siciliano coraggioso ma dal comportamento ricattatorio .. Certo dobbiamo aspettare la sentenza, aggiunge Savatteri, ma questo caso Maniaci ci fa riflettere e ci convince che la patente dell'eroe antimafia non è mai definitiva”.

Che dire a questo punto - per rimanere nel discorso della “positività” - di un'altra varietà di eroe, l'eroe autoproclamato, così come emerge da numerosi libri, e cioè il magistrato antimafia in esercizio che si mette a narrare spontaneamente la propria saga, arricchendo certamente il nostro patrimonio informativo, ma correndo il rischio di scivolare in una auto rappresentazione sacrificale ed autocelebrativa tipica dell'eroe ignorato a sottovalutato? Anche lui, arrendendosi alla politica-spettacolo partorita dalle fiction cerca a modo suo di soddisfare il bisogno di eroi ricorrente nel pubblico. Ma anche lui fa sorgere subito la domanda: un autore autopromosso è realmente utile alla causa dell'antimafia? E in grado di contrastare gli eroi negativi alla Savastano che imperversano nel nostro no man's land etico? Qualche dubbio è autorizzato.

Anche perché qualcuno giustamente scarta e rifiuta la logica del bisogno di eroe , come Mimmo Gangemi, scrittore calabrese , che rivendica il “diritto a non essere eroe” e forse anche a “non esaltare l'eroe” : perché le mafie sono diventate, lui dice, ancora più difficili da combattere oggi, essendosi letteralmente sciolte nel territorio , e avendo scelto di presentarsi in modo sempre meno manicheo, e perché dall'altra parte lo Stato manifesta soltanto una presenza a fasi alterne , dimostrandosi incapace ad ogni modo di sconfiggere il vero nemico : la mentalità mafiosa . Serve l'eroe contro la mentalità mafiosa?

Ma il nostro gruppo di lavoro ha incrociato anche il pericolo rappresentato da un'altra categoria di eroe, l'eroe morto, che è la materia prima delle fiction schierate in partenza con l'Antimafia: Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Peppino Impastato, Libero Grassi .. e molti altri . Questo tipo di informazione, ci siamo chiesto, che scommette sul protagonista scomparso, già avvolto nel mantello della storia o della leggenda, e come fossilizzato, è utile al telespettatore per equilibrare il suo giudizio, mentre soddisfa i suoi gusti per lo spettacolo? Recentemente è stato diffuso un telefilm sulla mamma di un eroe morto, Felicia Impastato, eroina anche lei per la verità, che ha sedotto 7 milioni di telespettatori. Alcuni commentatori hanno visto in questo successo inaspettato la possibilità di orientare ulteriormente la domanda, convinti che esista un vero bisogno di eroi positivi, anche se morti. Ma tra i nostri interlocutori, c'è chi è convinto che alcuni successi sono dovuti anche al caso. E si dice sicuro che l'eroe vivo, se viene trattato con le dovute precauzioni, è altamente preferibile a quello morto per convincere la gioventù della bontà della lotta alla mafia. Bisogna renderci conto, ci hanno detto Abbate, PIF, Savatteri, Braucci, che il racconto della mafia è completamente cambiato col suo passaggio vincente sul teleschermo, passaggio più personalizzato e più spettacolarizzato di una volta. Che ha degli aspetti deleteri, ma che può offrire un'occasione di cambiare linguaggio, e una probabilità maggiore di essere ascoltato dai più giovani telespettatori. Ma quale linguaggio?

Qui bisogna soffermarci sul caso PIF, capace con la sua mafia che “uccide solo d'estate” di diffondere dei messaggi anticrimine anche con l'umorismo. “Nella mia serie non ci

sono i buoni e i cattivi”, dice Pif, e “ne vado molto fiero”. “Di solito i film di mafia finiscono con la morte del protagonista che era generalmente uno buono. Noi siamo partiti dal dopo la morte dell’eroe e ci siamo interrogati sulla nostra colpevolezza per l’aver lasciato solo in una Palermo che tra l’altro avevamo abbandonata nelle mani di Totò Riina. I miei personaggi, Chinnici, Giuliano, lo spettatore li vede non nel momento in cui sono eroici ma quando fanno una vita normale, prendono un caffè o escono dal portone per andare a lavorare. E la normalità di queste persone a renderle straordinarie”. Lo sguardo iconoclasta, umoristico, potrebbe dunque aiutare a far passare nello spettatore il messaggio di una normalità dell’impegno antimafia, non necessariamente eroico. Ma Pif pensa anche quanto sia diventato più facile oggi ridere del mafioso. “Un conto era scrivere mentre accadevano le stragi, un altro è scrivere ora. E facile ai nostri giorni prendere in giro un mafioso su RAI Uno, perché o è in carcere o è morto. Ma dovremo convincerci che il mafioso continua ad esistere, oltre che come attore economico, come atteggiamento e come mentalità. Ed è su questo che dobbiamo e possiamo batterlo, con i nostri spettacoli”. Debbo dire che è questa un’opinione largamente diffusa. Anche Maurizio Braucci che opera in Campania riconosce che è più arduo oggi narrare un crimine organizzato represso - efficacemente represso, bisogna riconoscerlo – adesso che si è banalizzato, che evita gli spargimenti di sangue e vive di consenso, pagando bollette, assicurando una specie di salario e dirimendo liti, svolgendo spesso più un ruolo di regolatore sociale che di combattente anti Stato. Così sostiene Braucci, così sostiene Gangemi, così dice la maggiorana dei nostri intervistati.

PER CONCLUDERE. Nel nostro viaggio attraverso “Mafia e informazione”, abbiamo dunque incontrato un personaggio centrale, il tormentato “GIORNALISTA-PUBBLICO MINISTERO”, talmente schiacciato sull’Antimafia da dimenticare a volte di indagare sulla mafia. E ed è, la sua, un’avventura che potrebbe finire in uno sterile faccia a faccia col PM, un puro e semplice gioco di specchi fra narcisismi omologabili. Questo pericolo dunque l’abbiamo fiutato. E lo segnaliamo.

Ma soprattutto abbiamo incrociato un vero problema psicologico ed etico, quello della “LOGICA DELL’EROE”, questo bisogno di protagonisti positivi che nasce direttamente dall’informazione-spettacolo e che condiziona non solo i nostri comportamenti ma la nostra produzione, televisiva, letteraria, giornalistica. Spero che siamo riusciti a darvi un ritratto abbastanza realistico del collega mafiologo, nello stesso tempo appiattito sulle procure, come abbiamo documentato, ma anche intrappolato fra eroi morti ed eroi vivi, e triturato dalla necessità di fare spettacolo mentre comunque la sua redazione lo spinge a procedere veloce, e lo fa conseguentemente preda possibile anche lui di una ipertrofica autocelebrazione. Un mestiere complesso il suo. A coloro che persevereranno, soprattutto ai nuovi colleghi, non daremo consigli, ci mancherebbe, ma vorremmo suggerire modesti accorgimenti dovuti all’esperienza ed abbozzare cosa potrebbe alla lunga migliorare la loro, la nostra obiettività. Cominciando col suggerire di chiedere sistematicamente e in ogni occasione “più tempo” ai capo redattori. Di prendere il più possibile le distanze dalla “dittatura del Web”, che costringe ad essere sempre più veloci, disinvolti, “fighi”, e “gossipari”, come si suol dire. Di fare sistematicamente rete con i colleghi perché quelli che lo fanno sanno benissimo che è meno ovvio cedere all’informazione spettacolo se si è in due, tre o quattro giornalisti. Di saper prendere dei rischi, possibilmente calcolati. Di

praticare il dubbio metodico di cartesiana memoria anche quando si tratta di narrare le indagini preliminari delle Procure, e quando si è per così dire sedotti dalla logica implacabile dell'accusa, scegliendo invece di ascoltare avvocati e associazioni prima di dare in pasto un nome o una storia. E privilegiando sempre, in fine dei conti, l'informazione contro la polemica. Ma in quest'ultima materia, in quest'ultimo "difetto", dobbiamo riconoscere che è interrogato non soltanto il giornalista di mafia, ma tutta la nostra categoria.

Due parole su un tema che non abbiamo neanche sfiorato e cioè LA LINEA AUTONOMA DEGLI EDITORI, che in materia di mafia e informazione come in altre materie, ha una sua logica partigiana: non a caso alcuni giornali centrano e seguono alcune indagini perché fa comodo al loro campo politico-economico, e altre no, perché nuocerebbero al loro schieramento. Non l'abbiamo approfondito per mancanza di tempo e di disponibilità, ma è chiaro che anche queste scelte soggettive e mirate degli editori, se appartengono a una legittima lotta politica, un qualche effetto ce l'hanno sulla qualità e l'obiettività dell'informazione.

#### **ATTIVITA' SVOLTE .**

1. Risposte al questionario (stampa locale): giornalisti  
Corrado Barbaricini, Lilli Mandara, Salvo Palazzolo, Concita Sannino, Benedetta Salsi, Claudio Taverna. (allegato unico)
  
2. Trascrizioni audizioni:  
giornalisti  
Lirio Abbate, Attilio Bolzoni, Maurizio Braucci, Gianrico Carofiglio, PIF (Pierfrancesco Diliberto), Mimmo Gangemi, Roberto Riccardi, Roberto Saviano (n. 8 allegati)

<b>Tavolo:</b>	<b>7</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Vittime delle Mafie</b>
<b>Coordinat</b>	<b>Giovanna Napoletano, Franco La Torre</b>

## **ABSTRACT**

La definizione di vittime delle mafie è soggetta a interpretazioni e stime differenti.

Il Tavolo 7 ha inteso comprendere le vittime d'intimidazione, di sfruttamento, di estorsione e, infine, di violenza, che può raggiungere l'eliminazione fisica.

Non è possibile acquisire un dato ufficiale complessivo su chi e quante siano le vittime; tanto meno conoscerne le storie; fatto salvo il meritevole, seppur parziale, lavoro di alcune associazioni.

A riguardo, da diversi contributi e dalle audizioni organizzate, sono emerse proposte atte a:

- rafforzare gli strumenti a favore delle vittime
- promuovere la conoscenza delle vittime e dei valori di cui sono portatrici
- valorizzare il ruolo ed il lavoro delle associazioni

Opportuno evidenziare che lo Stato riconosce trattamenti e benefici diversi alle vittime della criminalità organizzata di tipo mafioso, a quelle del terrorismo, a quelle dell'usura e del racket e dei reati intenzionali violenti, ponendo evidenti squilibri e disparità di trattamento.

Alcune proposte, atte ad affrontare queste criticità giacciono in Parlamento da anni; mentre, sono all'esame delle Camere, oltre alle proposte di modifica del c.d. "Codice Antimafia", proposte su "Amministratori sotto tiro" e "Testimoni di giustizia".

I pareri e i contributi raccolti invitano a rendere coerenti le norme ed evitare iniqui trattamenti ed invitano le Regioni a intervenire, evitando difformità con le norme nazionali.

Inoltre, proposte avanzate riguardano il miglior coordinamento tra istituzioni e soggetti impegnati

Va dato atto al Parlamento di aver approvato, proprio durante i lavori del tavolo, l'istituzione della "Giornata della Memoria".

## **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI.**

*Come le vittime possono contribuire all'antimafia* (conoscere chi sono e promuoverne storie, impegno e valori); *Come l'antimafia sostiene le vittime* (provvedimenti e misure di riconoscimento a favore dei familiari); *Analisi normative vigenti a favore delle vittime e formulazione proposte migliorative* (nella duplice declinazione del sostegno alle vittime e dell'apporto di queste al contrasto alle mafie).

### **DESCRIZIONE OBIETTIVI.**

1. Diffondere e mettere in risalto il patrimonio di valori delle vittime
2. Sostenere le vittime ed i loro familiari senza distinzione, equiparando norme e benefici

### **RELAZIONE**

Il Tavolo 7 Vittime delle mafie si è concentrato su due aree tematiche, così riassunte:

- 1) come le vittime possono contribuire all'antimafia - conoscere chi sono e promuoverne storie, impegno e valori
- 2) come l'antimafia sostiene le vittime - provvedimenti e misure di riconoscimento

Alla luce dei filoni di attività succitati, il Tavolo si è avvalso di esperti, in grado di:

- approfondire la conoscenza delle questioni legate alle normative vigenti a favore delle vittime;
- formulare valutazioni d'ipotesi migliorative delle predette normative, nella duplice declinazione del sostegno alle vittime e dell'apporto di queste al contrasto alle mafie;
- offrire il loro contributo nella formulazione di proposte atte a promuovere la conoscenza e la valorizzazione delle storie delle vittime.

Le vittime di mafia sono tali perché difendono diritti e valori costituzionali, dal lavoro alla libertà di voto e di espressione, dalla salute alla sicurezza. I loro nomi sono parte della storia civile e dell'educazione civica del Paese. Proposte, in tal senso, includono la realizzazione di banche dati, percorsi didattici, strumenti per promuoverne la conoscenza al grande pubblico, campagne sociali, impegno dei media e la messa in rete dei soggetti impegnati a favore e a sostegno delle vittime.

Appare evidente l'urgenza di uniformare e rendere coerente ed equa la normativa vigente sulle vittime, in termini estensivi. Allo stesso tempo, è stata ribadita l'urgenza di approvare quelle misure volte a sostenere le vittime e quei soggetti che, a loro volta, le hanno messe, da anni e con risultati positivi, al centro del proprio impegno. Basti citare che giacciono in Parlamento un Disegno di legge affinché i familiari superstiti possano ottenere un attestato di «testimone della memoria storica» rilasciato dal Ministero dell'interno. Al possesso dell'attestato consegue il diritto per i dipendenti pubblici di fruire di permessi lavorativi straordinari nella misura massima di cento ore e, già dalla legislatura scorsa, il DDL 2488 "Decorrenza dei benefici in favore delle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere", ne fissa la decorrenza dal 2 giugno 1946. Come è stata

sottolineata l'urgenza di approvare le proposte di modifica del Codice Antimafia. Scrive Santi Giuffrè: il ruolo delle Associazioni antiracket ed antiusura è stato ed è ancora determinante nella lotta e nelle attività di contrasto al sistema delle estorsioni ... e dovrebbe riuscire ad andare oltre ... prediligendo, per esempio, interventi di sostegno contro forme di isolazionismo imprenditoriale. Ciò che va mantenuto è l'intervento territoriale positivo e concreto ... Contemporaneamente anche le vittime devono essere incoraggiate a far conoscere le loro storie, rendendo un' importante testimonianza di legalità alla società civile e alle nuove generazioni ... Associazioni e vittime delle estorsioni e dell'usura, non devono comunque essere relegate soltanto alle semplici iniziative Antiracket, ma devono contribuire a diffondere i valori della legalità a tutto tondo ... nell'ambito dell'attività deliberativa svolta dal Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura ... è stata riscontrata, con ampia condivisione, l'esigenza di garantire una sempre più efficace e tempestiva azione di tutela a favore delle vittime di tali gravissime fenomenologie criminali.

Sulla normativa antiracket scrive Francesco Pizzuto: La normativa di sostegno alle vittime del racket ed della usura (nata sulla spinta del movimento antiracket) non ha come unica finalità quella di tutela della vittima ma è stata vista, e ciò l'ha tenuta al riparo negli anni passati dal rischio di incostituzionalità, come utile strumento in materia di contrasto al racket ed alla usura.

Difatti, sono vigenti una serie di strumenti volti a supportare economicamente la vittima già nella fase della denuncia non solo mediante il risarcimento del danno che ha subito, ma anche attraverso il ristoro del mancato guadagno, per la eventuale intimidazione ambientale, fino a regolamentare legislativamente una sospensione dei termini per il pagamento dei propri debiti proprio in attesa della definizione della domanda di accesso al fondo. L'efficacia di tale normativa non solo come sostegno alla vittima ma anche come utile strumento per l'aumento delle denunce e, quindi, come mezzo idoneo a sostenere il contrasto al racket si è poi incrementata, come si può evincere dalle relazioni del Commissario Antiracket, grazie ad una modifica voluta dal movimento e poi sostenuta da tutto il mondo politico nel 1999: l'imprenditore che denuncia è un soggetto degno di tutela sempre e comunque, per il contributo che può fornire alla lotta al racket, anche se egli prima e, per tanto tempo, ha pagato il "pizzo". Questo perché la denuncia è fondamentale per favorire la repressione del fenomeno.

Molta attenzione è andata ai percorsi educativi e di conoscenza, formali e non, sottolineando il valore aggiunto che i media possono dare a questa azione.

Scrivo a riguardo Maria Grazia Laganà: ... bisogna alimentare la memoria delle vittime delle mafie, tributare loro un riconoscimento che parta fin dalle giovani generazioni e far comprendere le cause che stanno alla base del tanto sangue versato. In questo modo, sarà più facile far comprendere agli studenti l'assoluta condanna delle modalità mafiose, sfatando anche, in quelle aree geografiche ad alta "densità mafiosa", il falso mito del malavitoso come eroe. Proprio quest'ultimo dato, peraltro, costituisce uno degli elementi più rappresentativi del forte radicamento sociale che

la cosiddetta subcultura mafiosa mantiene, ancora oggi, in molte aree del Paese. Anche per questo motivo è necessario promuovere percorsi di educazione alla

legalità e alla cittadinanza attiva che vedano il fattivo coinvolgimento delle istituzioni, locali e centrali, delle associazioni giovanili, della scuola, dell'università e della società civile. In questo contesto il vissuto, tragico e doloroso, che portano con sé quanti hanno toccato con mano la ferocia della criminalità organizzata, rappresenta lo strumento, non solo sotto il profilo emotivo ma anche da un punto di vista sostanziale, per la promozione di una nuova coscienza civile i cui principi fondamentali siano fortemente ancorati al più assoluto rispetto della legalità e della giustizia.

Carolina Castellano e Anna Maria Zaccaria scrivono che ... i famigliari di vittime di mafia (dalla famiglia Impastato a quella Dalla Chiesa in Sicilia, alle famiglie Siani e Ruotolo-Clemente a Napoli, fino alla famiglia Fortugno in Calabria) hanno svolto un ruolo di testimonianza attiva, rifiutando di considerarsi vittime collaterali di un mondo "altro", scegliendo piuttosto di farsi parte attiva nell'opera di documentazione, di critica sociale, di promozione di interventi diretti sul proprio contesto sociale. L'impegno dei superstiti ha così contribuito in maniera rilevante alla conoscenza e allo studio delle mafie: basti pensare alla fondazione del Centro Impastato in Sicilia ed al suo imponente lavoro di documentazione e catalogazione delle fonti, o ancora al ruolo di Paolo Siani nella Fondazione Polis in Campania, e così via.

: i famigliari, i superstiti, si costituiscono parte civile nei processi penali. Questo gesto assume un valore di primo piano, che andrebbe incentivato, se si vuole che il sostegno alle vittime di violenza assuma un valore simbolico ad alto impatto sociale, nel segno del contrasto culturale alle mafie ... L'obiettivo delle istituzioni dovrebbe essere quello di percorrere la strada già segnata dai (pochi) familiari che si sono costituiti parte civile: sostituirsi ad essi nei frequentissimi casi in cui, per paura, per sottile connivenza, per incapacità materiale o psicologica, le famiglie non arrivano a comparire in giudizio.

Giovanna Montanaro fa riferimento a ... La testimonianza in una progettazione partecipata. A questo proposito va ribadito che i familiari non sono semplici testimonial, che danno il loro contributo "spot", da esibire nelle varie iniziative, ma sono persone che hanno vissuto e attraversato un lutto, lo hanno rielaborato (talvolta dopo molti anni) in una dimensione collettiva, politicamente e socialmente, cercando di leggere la morte dei propri cari dentro la storia di questo Paese e dentro la storia della lotta alle mafie. Sono cittadini attivi, con cui costruire percorsi insieme. La loro figura, dunque, andrebbe sempre più pensata nell'ambito di una progettazione che non sia già predefinita, "imposta dall'alto" (dai soggetti organizzatori o dai docenti di una scuola) ma costruita - laddove possibile - insieme ai familiari, sin dall'inizio

del percorso. Dunque, una testimonianza che sia parte di una “progettazione partecipata” fra tutti i soggetti coinvolti.

Su come i media lavorano sulla memoria, il tavolo ha ascoltato la Direttrice di Rai Cultura, dott.ssa Silvia Calandrelli, che afferma: Quando si parla di ricorso alla "memoria" per imbastire un racconto che - partendo dal passato - si faccia veicolo di istanze presenti, etiche o semplicemente informative, bisogna anche qui individuare eventuali "zone d'ombra": rischi, ambiguità, semplificazioni eccessive... Oggi non c'è programma televisivo che non contenga al proprio interno uno spazio dedicato "alla memoria"; non c'è genere televisivo che non dedichi una parte al ricordo del passato. Forse non si poteva prevedere che la nostalgia diventasse un genere televisivo fluviale... "Spesso senza il minimo scrupolo filologico, senza curiosità aggiuntive", è stato detto più volte. Lo "scrupolo filologico", l'attenzione alle fonti. Vedremo fra poco che è un punto di forza della programmazione di molte trasmissioni televisive, quelle trasmesse, ad esempio, da Rai Storia, che si avvale - per ogni sua iniziativa, in particolare per quelle che più ci coinvolgono, e che riguardano proprio la memoria delle vittime delle mafie - di una validazione scientifica robusta affidata ai migliori e più autorevoli storici italiani ed internazionali. Ma non sempre è così. E quando non c'è questo "scrupolo filologico" il "fantasma della memoria" viene evocato attraverso immagini, suoni, parole, all'interno di spazi televisivi e in rete dove avviene un'alchimia insieme modernissima e arcaica: si evoca il passato per ottenere lumi sull'attualità e vaticini sul futuro, accostando - senza rigore alcuno - situazioni, personaggi, ipotesi stralunate, affermazioni presentate come fatti ma non verificate, 'fake news', leggende metropolitane, miti ingannevoli, post verità, teorie del complotto: insomma le 'notizie false' a cui in troppi amano credere. Gilio Dorfles, che compirà 107 anni nelle prossime settimane, ci ha da anni messo in guardia contro il pericolo di questa invasione di "fattoidi"... Umberto Eco diceva: "se i canali si moltiplicano e si complicano troppo velocemente, anche la corsa ai contenuti diventa spesso artificiale, e non risponde ad alcuna reale necessità"... Ma proseguendo nel discorso sulla memoria, bisogna riconoscere, e insisto su questo punto, che la Rai ha creato un patrimonio straordinario cui attingere ancora oggi, un "archivio" di testimonianze, di impegno, di rigoroso racconto di fatti e situazioni che rende il nostro lavoro di recupero e trasmissione della "memoria" molto più facile ma che al contempo ci carica di una responsabilità enorme: sappiamo quello che abbiamo ricevuto in eredità, ma noi cosa lasceremo in eredità alle generazioni future? ... L'affermazione di Karl Popper che non credeva che la maggior parte dei professionisti dell'informazione si rendesse veramente conto del proprio grado di responsabilità e auspicava una "patente" per tutti coloro che si apprestavano a fare tv era - fino a un certo punto - un paradosso. Bisogna però ammettere - in questo rimando continuo ai "punti di forza" e ai "punti di debolezza" - che la televisione non è - tuttavia - sempre "cattiva maestra".

La Rai si è sempre occupata di programmi contro la criminalità organizzata, contro le mafie. E la sfida di dirigere un canale che si occupa di storia, è proprio quello di trovare un punto di incontro tra la necessità (e perché no, anche il piacere) di



recuperare e valorizzare i vecchi programmi e raccontare la storia con linguaggi nuovi. Ma non si può prescindere da quello che è stato fatto. Nei suoi sessanta anni di vita, la Rai ha raccontato la mafia non avendo paura di affermare anche verità scomode. Ha cominciato Gianni Bisiach, che andò a Corleone nel 1962, a parlare dei "signorotti" che avevano sparato al boss Michele Navarra (si trattava di Luciano Liggio e dei suoi giovanissimi luogotenenti, Totò Riina e Bernardo Provenzano). Nel suo servizio di pochi minuti fece in tempo a raccontare come un pastore che aveva intervistato al cimitero cambiò versione sulla presenza della mafia nel suo paese. E montò entrambi i pezzi di intervista, per far vedere come l'uomo avesse cambiato versione, dopo l'arrivo di un tipo che lo aveva guardato in maniera minacciosa. Negli anni successivi, di mafia si sono occupati giornalisti come

Enzo Biagi e Giuseppe Marrasso, tra i primi ad intervistare i boss della mafia e della camorra, sempre nelle carceri, con questi ultimi dietro le sbarre, a sottolineare la distanza tra cronista e detenuto. Interviste realizzate con grande rigore, a personaggi ambigui e feroci come Raffaele Cutolo o Luciano Liggio, all'interno di reportage documentati e ricchi di suggestione, nella Sicilia omertosa degli anni 70, nella Napoli dei "muschilli", i ragazzini corrieri della droga, nelle sacche di povertà contadina della Calabria, una delle realtà meno raccontate del Paese. La Rai era lì, come era presente con le telecamere dei telegiornali sui luoghi dei maggiori delitti di mafia, e come è stato nell'eccidio di via Fani, in cui rapirono il Presidente della Dc Aldo Moro, o a Bologna, alla stazione, dopo la strage del 2 agosto 1980. L'approfondimento era cominciato con programmi come AZ - Un fatto: come e perché, che già negli anni 70 apriva la discussione sui temi della legalità, con la lunga ciclicità dei Tg2 Dossier, e sarebbe continuato anche con documentari speciali, o con pietre miliari della televisione, come Telefono Giallo, di Corrado Augias, che si è occupato a lungo anche di storie legate alla criminalità organizzata.

Il racconto, l'analisi, le testimonianze, l'approfondimento. Ma mancava ancora qualcosa, evidentemente.

E nel 1992, Giovanni Falcone, consapevole dell'enorme importanza della televisione come veicolo capace di coinvolgere pubblici ampi e differenziati, chiese alla Rai di poter tenere delle vere e proprie lezioni per far conoscere ai più il fenomeno mafioso. Il giornalista Alberto La Volpe, direttore del Tg2, avrebbe dovuto condurre il programma con il giudice. Ma prima ancora di cominciare a registrare, Giovanni Falcone fu ucciso, con la moglie Francesca Morvillo, e gli agenti di scorta, nella strage di Capaci. Pochi giorni dopo, La Volpe aprì la prima puntata mostrando una sedia vuota accanto a lui, e conducendo nel ricordo di Giovanni Falcone. Il programma andò avanti per varie settimane, in quell'estate del 1992, ospitando anche una toccante testimonianza di Paolo Borsellino chiamato a ricordare l'amico e collega e che spiegò le dinamiche dell'economia mafiosa. Anche lui, sarebbe caduto di lì a poco, nella strage di via d'Amelio, il 19 luglio 1992.

Ecco, Rai Storia è ripartita da quel programma, nel 2012. Decidemmo di chiedere a Piero Grasso, Procuratore Nazionale Antimafia in quel momento, di condurre dodici

puntate chiamate proprio "Lezioni di mafia", in cui approfondire gli elementi della struttura e del consenso mafioso, il ruolo dei pentiti, il rapporto con la Chiesa, gli strumenti di indagine, le basi legislative, i legami con le altre organizzazioni criminali. Un viaggio didattico ed educativo per spiegare cosa sono e come agiscono le mafie, che ha battezzato l'impegno di Rai Storia per la legalità.

Un impegno che è continuato dal 2014 con il ciclo Diario Civile, un appuntamento settimanale introdotto dal Procuratore Nazionale Antimafia, Franco Roberti, e che in più di tre anni, ha proposto decine di puntate in prima serata, raccontando storie di legalità e di impegno civile, storie di vittime della mafia.

Diario Civile: dal Maxiprocesso di Palermo alla strage del Rapido 904, dai rapporti tra criminalità e follia alla storia del clan dei Marsigliesi, dalla strage di Pizzolungo alla storia del giornale L'Ora, fino a racconti biografici sulle vittime della criminalità organizzata, come quelli dedicati al Generale Carlo Alberto dalla Chiesa, al Capo della Squadra Mobile Boris Giuliano, al Sovrintendente di Polizia Salvatore Aversa, ai giornalisti Giancarlo Siani, Mauro Rostagno, Pippo Fava, Peppino Impastato e Alberto Spampinato. E ancora, le storie legate agli anni di piombo, a magistrati come Francesco Coco e Vittorio Occorsio, al giornalista Carlo Casalegno, alla strage di Piazza della Loggia. E Diario Civile non ha certo dimenticato di raccontare le grandi storie di camorra, i ritratti dei padrini italoamericani, le storie "dal basso" di impegno per le periferie, l'impegno contro il racket, la riqualificazione dei beni confiscati, o le storie dal carcere.

A riguardo, sottolinea Paolo Bianchini che: La mafia così come la camorra, la 'ndrangheta, la sacra corona unita ed ogni altra forma di criminalità organizzata, ma non solo, sono materia di un vasto e complesso fenomeno sociologico-culturale, le cui molteplici cause ritengo che debbano essere tenute sempre presenti. Il cittadino "qualunque" colui che è spettatore e, spesso, vittima di tale fenomeno è bombardato ogni giorno dalla spettacolarizzazione della violenza e dell'aggressività attraverso stampa, televisione, "social" e tanto altro, mentre quasi nulla conosce, raramente lo immagina, quali siano le conseguenze di tale cultura.

Paolo Siani si sofferma sul lavoro di confronto tra le diverse tipologie di benefici assegnati alle vittime, a seconda se del terrorismo, della criminalità organizzata, del dovere o della criminalità cosiddetta comune, ribadendo con forza la necessità di una legge generale di riordino di tutta la materia. Ben conoscendo le difficoltà che si frappongono ad un tale iter, inimmaginabile in tempi brevi, sollecitando l'analisi delle proposte avanzate di modifica della L. 122/2016 in merito ai punti qualificanti segnalati nel documento consegnato dalla Fondazione Pol.i.s, da lui presieduta. Il riferimento è al limite reddituale previsto per l'accesso ai benefici di legge, alla necessità di considerare anche per le vittime di criminalità comune l'accesso al collocamento obbligatorio, ai tempi troppo ristretti concessi per le pratiche da espletare. Vale inoltre la pena di richiamare, altresì, l'attenzione sulla questione del "quarto grado" che oggi costituisce un limite considerevole per le procedure dei riconoscimenti dei diritti di tante vittime, come illustrato nella proposta di legge 2307, a firma dell'On. Valeria Valente, ascoltata dal Tavolo e posta agli atti. Si

considera necessaria una rivisitazione del problema ed il ritorno al precedente più giusto regime, che limitava al secondo grado di parentela o affinità, più agevolmente ricostruibile, l'individuazione di eventuali condizioni ostative ai riconoscimenti di benefici per i familiari delle vittime.

Riguardo all'assistenza alle vittime e ai loro familiari, Viviana Matrangola afferma che questione di primaria importanza è il sostegno psicologico ai familiari delle vittime. L'intervento di forze dell'ordine direttamente nel teatro di attentati ed omicidi non può ricondursi solo ad attività operativa e procedure standardizzate. La tragedia travolge molte persone: vittime dirette degli eventi, parenti, familiari, amici le cui esistenze saranno sconvolte da quel momento in avanti, in una frattura temporale insanabile spesso generata dall'operatore di polizia che porta la triste notizia. Per questo motivo la comunicazione della morte improvvisa e violenta ha conseguenze psicologiche sia per chi riceve la notizia sia per chi la comunica. Contrariamente a quanto accade negli ospedali a seguito di una malattia, il decesso di cui si occupano poliziotti e soccorritori è sempre un decesso INATTESO, PREMATURO, EVITABILE, verificatosi in circostanze VIOLENTE.

Ecco perché l'operatore deve essere preparato a questo compito, una comunicazione non appropriata può compromettere il processo di "elaborazione del lutto". Se colui che comunica la morte adotta atteggiamenti e comportamenti consapevoli ed attenti, preparandosi nel modo migliore a questo compito, potrà creare le migliori condizioni per iniziare questo processo di aiuto ai familiari. La psicotraumatologia evidenzia come l'intervento tempestivo in seguito ad un trauma prevenga il cronicizzarsi dei sintomi ansiosi e il disturbo traumatico da stress. Risulta, poi, cruciale il coordinamento tra istituzioni pubbliche, tra soggetti privati e tra le prime ed i secondi, per massimizzare l'impatto del loro operato.

Il Commissario per le vittime dei reati di tipo mafioso ha evidenziato i risultati tangibili già conseguiti con l'introduzione, ex art. 15 legge n. 122 del 7 luglio 2016, del requisito della completa estraneità ad ambienti e rapporti delinquenziali in capo alle vittime aspiranti al Fondo, che ha già consentito al Comitato di solidarietà di respingere, dall'entrata in vigore della norma (23 luglio 2016), un elevato numero di istanze presentate da soggetti non estranei a tali ambienti, per un valore effettivo di € 9.825,988,58, senza considerare i preavvisi di diniego (per una cifra ben più consistente, ma non ancora da annoverare tra i rigetti formali). In considerazione dell'impossibilità di porre sullo stesso piano le situazioni relative a enti e associazioni, anche se ammessi al solo rimborso delle spese processuali (art. 2 L. 94/99), e quelle delle persone fisiche vittime della mafia, sia per i noti fini solidaristici sanciti dalla legge n. 512/99, sia per ragioni di ordine pratico correlate all'esigenza di evitare che le risorse economiche siano in parte assorbite dalle liquidazioni richieste dagli enti, l'Ufficio del Commissario, in assenza di un albo ufficiale presso le Prefetture delle associazioni che operano in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso, ha ritenuto opportuno, suffragato da un parere del Consiglio di Stato, proporre la previsione normativa di alcuni requisiti per verificarne

l'affidabilità al fine di supportare solo le associazioni che svolgono effettiva azione "civica" di sostegno alla lotta contro la criminalità organizzata.

E' stata richiamata, pertanto, l'esigenza pienamente condivisa dai componenti del Tavolo che si pervenga celermente all'introduzione della norma sui requisiti di affidabilità delle associazioni che si costituiscono parte civile nei processi per delitti di mafia, contenuta nell'Atto Senato n. 2134 ("Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione").

L'Ufficio del Commissario ha inoltre in programma di implementare la valorizzazione delle storie delle vittime di mafia e con esso mirare ad una partecipazione e coinvolgimento civile e morale della collettività nel contrasto al fenomeno mafioso, anche attraverso la diffusione, previo consenso, dei racconti delle vittime che, a fronte della brutalità e delle nefandezze di quelle organizzazioni criminose, ne testimoniano il coraggio e la tensione morale.

Le attività del Tavolo, per evidenti limiti di tempo, non si sono potute svolgere, come auspicato, in coordinamento coi tavoli Mafie e informazione, Mafie e società, Mafia, formazione e scuola, Mafia e Religioni e Mafia e minori.

### **PROPOSTA 1 - Agenzia per la prevenzione dell'usura**

#### **DEFINIZIONE ARTICOLATO NORMATIVO.**

Articolo unico

**1. Allo scopo di individuare interventi di sostegno alle piccole e medie imprese e alle famiglie, è istituita l'Agenzia per la prevenzione dell'usura, con funzione di promozione dell'accesso al microcredito a favore delle piccole e medie imprese, mediante attività di indirizzo, agevolazione, valutazione dei relativi strumenti.**

2. All'Agenzia è assegnato un Fondo alimentato mediante risorse da prelevare dal *Fondo di rotazione per la solidarietà ai reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura*, di cui all'art. 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n.225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n.10, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 5 del d.P.R. 19 febbraio 2014, n.60.

**3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri potrà, anche, avvalersi dell'Agenzia, in relazione a situazioni di crisi evidenziate in alcuni contesti territoriali, riconducibili a crisi aziendali o eventi naturali, per agevolare, in tali circostanze, l'accesso al credito di persone raggiunte dai citati eventi.**

4. Con regolamento, da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n.400, entro novanta giorni, sono apportate le necessarie modifiche al d.P.R. n. 60/2014, per individuare procedure di cooperazione tra gli uffici competenti in relazione ai compiti connessi alle funzioni di garanzia per prevenzione dell'usura;

5. Lo schema di regolamento di cui al comma 4 è trasmesso, entro il sessantesimo giorno antecedente alla scadenza del termine previsto, alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

6. Trascorsi quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di cui al comma 4, il regolamento è emanato anche in assenza del parere.

**PROPOSTA 2 – *Raccontare le storie delle vittime***

**PROGETTI DI INTERVENTO.**

Un volume, che racconti le storie delle vittime della criminalità organizzata, da diffondere nelle scuole e da far accompagnare allo studio della storia contemporanea.

E' quanto mai opportuno oggi, specie in un momento storico che vede il dilagare dei sentimenti di sfiducia, smarrimento e rassegnazione, rafforzare nelle giovani generazioni i concetti basilari del vivere civile, quali l'attenzione e la cura del bene comune, l'importanza di alimentare sempre il proprio spirito critico e l'esigenza, ineludibile, di un rinnovato impegno per realizzare in forma compiuta un autentico riscatto sociale, civile e culturale. Ripartire dalle storie delle vittime di mafia significa, inoltre, compiere un deciso salto di qualità nell'analisi del fenomeno della criminalità organizzata, attraverso l'adozione di un approccio metodologico qualificato e dunque perfettamente idoneo a integrare gli stessi programmi didattici e formativi adottati dalla scuola. Ed è proprio partendo dall'istruzione che occorre rilanciare l'azione di contrasto alle mafie poiché la lotta all'illegalità è innanzitutto lotta all'ignoranza. In questo quadro emerge la necessità di intervenire anche sui fronti del disagio sociale e della dispersione scolastica che, ancora oggi, rappresentano delle vere e proprie emergenze a cui porre rimedio. In molte aree del Mezzogiorno e nelle stesse periferie dei grandi centri urbani di tutta Italia, si rendono necessarie azioni mirate per stimolare la partecipazione dei giovani alle dinamiche di crescita e sviluppo. Protagonismo, cooperazione e conoscenza sono le uniche armi di cui dispone la società civile per isolare malaffare e illegalità. Una siffatta pubblicazione avrebbe il grande pregio di far rileggere e comprendere la storia del nostro Paese attraverso le vicende personali delle vittime della mafia: dal brigantaggio alle stragi dei primi anni Novanta fino alle storie più recenti. Per comprendere come la criminalità organizzata sia diventata, negli ultimi decenni, un fenomeno di portata planetaria occorre, inevitabilmente, avviare un percorso rigoroso e puntuale di approfondimento storico. Le vicende personali delle vittime di mafia scandiscono, a vario titolo, la storia recente del nostro Paese, costituendo dunque una base di partenza, interessante e utile, per una rilettura critica e una migliore comprensione di fatti e momenti che ne hanno segnato la sua stessa evoluzione. Il risultato di questo intervento sarebbe quello di rendere i nostri giovani nettamente più consapevoli della distinzione tra il bene e il male, della demarcazione netta tra le sfere della legalità e dell'illegalità, nonché della necessità di compiere una scelta di campo chiara nella vita.

**PROPOSTA 4– *Prevedere quote di assunzione nella P.A. riservate alle vittime***

**RACCOMANDAZIONI.**

Uno dei principali problemi per i familiari delle vittime della criminalità organizzata è rappresentato dal lavoro.

In questo quadro è necessario creare le condizioni perché i familiari abbiano la possibilità di ottenere un sostentamento.

La proposta è di prevedere per tutti i concorsi pubblici una riserva minima di posti per i familiari delle vittime della criminalità organizzata. Un siffatto provvedimento normativo si rivelerebbe agli antipodi rispetto a prassi fondate su ragionamenti frammentari e individuali, per costituire una misura dal notevole significato politico e dal rilevante effetto mediatico. Va da sé che la riserva opererebbe solo laddove un candidato, dotato dei requisiti di legge che ne riconoscono la qualità di congiunto di una vittima della criminalità organizzata, abbia ottenuto l' idoneità da parte della commissione giudicatrice.

Analoga riserva sarebbe auspicabile da parte delle Regioni, nelle relative materie di competenza: provvedimento che, soprattutto nelle realtà del Mezzogiorno in cui i fenomeni criminali appaiono più pervicacemente radicati, potrebbe rivelarsi di notevole significato. E tutto ciò sarebbe in linea con la scelta di campo messa in atto da diverse amministrazioni locali e regionali che, negli ultimi anni, hanno sovente ritenuto di costituirsi parte civile nei processi di mafia.

Si potrebbero ipotizzare anche delle giornate di permesso, per i congiunti di vittime di mafia che lavorano nella pubblica amministrazione, per la partecipazione a convegni, seminari e iniziative in cui vadano a rendere una testimonianza socio- culturale contro le mafie. Un provvedimento che potrebbe senz'altro confluire nell'ambito delle proposte di legge sottoposte all'esame del nostro organismo, tra le quali quella relativa alla istituzione dell'attestato di testimone della memoria storica. (DDL S. 2061 – Istituzione dell'attestato di "testimone della memoria storica" in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso e degli atti di terrorismo)

#### **PROPOSTA 5 – Memoria viva!**

##### **PROGETTI DI INTERVENTO.**

L'obiettivo è rendere omaggio a coloro che hanno contribuito a rendere il nostro Paese più giusto con il loro impegno e l'abnegazione al proprio dovere istituzionale.

L'attenzione è rivolta alla storia recente. Fatti che hanno segnato la coscienza collettiva del Paese e che rischiano di essere dimenticati con la scomparsa dei testimoni diretti e che possono invece entrare nel ricordo e nella consapevolezza anche di chi non li ha vissuti, perché ciascuno possa divenirne testimone.

L'approccio non vuole essere quello della rievocazione celebrativa del personaggio scelto ma di attualizzarne il ricordo.

L'obiettivo è applicare alle problematiche contemporanee l'esempio, l'impegno e i valori della vittima, perché non resti avulsa dalla realtà dei nostri giorni.

Saranno scelti percorsi e linguaggi innovativi (musica, teatro, fumetto, giornalismo), in grado di toccare i tasti delle emozioni.

La ricerca sarà basata su interviste ad istituzioni ed enti espressione della società civile, per ricostruire i fatti ed il contesto storico.

Gli elaborati saranno a scelta: un testo musicale, una piece teatrale, un fumetto, un articolo di giornale, per raccontare la storia del personaggio scelto, attualizzata ai giorni nostri: per trasformare la memoria commemorativa in apprendimento emotivo e cognitivo, passando dalla pura conoscenza alla comprensione dell'evento nei suoi significati storici ed attuali, trasformando il ricordo in partecipazione attiva, contribuendo, con la saldatura fra la dimensione emotiva e quella cognitiva, allo sviluppo del senso civico.

Il progetto sarà preparato da giornate di studio con i professori delle scuole e dall'incontro con gli esperti, per approfondire le tecniche scelte e gli elaborati.

La prima fase consisterà nella presentazione del progetto e del materiale di studio agli studenti e in una prima discussione sui temi oggetto di studio, per valutare il grado di conoscenza, col supporto di questionari.

Nella seconda fase gli studenti saranno suddivisi in gruppi di studio e di ricerca, coordinati dai docenti.

Il progetto si articolerà su due piani: lo studio delle fonti storiche e quello sulla memoria, con l'incontro dei testimoni e la raccolta delle interviste. Accanto a questi, l'approfondimento dei temi e le discussioni nelle classi.

Ogni gruppo dovrà presentare una riflessione critica.

Gli elaborati saranno messi a confronto in una giornata conclusiva.

#### **PROPOSTA 6 – *Tavolo di Lavoro Istituzionale permanente e aperto* PROGETTI DI INTERVENTO.**

Si propone l'istituzione di un tavolo permanente fra le Istituzioni (in primo luogo, Ministeri dell'Interno e della Giustizia) e le realtà associative già impegnate sui territori. Un luogo di sostegno, collaborazione e valorizzazione del lavoro svolto dal prefetto Panico, Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, e Presidente del Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso. Il Tavolo di Lavoro potrebbe operare, anche, in accordo con le Prefetture, come già accade in alcuni territori, per la gestione della fase iniziale delle istanze. Non si può attendere, almeno per i casi conclamati, l'esito giudiziario dai tempi, non di rado lunghissimi, per alcune risposte che gli interessati si attendono sin dai primi momenti. Serve, in questa fase, un supporto immediato anche alle associazioni che seguono le procedure. Un Tavolo di Lavoro istituzionale che si occupi anche di proposte normative migliorative del sistema; un luogo di riferimento per le richieste sul piano informativo/normativo (spesso i familiari lamentano di essere lasciati soli a districarsi nei meandri di una normativa stratificata e complessa), su quello dell'assistenza sociale, psicologica e morale per evitare solitudini e isolamento specie nella prima fase, quella più traumatica dopo l'uccisione di un congiunto o, per il mondo produttivo, dopo la distruzione di un'azienda o dei mezzi di lavoro in seguito alla denuncia di un imprenditore vittima di estorsione. Insomma, uno strumento ulteriore per porre in condizione lo Stato, fin da subito, di dimostrare una concreta vicinanza alle vittime.

#### **PROPOSTA 7 – *Mosaico della memoria* PROGETTI DI INTERVENTO.**

Ciascuna delle vittime delle mafie e i loro nuclei familiari sono possessori dell'eredità, i cui principi civili hanno determinato l'atto di estrema violenza.

Si tratta di raccogliere frammenti delle loro testimonianze, come le tessere di un mosaico, che rappresenti la storia completa di quell'esempio civile, che si è opposto all'oscuro potere delle mafie.

Un grande museo virtuale, in continua evoluzione, che vive mettendo a confronto il passato, il presente, il futuro di un fenomeno, quello delle mafie, anche esso in continua trasformazione.

Il puzzle dovrebbe essere un grande contenitore mediatico, che oltre alle testimonianze dei protagonisti vittime delle mafie contenga, anche, quelle di magistrati, sociologi, giornalisti e, soprattutto, di giovani e del mondo della scuola.

Nel puzzle sono presenti frammenti della cronaca, reperiti dagli archivi di testate giornalistiche e radiotelevisive ma anche, per essere fruibile dal mondo dei giovani, brani musicali e di film, oltre che testimonianze dei loro idoli del momento.

Questo puzzle della legalità dovrebbe essere gestito, in prima persona, da un comitato di vittime delle mafie e diventare uno strumento di trasformazione culturale, oltre che osservatorio di informazione permanente sui meccanismi di trasformazione del fenomeno mafioso, dal caporalato nelle campagne, al riciclaggio del danaro sporco nel mondo della finanza, alle infiltrazioni nel mondo delle scommesse sportive, al traffico dei rifiuti tossici, ecc.

#### **PROPOSTA 8 – *I racconti delle vittime***

##### **PROGETTI DI INTERVENTO.**

Il Commissario per le vittime dei reati di tipo mafioso propone la diffusione, previo consenso, dei racconti delle vittime che, a fronte della brutalità e delle nefandezze delle organizzazioni criminose, ne testimoniano il coraggio e la tensione morale.

#### **PROPOSTA 9 – *Insieme contro le mafie***

##### **PROGETTI DI INTERVENTO.**

Il Commissario per le vittime dei reati di tipo mafioso propone l'organizzazione di un concorso in collaborazione con il MIUR indirizzato agli studenti delle scuole per la realizzazione di una campagna di comunicazione intitolata "Insieme contro le mafie".

#### **PROPOSTA 10 – *Misure per favorire l'emersione dello stato di vulnerabilità delle vittime***

##### **• RACCOMANDAZIONI**

##### **PROPOSTE OPERATIVE.**

Arricchire gli strumenti di tutela fa sentire alle vittime la vicinanza e la protezione dello Stato.

La proposta si basa sull'ampliamento della definizione di vittima vulnerabile, vista l'attuazione dello Statuto europeo della vittima, come indicato dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea: 1) perfezionamento della definizione di vulnerabilità 2) miglioramento dell'assistenza processuale 3) previsione di indennizzo economico a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti.

Riguardo l'indennizzo, la legge europea 2015-2016, n. 122, recependo la direttiva comunitaria 2004/80/CE, supera il carattere frammentario della legislazione vigente, che prevede singole forme di ristoro per le vittime di particolari reati quali mafia e



terrorismo, criminalità organizzata, estorsione e usura. Il d. Lgs. n. 24 del 2014 recependo la direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime, dà accesso all'individualità della valutazione e a misure processuali di garanzia, come l'estensione dell'incidente probatorio in modalità protetta. Il d. Lgs. n. 212/ 2015, recependo la direttiva 2012/29/UE su norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, riconosce i diritti delle vittime dei reati e dei loro familiari, garantisce un trattamento adeguato e non discriminatorio ed esplicita la definizione di vulnerabilità della vittima evitando automatismi e valorizzando le caratteristiche della persona offesa e del caso concreto. Viene recepito il principio per cui: prima si accerta la condizione di debolezza e di difficoltà della vittima, più efficaci saranno le misure di tutela da adottare: la libertà di espressione della vittima nel processo e una prevenzione più incisiva nei confronti delle situazioni di vittimizzazione secondaria. Vengono sanciti diritti processuali all'informazione sulle misure di protezione e l'assistenza generalizzata anche a favore delle vittime, che non hanno denunciato ufficialmente il reato, estesi ai soggetti legati alla vittima da relazione affettiva e stabilmente conviventi, tra cui "l'obbligo di inchiesta effettiva" sui fatti. S'invita il CSM ad elaborare le linee guida operative per gli uffici giudiziari ed il Ministero ad attuare i suddetti obiettivi, stipulando protocolli con enti/associazioni, individuando strumenti idonei a consentire alle vittime vulnerabili di essere informate sui loro diritti e a collaborare fattivamente alla ricostruzione ed emersione delle verità processuali.

#### **DOCUMENTAZIONE.**

Tutta la documentazione raccolta è disponibile sulla piattaforma informatica dedicata agli Stati Generali.

#### **ATTIVITA' SVOLTE.**

Il Tavolo 7 si è riunito in occasione di 5 audizioni, organizzate, in tre sedute, con gli On. Garavini, Ricchiuto e Valente, firmatarie di PdL sui temi d'interesse del Tavolo 7, col Prefetto Panico, Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e con la Dott.ssa Calandrelli, direttrice di Rai Cultura. La documentazione, da loro presentata, è disponibile sulla piattaforma informatica, come le registrazioni audio delle audizioni.

Lo stesso vale per i contributi predisposti dai componenti del Tavolo 7.

<b>Tavolo:</b>	<b>Tavolo 8</b>
<b>Titolo:</b>	<b>SPORT E MAFIE</b>
<b>Coordinatori</b>	<b>ANTONELLO ARDITURO, DAVIDE PATI</b>

### **ABSTRACT (SINTESI DELLE ANALISI E DELLE PROPOSTE)**

Le più evidenti degenerazioni nella pratica sportiva sono quelle del mondo del calcio, dove gli intrecci fra riciclaggio, corruzione e mafie sono stati oggetto di indagini giudiziarie in tutta Italia. Partite truccate e campionati falsati. Gestione delle scommesse, lecite e illecite. Controllo delle scuole calcio e dei vivai delle squadre. Estorsioni mascherate da sponsorizzazioni e minacce a giocatori, allenatori e dirigenti. Utilizzo delle tifoserie per scopi poco nobili e controllo dei servizi e delle attività interne ed esterne agli stadi. Sono queste alcune delle azioni messe in campo dalle organizzazioni criminali e mafiose nel gioco del calcio.

Accanto alle varie forme di corruzione, illegalità economica e finanziaria che hanno coinvolto dirigenti e calciatori di squadre di alto livello, ci sono i numerosi casi di presenza delle organizzazioni mafiose nella gestione delle squadre di calcio appartenenti alle categorie inferiori. Sono quindi individuabili tre livelli di grave criticità: l'infiltrazione mafiosa nelle società sportive di calcio dilettantistico ed in alcune esperienze di calcio professionistico; il rapporto fra gruppi organizzati di tifoseria, il territorio e le organizzazioni mafiose, con riflessi sul condizionamento delle società di calcio, anche di alto livello; il concreto atteggiarsi di alcuni gruppi organizzati delle tifoserie come associazioni criminali che si muovono con il metodo mafioso, anche a prescindere dalle appartenenze a consorzierie criminali tradizionali

Le interconnessioni fra sport e mafie risultano poi particolarmente allarmanti quando lo sport, ad iniziare dal calcio ma non solo, diventa solo business, e dunque cultura del risultato e della vittoria a cui si riconnettono ingenti margini di profitto e di guadagno. Ne deriva, per un verso, il preoccupante diffondersi del fenomeno del doping, non solo a livello professionistico, più immediatamente percepibile, ma anche e soprattutto in quello dilettantistico e, addirittura, amatoriale, sia con riferimento ai giovanissimi che ai cd. over; per altro verso, l'aumentare incontrollato delle scommesse e del *match fixing*, con la crescente infiltrazione mafiosa, paradossalmente favorita dal processo di legalizzazione, che punta all'alterazione dei risultati sportivi ed al riciclaggio di imponenti quantità di denaro.

Il discorso in tema di mafie e calcio, tifoserie organizzate e società sportive, scommesse e doping si caratterizza per la presenza di un solido filo conduttore, che distorce alla radice il senso dello sport, non più inteso come ambito valoriale di crescita della persona - secondo valori di rispetto delle regole, intrattenimento, spettacolo, condivisione ed aggregazione, solidarietà – bensì come luogo esclusivamente orientato alla realizzazione del profitto.

L'aspirazione al profitto va di pari passo con l'esaltazione della vittoria, come unico riferimento valoriale che sembra propagandato e sostenuto nella narrazione dello sport del terzo millennio. Ne consegue che, accanto ad interventi repressivi, di adeguamento normativo, di attenzione amministrativa, e di complessiva azione di distacco da logiche criminali o comunque illegali, deve darsi luogo ad una seria attività di sostegno ad incisivi e diffusi percorsi educativi, nel settore della scuola, delle associazioni, delle compagini sportive, che restituiscano allo sport il suo significato proprio e la sua alta funzione. I valori della partecipazione, dell'aggregazione, del rispetto delle regole e della selezione secondo una meritocrazia lieve che non lascia indietro i meno bravi, devono essere promossi dallo Stato e dalle istituzioni e dalla società nel suo complesso, soppiantando quelli del profitto e della vittoria ad ogni costo. Una cultura dello sport ancorata a questi valori diventa parte di una più ampia cultura della legalità che si pone come vero e proprio antidoto antimafia.

### **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI [.**

*Etica nello sport e percorsi educativi* (iniziative utili a diffondere una cultura dello sport, nel rispetto delle regole e nel rifiuto della sola vocazione a ricerca dei soldi e dei successi, carenze del sistema scolastico, ruolo delle associazioni e gruppi sportivi delle forze di polizia);

*La presenza delle mafie nel gioco del calcio* (pratiche mafiose di corruzione ed estorsione, infiltrazione mafiosa diretta e indiretta nelle società sportive di calcio dilettantistico ed in alcune esperienze di calcio professionistico, rapporto fra gruppi organizzati di tifoseria e organizzazioni mafiose, efficacia della normativa anticrimine nel settore - daspo ed altri strumenti);

*Sport e doping* (diffusione del ricorso al doping per l'attività sportiva anche amatoriale e giovanile, business delle sostanze dopanti legato alla criminalità organizzata e ruolo di alcune multinazionali farmaceutiche);

*Le mafie ed il settore delle scommesse* (infiltrazione della criminalità organizzata e capacità di condizionamento delle attività sportive).

### **DESCRIZIONE OBIETTIVI**

1. Monitorare e contrastare l'infiltrazione mafiosa nelle società professionistiche e nel calcio dilettantistico
2. Identificare e reprimere la tifoseria criminale che utilizza il metodo mafioso per fare affari nel calcio
3. Migliorare il contrasto antidoping ed il diffondersi delle scommesse illecite
4. Fare dello sport un antidoto antimafia

### **ANALISI E PROPOSTE**

### **RELAZIONE**

Il tema assegnato al tavolo si è immediatamente caratterizzato per la necessità di un approccio bidirezionale: a quello chiaramente volto all'analisi sulle infiltrazioni delle mafie nello sport - ed in particolare nel calcio, individuato come sport paradigmatico, sia per l'entità degli interessi economici e dei volumi d'affari, sia per il numero di atleti e di appassionati che coinvolge - e nei settori ad esso connessi ed appetibili per gli interessi economici delle organizzazioni criminali, come il *doping* e le scommesse, si è ritenuto di aggiungere quello legato al valore dello sport quale antidoto al diffondersi della criminalità organizzata, attraverso il coinvolgimento dei giovani, così sottratti a tentazioni criminali, ed abituati a confrontarsi con valori di riferimento quali il *fair play*, il rispetto delle regole, l'accettazione delle decisioni dell'allenatore e dell'arbitro. Ne consegue che lo sport come strumento antimafia, trova evidenti connessioni con le tematiche affrontate dai tavoli aventi ad oggetto l'esame del fenomeno criminale mafioso in relazione ai minori ed alla scuola e formazione in generale.

I focus di approfondimento individuati in sede di iniziale analisi del fenomeno sommerso alle valutazioni dei componenti e per circoscrivere l'attività del tavolo sono stati individuati nei seguenti.

## **1. Etica nello sport e percorsi educativi**

Praticare un'attività sportiva è un diritto sancito dalla Costituzione, che lo promuove per la crescita morale e sociale degli individui e come valore della collettività, caratterizzato da sinceri ideali, passioni autentiche e improntato al rispetto dell'altro, delle regole e del proprio corpo. Lo Stato dunque ha il dovere di promuovere le iniziative utili a diffondere una cultura dello sport vissuto come momento di crescita individuale e collettiva, che sia di formazione e di svago, che aiuti a comprendere i propri limiti rispettando le regole e rifiutando il perseguimento della vittoria ad ogni costo. Occorre rifuggire, nel rapporto con i giovani, da uno sport con la sola vocazione del business, dello spettacolo, della ricerca dei soldi e dei successi, anche perché, se inteso in questo senso, lo sport diventerebbe, invece, ambito di infiltrazione mafiosa attraverso il diffondersi delle pratiche dopanti e del circuito delle scommesse, settori che si sono rivelati fra i più remunerativi delle organizzazioni criminali.

Lo sport deve essere invece cultura, funzione sociale, bellezza dell'incontro.

Il valore educativo dello sport rappresenta un punto chiave di tutti i percorsi formativi per i giovani e deve esserne rivalutata la funzione all'interno delle scuole, che hanno negli ultimi decenni segnato il passo per carenza di strutture e di risorse finanziarie. Le carenze del sistema scolastico hanno trovato un argine nell'impegno privato e soprattutto in quello di numerose associazioni, oltre che dei gruppi sportivi delle diverse forze di polizia.

## **2. La presenza delle mafie nel gioco del calcio**

Le più evidenti degenerazioni nella pratica sportiva sono quelle del mondo del calcio, dove gli intrecci fra riciclaggio, corruzione e mafie sono stati oggetto di indagini giudiziarie in tutta Italia. Partite truccate e campionati falsati. Gestione delle scommesse, lecite e illecite. Controllo delle scuole calcio e dei vivai delle squadre. Estorsioni mascherate da sponsorizzazioni e minacce a giocatori, allenatori e dirigenti. Utilizzo delle tifoserie per scopi poco nobili e controllo dei servizi e delle attività interne ed esterne agli stadi. Sono

queste alcune delle azioni messe in campo dalle organizzazioni criminali e mafiose nel gioco del calcio.

Accanto alle varie forme di corruzione ed illegalità economica e finanziaria che hanno coinvolto dirigenti e calciatori di squadre di alto livello, ci sono i numerosi casi di presenza delle organizzazioni mafiose nella gestione delle squadre di calcio appartenenti alle categorie inferiori. Attraverso il loro controllo diretto e indiretto, i boss di mafia, camorra, sacra corona unita e 'ndrangheta mantengono il controllo sociale del territorio. Da questo punto di vista, assumono spesso un ruolo di rilievo le tifoserie locali che non hanno fatto mancare il loro appoggio.

Sono quindi individuabili tre livelli di grave criticità: l'infiltrazione mafiosa nelle società sportive di calcio dilettantistico ed in alcune esperienze di calcio professionistico; il rapporto fra gruppi organizzati di tifoserie, il territorio e le organizzazioni mafiose, con riflessi sul condizionamento delle società di calcio, anche di alto livello; il concreto atteggiarsi di alcuni gruppi organizzati delle tifoserie come associazioni criminali che si muovono con il metodo mafioso, anche a prescindere dalle appartenenze a consorterie criminali tradizionali. Il tutto da leggersi sotto la lente della valutazione dell'efficacia della normativa anticrimine nel settore (daspò, disciplina della giustizia sportiva, regole sulla costruzione e sulla proprietà degli stadi ed altri strumenti).

### **3. Sport e doping**

Negli ultimi venticinque anni, alla preoccupante dimensione di scandali legati all'utilizzo di sostanze dopanti da parte di sportivi professionisti di diverse discipline, si è registrato una altrettanto temibile diffusione del ricorso al doping per l'attività sportiva amatoriale e giovanile. Ancora una volta le grandi organizzazioni criminali hanno intravisto nel traffico di sostanze dopanti un potenziale business in grado di veicolare enormi flussi di denaro, che sembra duplicare il business degli stupefacenti. Nell'espansione dei farmaci utilizzati per pratiche dopanti, un ruolo estremamente negativo è quello avuto da alcune multinazionali farmaceutiche. L'Italia ha una legge specifica – approvata nel dicembre del 2000 – che magistratura e forze di polizia hanno realmente applicato in molte procure della Repubblica, svelando un dedalo di organizzazioni criminali dietro lo spaccio di queste sostanze.

Ecco perché, nonostante gli importanti risultati ottenuti con le norme vigenti, in termini di repressione dei traffici illeciti, si devono rafforzare gli strumenti di contrasto, prevedendo una riforma aggiornata della legge antidoping. Questione problematica laddove la disciplina normativa, e le conseguenti organizzazioni di giustizia sportiva, sono oggi per la gran parte sottratte al controllo nazionale in quanto legate alla dimensione internazionale che si fonda sulla stipula della Convenzione di Strasburgo contro il Doping (16 novembre 1989), ratificata poi dallo Stato italiano nel 2004. Nelle more nel 1999 si teneva tenuta a Losanna, grazie all'impegno assunto dal CIO, la Conferenza Mondiale sul doping nello sport (*the Lausanne Conference*), con l'istituzione della WADA - *World Anti-Doping Agency* e un Codice mondiale unico anti-doping, al quale diversi Stati hanno aderito nel corso degli anni (l'Italia, in particolare, con la legge n. 231 del 2003). La legge italiana di sistema è quella introdotta nel 2000, la n. 376/2000.

#### 4. Le mafie ed il settore delle scommesse

Si tratta di un settore di cui è nota la capacità di infiltrazione della criminalità organizzata e la capacità di condizionamento delle attività sportive. Il settore è stato per lunghi anni infiltrato attraverso le scommesse nel circuito illegale e parallelo, fino a quando lo Stato non ha decisamente intrapreso la strada della legalizzazione dei centri di scommessa, con la conseguenza che le mafie hanno approfittato delle maglie larghe della normativa statale per infiltrare le società di gestione. Ogni ragionamento sul tema sembra scontrarsi, ancora una volta, con l'entità del volume d'affari in gioco, aggravato in questo settore dagli introiti che lo Stato ne riceve ed ai quali non sembra saper fare a meno, nonostante le controindicazioni portate alla luce dalle indagini giudiziarie e dagli studi sul costo delle *ludopatie*. Il tema risulta altresì complicato dalla "globalizzazione" delle scommesse, sempre più collegate a centri di raccolta esteri collocati in paradisi fiscali o stati con i quali la cooperazione internazionale è quasi inesistente.

#### 5. L'approfondimento

In un ambito così vasto di tematiche complesse ed oggetto di analisi approfondite da parte di istituzioni e organismi anche associativi di grande prestigio (Commissione parlamentare antimafia, Procura nazionale antimafia, Coni, Libera sport, associazioni sindacali, Osservatorio nazionale per le manifestazioni sportive, ecc.) di cui il tavolo ha preso atto ed a cui ha fatto più volte richiamo nella discussione, si è ritenuto di dedicare l'approfondimento alla presenza delle **mafie nel gioco del Calcio**.

La prima questione che si pone è quella dell' **infiltrazione attraverso il controllo o la partecipazione alla gestione delle società di calcio**: rileva quanto accade nelle realtà territoriali periferiche e nel calcio dilettantistico, ove l'interesse delle mafie a gestire le società di calcio è soprattutto legato a finalità di acquisizione di consenso sociale ed elettorale, prestigio e possibilità di contatti con le istituzioni, riciclaggio, acquisizione di sponsorizzazione che possono nascondere introiti estorsivi. Gestire una piccola società in un territorio di periferia, esserne un dirigente, consente di entrare in contatto con la comunità con una veste positiva ed insospettabile; permette di avere relazioni con le autorità politiche, istituzionali, imprenditoriali, associative e dunque entrare a fa parte della "classe dirigente", intesa in senso ampio, di quella comunità; significa presentarsi pulito all'appuntamento con appalti, convenzioni, finanziamenti; partecipare alle manifestazioni pubbliche ed istituzionali, acquisire un censo che è facile strumentalizzare. Queste squadre, poi, spesso hanno collaterali attività di scuola calcio, oltre che di piccolo *scouting* del settore giovanile, che pone in contatto il mafioso con i giovani e le loro famiglie. Il fenomeno, molto diffuso in alcune realtà territoriali e nel calcio dilettantistico, ha mostrato di poter attecchire, in alcune punte estreme, anche nel mondo professionistico, nel quale poi subentrano considerazioni economiche più marcate, caratterizzate dall'interesse al riciclaggio, alle sponsorizzazioni, alla gestione di affari con il *merchandising*, la biglietteria, i servizi accessori, le aree parcheggio, lo stadio. **Dovrà monitorarsi con attenzione il rischio dell'ingresso di capitali esteri**, sia per l'acquisizione di quote societarie che per le sponsorizzazioni, di cui è difficile controllare la provenienza e che possono costituire fonte di riciclaggio ovvero favorire il rientro in Italia dei capitali illeciti detenuti all'estero.

Orbene, se per le società professionistiche appare più facile esigere un maggior controllo da parte delle autorità sportive (federazione, leghe, organismi di giustizia sportiva) e di quelle amministrative (es. Prefetture) - ad iniziare dal controllo sulla **puntuale applicazione del Protocollo antimafia stipulato dal Ministero degli Interni con la FIGC e leghe di serie A, B, C, stipulato il 18 maggio 2016** – e dalle autorità giudiziarie, per la maggiore evidenza delle operazioni sospette ed il minore numero di casi da controllare, il controllo dell'infiltrazione mafiosa, che spesso si avvale di insospettabili prestanome, a livello territoriale, periferico e dilettantistico, appare oltremodo difficile e quanto mai carente. Sul punto, il primo passo deve essere la creazione di una **Anagrafe del calcio dilettantistico**, che possa contenere tutte le informazioni utili ed i dati di interesse sulle persone che gestiscono a qualsiasi titolo le società di calcio, degli sponsor, dei dirigenti, del personale ausiliario ecc.

Il difetto di conoscenza è causa della incapacità di controllo di un settore di cui si fatica, incredibilmente, a comprendere il rilievo strategico per le organizzazioni criminali.

L'altro grande polo di analisi e di approfondimento è quello delle **infiltrazioni nelle tifoserie organizzate** e, conseguentemente, negli affari collaterali al gioco del calcio per il loro tramite. Anche in questo caso alcune indagini hanno riscontrato il controllo di gruppi organizzati di tifosi da parte di organizzazioni criminali e, più frequentemente, la presenza a capo di gruppi ultras di soggetti legali al crimine organizzato o direttamente, ovvero per frequentazioni o rapporti di parentela con esponenti criminali di spicco. Il tema apre **alla più ampia ed in parte diversa questione delle tifoserie ultras e del concreto atteggiarsi di alcune di esse, o parti di esse, come autonome organizzazioni criminali** volte al compimento di atti violenti, al controllo della curva come territorio su cui imporre le regole (che si qualificano spesso come illecite) della cd. "mentalità *ultras*", all'imposizione di condotte e comportamenti agli adepti, alla gestione di affari ed interessi connessi al gioco del calcio. In particolare, va riscontrata l'ormai consolidata giurisprudenza, che ha avuto inizio presso la Procura di Napoli ed ha poi trovato riscontro nel lavoro di numerosi uffici giudiziari, che ha individuato in questi casi ipotesi di contestazione dell'associazione per delinquere (416 c.p.) a cui ricollegare gli specifici reati fine, fra cui emblematico quello di violenza privata (art. 610 c.p.) connesso all'esercizio delle modalità violente di imposizione di condotte in curva (la gestione dei posti, il canto dei cori, l'esposizione degli striscioni, l'organizzazione di proteste alla società, il lancio di petardi e fumogeni per influire sulla responsabilità oggettiva, l'abbandono polemico della curva con il presidio dei posti lasciati inoccupati, ecc.) e ai giocatori (la consegna delle magliette, il plateale saluto ossequioso e le scuse sotto la curva dopo una sconfitta, la chiamata di giocatori a parlare con i capi ultras nel caso di problemi di ordine pubblico), nonché le ipotesi di vere e proprie minacce ed estorsioni per ottenere vantaggi (biglietti, partecipazioni a trasmissioni televisive locali o ad inaugurazioni di negozi, gestione di aree parcheggio, gestione di attività connesse alle trasferte anche all'estero della squadra ecc.). La questione meriterà ulteriore riflessione, anche a livello normativo di individuazione di **adeguate e nuove fattispecie di reato e di strumenti processuali** se si vorrà considerare che una lettura attenta e priva di preconcetti delle modalità di organizzazione interna e di realizzazione degli obiettivi sociali, fanno di queste compagini **delle associazioni che utilizzano di fatto il cd. metodo mafioso**, in quanto prevedono una rigida gerarchia interna con ripartizione di ruoli e compiti e figure

apicali di capi, la predisposizione di regole di funzionamento e codici la cui violazione comporta sanzioni (fino alla espulsione dal gruppo), l'utilizzo della omertà interna (non si parla con forze dell'ordine ed autorità da parte di soggetti del gruppo) ed esterna (rispetto ad altri gruppi, anche quelli rispetto ai quali c'è aperto e violento conflitto), la creazione ed attuazione del clima di intimidazione, palese ed ambientale, l'uso della violenza quando necessario. Da completare con una configurazione del **Daspo** come vera e propria **misura di prevenzione** da attuarsi anche indipendentemente dalla commissione di reati da stadio, e applicato anche a soggetti violenti o con pregiudizi criminali ordinari, in modo da bonificare lo stadio e la curva, come già previsto dal d.l. 119 del 2004, ma purtroppo scarsamente attuato nella non condivisibile logica, probabilmente, di continuare a concepire lo stadio come luogo di ammortizzamento controllato di devianze che altrimenti esploderebbero altrove.

La complessità e gravità della situazione impone innanzitutto un'azione corale di distacco da logiche di compromissione, di connivenza o semplicemente di silenzio delle società calcistiche che troppo spesso, al di là di fenomeni di complicità, tengono comportamenti inerti e di mera adesione formale alle regole ordinamentali e sportive, così facilitando invece l'aumentare della forza intimidatrice delle organizzazioni di tifoserie malate. Sul punto, va ulteriormente studiata la funzione di un cardine della giustizia sportiva quale la **responsabilità oggettiva**, fonte fondamentale di deterrenza nei rapporti fra squadra e tifoseria criminale, ma al tempo stesso, e paradossalmente, fonte di ricatti con ricadute negative, anche indirette, nei rapporti con le tifoserie che minacciano azioni violente durante le competizioni sportive che possono portare significativi danni economici alle società. Si rendono dunque necessarie azioni collettive delle società, incentivate ed eventualmente premiate da Federazione e Leghe, volte a marcare più nettamente la loro distanza dalle frange violente della tifoseria organizzata, attraverso dichiarazioni pubbliche, azioni positive di sostegno alla legalità e gesti simbolici, oltre, evidentemente, ad una cesura netta dei rapporti, spesso opachi e sotterranei, con gli ultras.

In questo contesto, che chiama in causa anche la questione della gestione dell'ordine pubblico, con la positiva esperienza dell'osservatorio per le manifestazioni sportive e della disciplina della **tessera del tifoso** che ha contribuito ad una prima disarticolazione della mentalità *ultras*, **preminente rilievo nell'opera di repressione assume la questione edilizia degli stadi**. Stadi fatiscenti, inospitali, privi di attrattive per le famiglie, costituiscono il luogo ideale e privilegiato per l'occupazione dei gruppi criminali e per la conseguente azione di ricatto nei confronti delle società. Una recente ricerca portata a termine del CENSIS, intitolata "Stadi belli e ben gestiti per rilanciare il calcio", ha fornito un quadro generale molto utile alla comprensione della questione. Si registrano, per un verso, una diminuzione progressiva della presenza negli stadi delle famiglie, ed un elevato tasso di mancato riempimento degli impianti sportivi, che hanno avuto, nell'ultimo anno, mediamente, un venduto pari al 55%, con una differenza, cioè, tra i posti disponibili e quelli effettivamente occupati dagli spettatori, pari a poco più della metà, a differenza di quanto registrato per gli stadi francesi (69%), spagnoli (72%), tedeschi (92%) ed inglesi (94%), paesi nei quali il fenomeno della tifoseria criminale è di gran lunga inferiore anche grazie agli interventi nel settore dell'edilizia sportiva. In effetti, tutte le legislazioni europee si sono ormai orientate, e da tempo, ad investire direttamente le società calcistiche del problema



della sicurezza all'interno degli impianti, varando tutta una serie di misure tese alla loro massima responsabilizzazione. Il sistema, in via generale, poggia su alcuni assi portanti: 1) Proprietà degli impianti sportivi in capo alle società, responsabili in via esclusiva della realizzazione e della manutenzione; 2) Riqualificazione di quelli esistenti sotto il profilo della capienza, della separazione tra i settori, delle dotazioni tecnologiche idonee a consentire l'accesso selettivo agli utenti (tornelli elettronici con lettori di *badge* e di *ticket*) e l'identificazione dei medesimi all'interno delle aree dell'impianto (sistemi di videosorveglianza sui settori, sulle aree di massima sicurezza e su quelle di pre-filtraggio); 3) Responsabilità dei servizi di ordine pubblico all'interno dell'impianto in capo alle società sportive, con obbligo di utilizzo di "stewards" qualificati, con il compito principale di far rispettare ai tifosi il posto assegnato e corrispondente al biglietto; 4) Responsabilità dei servizi di ordine pubblico al di fuori degli impianti in capo alle forze dell'ordine, con possibilità di intervento all'interno in situazioni di criticità o, in via preventiva, per incontri classificati ad alto rischio.

**Si tratta di misure che, se attuate con coerenza e rigore, costituirebbero sicuri elementi di disaffezione per gli appartenenti alla tifoseria organizzata** che, anche in maniera preordinata - così come recentemente avvenuto a Roma - potrebbero causare nel breve periodo una desertificazione di ampi settori dell'impianto sportivo. Proprio in una eventualità del genere, le società calcistiche dovrebbero agire con determinazione, sostituendo i gruppi organizzati defezionati con un pubblico diverso, da attirare magari con campagne promozionali aperte ad associazioni, scolaresche e gruppi familiari.

Dunque, le indagini giudiziarie hanno dimostrato che l'azione delle tifoserie ultras è spesso fortemente orientata da soggetti di particolare peso criminale. E non vi è dubbio che, anche in ragione di dette dinamiche, le società calcistiche oggi, poiché sottoposte alla giusta regola della responsabilità oggettiva, sono ancora più timorate dalla possibilità che la tifoseria violenta si lasci andare ad intemperanze dentro e fuori lo stadio, al fine di contrastarne le scelte ed, eventualmente, coartarne la gestione. Ciò li pone in una condizione decisamente pericolosa, trovandosi, in effetti, sottoposte ad una duplice forma di potenziale assoggettamento: per un verso quella che deriva dal vincolo associativo che caratterizza gli appartenenti ad un gruppo ultras (già di per sé probabilmente meritevole di una nuova e più attuale valutazione giuridica rispetto al modo con cui si è sinora valutato); per l'altro quella che promana dalla carica intimidatrice che scaturisce dalla presenza all'interno della tifoseria di pericolosissimi criminali, capaci in qualsiasi momento, specie al verificarsi di eventi particolari con straordinaria rilevanza mediatica, di imporsi all'interno del gruppo in ragione dell'appartenenza ad un clan mafioso. Ed è proprio in contesti di tal genere, spesso caratterizzati da scellerate negoziazioni emergenziali, che si sono poi innescati gravissimi tentativi di infiltrazione mafiosa nell'ambito di società sportive impegnate nei campionati della massima serie. Un motivo in più - forse il più meritevole di considerazione in tal senso - per combattere in maniera corale, con rinnovato impegno e determinazione, l'esistenza dei gruppi ultras più radicali oggi esistenti, fino a determinarne la sparizione degli impianti sportivi. Insomma, **combattere la tifoseria violenta e criminale, nelle sue forme organizzate, per combattere le infiltrazioni mafiose nel calcio professionistico.**

Le interconnessioni fra sport e mafie risultano poi particolarmente allarmanti **quando lo sport, ad iniziare dal calcio ma non solo, diventa solo business**, e dunque cultura del risultato e della vittoria a cui si riconnettono ingenti margini di profitto e di guadagno. Ne deriva, per un verso, il preoccupante diffondersi del **fenomeno del doping**, non solo a livello professionistico, più immediatamente percepibile, ma anche e soprattutto in quello dilettantistico e, addirittura, amatoriale, sia con riferimento ai giovanissimi che ai cd. over. Doparsi per partecipare, doparsi per vincere, doparsi per alterare le prestazioni, doparsi per scommettere. Con un incremento del fatturato che non può che ingolosire la criminalità organizzata che traffica in sostanze dopanti nel mercato internazionale. Il settore, ormai internazionalizzato anche in termini di norme di riferimento e di organismi di giustizia sportiva, richiede un'azione politica e repressiva portata negli organismi di riferimento e, a livello interno, un'attività educativa e preventiva capillare nelle scuole con i giovani. Occorre creare una rete sociale antidoping che metta in connessione l'impegno di soggetti pubblici e privati, il mondo della scuola e il mondo dello sport, enti di promozione sportiva e federazioni.

Il business, poi, si sta spostando pericolosamente nel parallelo **settore delle scommesse e del match fixing**, paradossalmente favorito dal processo di legalizzazione realizzato dalle leggi dello Stato, nella convinzione, rivelatasi fallace, che questa situazione avrebbe sottratto mercato al mondo dell'illegalità e della criminalità. Va constatato quanto sia difficilmente controllabile un settore che consente su ciascuna competizione sportiva di poter scommettere su decine e decine di combinazioni e di eventi (numero di goal, tempistica ed ordine dei goal, sostituzioni, frazioni di risultato ecc.) rendendo di fatto incontrollabile il settore, fra l'altro gestito sempre più spesso da società aventi sede all'estero ed in paesi di difficile aggressione giudiziaria. Il settore continua ad essere incentivato dallo Stato, che ne percepisce ingenti introiti, e sostenuto da un consenso sociale che si manifesta anche attraverso una costante presenza nel dibattito pubblico, nei media, nelle pubblicità, di riferimenti al fenomeno delle scommesse legali; ciò nonostante il notorio costo sociale legato alla progressiva diffusione di *ludopatie* che richiedono sostegno sanitario ed economico, a tacere di ulteriori fenomeni criminali collegati alla necessità di acquisire risorse da destinare alle scommesse da parte di incalliti giocatori (usura, piccoli furti, estorsioni in famiglia). L'intreccio fra scommesse, calcio (e sport più in generale) e mafie (anche straniera) che hanno capacità di incidere e controllare il settore ed alterare l'esito di competizioni sportive, è sotto gli occhi di tutti e richiede coraggiose decisioni per la drastica riduzione del fatturato di riferimento. Da accorti imprenditori, i boss si sono infatti adeguati alle nuove leggi che hanno legalizzato ciò che prima era illegale ed hanno investito una parte dei loro capitali nell'acquisto delle agenzie di scommesse, sale bingo ed aziende che fabbricano *slot machine*. I mafiosi, inoltre, hanno anche investito nella realizzazione e nella gestione di siti internet illegali ed hanno acquistato agenzie di scommesse in paesi esteri, agendo direttamente come dei *bookmakers*. Il settore del gioco d'azzardo e delle scommesse, in primis quelle sportive, è molto florido come attesta da alcuni anni la Direzione nazionale antimafia nella sua relazione annuale, rammentando che in Italia il gioco è diventato una vera e propria industria che attualmente ha un fatturato complessivo pari al 3% del PIL e dà lavoro a 5.000 aziende e 120.000 persone. L'Italia, si legge ancora nella relazione, è tra i primi cinque paesi al mondo per volume di

gioco. Il mercato è particolarmente appetibile per tre ragioni: girano tanti soldi, il denaro che si muove è liquido, le sanzioni sono minori rispetto al compimento di altri tipi di reati.

Il punto di svolta potrebbe venire dalla previsione di una normativa comune a livello europeo che regoli in modo uniforme la materia, che preveda l'individuazione di fattori di rischio che possono essere la spia di *combine*, che determini lo scambio immediato di tali informazioni tra le autorità competenti su giochi e scommesse nei vari Stati membri, che favorisca il coordinamento in tale materia tra le forze di polizia. Soprattutto la giustizia sportiva dovrebbe prevedere e poi attuare con rigore sanzioni molto più significative. E' urgente dunque l'attuazione della direttiva del Consiglio d'Europa finalizzata a contrastare i fenomeni di *match fixing*, che contiene per esempio norme che costituiscono una rilevante portata deterrente come la previsione della confisca per equivalente e l'inserimento di reati connessi al *match fixing*, in particolare la frode in manifestazione sportiva e l'esercizio abusivo dell'attività di scommesse, nel catalogo dei reati per i quali opera la responsabilità amministrativa delle società.

Il discorso fin qui condotto - in tema di mafie e calcio, tifoserie organizzate e società sportive, scommesse e doping- si caratterizza per la presenza di un solido filo conduttore, che distorce alla radice il senso dello sport, non più inteso come ambito valoriale di crescita della persona - secondo valori di rispetto delle regole, intrattenimento, spettacolo, condivisione ed aggregazione, solidarietà – bensì come luogo esclusivamente orientato alla realizzazione del profitto. L'aspirazione al profitto va di pari passo con l'esaltazione della vittoria, come unico riferimento valoriale che sembra propagandato e sostenuto nella narrazione dello sport del terzo millennio.

Ne consegue che, accanto ad interventi repressivi, di adeguamento normativo, di attenzione amministrativa, e di complessiva azione di distacco da logiche criminali o comunque illegali, deve darsi luogo ad una seria attività di **sostegno ad incisivi e diffusi percorsi educativi**, nel settore della scuola, delle associazioni, delle compagini sportive, che restituiscano allo sport il suo significato proprio e la sua alta funzione. I valori della partecipazione, dell'aggregazione, del rispetto delle regole e della selezione secondo una meritocrazia lieve che non lascia indietro i meno bravi, devono essere promossi dallo stato e dalle istituzioni e dalla società nel suo complesso, soppiantando quelli del profitto e della vittoria ad ogni costo. Una cultura dello sport ancorata a questi valori diventa parte di una più ampia cultura della legalità che si pone come vero e proprio antidoto antimafia. È necessario un cambiamento culturale, che sostituisca la partecipazione responsabile al principio deresponsabilizzante della delega. Occorre promuovere un'azione di cambiamento culturale che ponga al centro il tema dell'importanza dell'etica dei comportamenti e della convenienza della legalità. A partire dalle scuole, anche da quelle calcistiche, come ha iniziato a fare l'Associazione italiana calciatori, attivando un apposito "Dipartimento Junior". E come hanno fatto la Lega Pro e quella di Serie B, organizzando *Integrity tour* e incontri con i calciatori, allenatori e dirigenti. Indicazioni specifiche su questo punto sono state fornite anche da Fifpro, il sindacato mondiale dei calciatori.

## **PROPOSTA 1**

La creazione di un osservatorio o comunque di un soggetto istituzionale – che coinvolga fra gli altri il Ministro dello Sport, il MIUR, il Ministero degli Interni, il Ministero della Giustizia - con precisi profili di terzietà, esterno al sistema sportivo, per il monitoraggio anche gestionale delle società sportive, giustificato dagli interessi pubblici coinvolti nel fenomeno sportivo.

Il tutto sul modello della pregressa, concreta esperienza del progetto “*Destinazione sport*”, istituito il 13 novembre 2013 presso il CONI da quest’ultimo e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministro dello Sport, dal Ministero della Salute, dal Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca quale sede di confronto strategico orientato alla ricerca, allo studio e alla proposta di azioni coordinate di politica dello sport per il futuro del nostro Paese.

La predisposizione di un portale istituzionale di percorsi educativi sperimentati, gestito dallo stesso ente per la diffusione ed eventuale messa a sistema di quelli più virtuosi.

La implementazione di un progetto istituzionalizzato per la formazione dei giovani atleti, con il coinvolgimento nella stessa delle nazionali giovanili, in prima battuta, e dei diversi settori giovanili delle società, nel cui ambito si pongono, come materie di approfondimento e di sollecitazione dei giovani atleti, i temi del doping, dei rapporti con i *media*, delle scommesse illecite, della gestione dei compensi, dei rapporti con le tifoserie criminali. Il tutto mediante una necessaria iniziativa istituzionale e con il recupero delle testimonianze degli atleti (sia quelli in attività che quelli che hanno concluso la carriera) come educatori e testimonial.

## **PROPOSTA 2**

Estensione del cd. Protocollo Antimafia - intercorso fra il Ministero dell’Interno, la Figg e le Leghe, recante data 18 maggio 2016 – da un lato al mondo dilettantistico e dall’altro per rimuovere o abbassare la soglia del 10% in sede di acquisizioni di partecipazioni di società di calcio professionistiche.

Urgente attuazione in atti normativi dei principi espressi nella Convenzione del Consiglio d’Europa sulla manipolazione delle competizioni sportive, conclusa a Macolin il 18 settembre 2014, firmata dall’Italia il 7 aprile 2016, con conseguente opportunità di modifica dell’articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 231/2001, quanto meno limitatamente al reato di frode in manifestazione sportiva, al fine di consentire l’applicabilità delle disposizioni incriminatrici in tutti casi nei quali il reato p. e p. dalla legge 401/89 fosse commesso da persona diversa da quelle indicate, anche ove fosse stato posto in essere, in modo evidente ed inconfutabile, nell’interesse della società.

Verifica della adeguatezza e del possibile miglioramento progressivo della tessera del tifoso

e del Daspo, da intendersi quest'ultimo come misura di prevenzione da applicarsi effettivamente ai soggetti pericolosi anche per effetto di precedenti e pregiudizi di carattere criminale diverso dai reati da stadio.

Adeguamento delle fattispecie penali di riferimento, anche di quelle associative, con la previsione di una fattispecie associativa autonoma per le organizzazioni di tifoseria criminale.

### **PROPOSTA 3**

.Un piano effettivo per l'edilizia sportiva, sia per gli impianti sportivi di prossimità volti a rafforzare i percorsi educativi di riferimento, sia per gli stadi delle società professionistiche, con caratteristiche strutturali volte a spiazzare le forme di aggregazione violenta e criminale e favorire l'acquisizione di un pubblico fidelizzato di altra natura (studenti, scolaresche, donne, famiglie).

Occorre un sistema che, come nelle altre realtà europee, si fondi su: 1) Proprietà degli impianti sportivi in capo alle società, responsabili in via esclusiva della realizzazione e della manutenzione; 2) Riqualificazione di quelli esistenti sotto il profilo della capienza, della separazione tra i settori, delle dotazioni tecnologiche idonee a consentire l'accesso selettivo agli utenti (tornelli elettronici con lettori di *badge* e di *ticket*) e l'identificazione dei medesimi all'interno delle aree dell'impianto (sistemi di videosorveglianza sui settori, sulle aree di massima sicurezza e su quelle di pre-filtraggio); 3) Responsabilità dei servizi di ordine pubblico all'interno dell'impianto in capo alle società sportive, con obbligo di utilizzo di "stewards" qualificati, con il compito principale di far rispettare ai tifosi il posto assegnato e corrispondente al biglietto; 4) Responsabilità dei servizi di ordine pubblico al di fuori degli impianti in capo alle forze dell'ordine, con possibilità di intervento all'interno in situazioni di criticità o, in via preventiva, per incontri classificati ad alto rischio.

### **PROPOSTA 4**

.La predisposizione di un'anagrafe delle società dilettantistiche sotto la responsabilità delle relative federazioni che possa contenere tutte le informazioni utili ed i dati di interesse sulle persone che gestiscono a qualsiasi titolo le società di calcio, degli sponsor, dei dirigenti, del personale ausiliario ecc. Il difetto di conoscenza è causa della incapacità di controllo di un settore di cui si fatica, incredibilmente, a comprendere il rilievo strategico per le organizzazioni criminali.









Previsione della acquisizione di dati, da parte delle federazioni, - su elementi standardizzati in un format - direttamente raccolti dalle stesse società, con la collaborazione delle strutture territoriali e delle leghe.


### **PROPOSTA 5**

Agire per incentivare la diffusione dello sport quale fonte di affermazione della legalità e dei valori etici ed educazionali attraverso: un incentivo per una adeguata formazione dei dirigenti; l'aumento di investimenti per lo sport nelle scuole; la predisposizione, adozione e diffusione di carte di diritti, doveri, impegni, per gli atleti; la predisposizione, adesione e diffusione di carte di responsabilità per dirigenti ed allenatori; una capillare attività informativa e divulgativa tramite modelli virtuosi; una educazione allo sport per i genitori dei piccoli atleti.

Vanno sostenuti progetti come quello dell'Associazione Italiana Calciatori, che ha attivato un apposito "Dipartimento Junior". O come gli *Integrity tour* e gli incontri organizzati da lega B e Lega pro con i calciatori, allenatori e dirigenti, anche sulla base delle indicazioni di Fifpro, il sindacato mondiale dei calciatori. Da segnalare positivamente anche il progetto "Calciando s'impura" ideato dall'Associazione Italiana Calciatori insieme all'associazione "Avviso Pubblico", volto a promuovere una cultura sportiva basata sul rispetto delle persone e delle regole sportive, e non solo.

## **DOCUMENTAZIONE**

-  Verbale riunione 18 aprile 2017 ✖
-  2017.04.26 (Ardituro) 1 - Relazione conclusiva analisi e proposte ✖
-  2017.04.25 (Proc. Trib. Napoli) 2 - richiesta misura cautelare Molino + altri ✖
-  2017.04.25 (Proc. Trib. Napoli) 1 - misura cautelare Molino ✖
-  2017.04.25 (Trib. Napoli) sentenza associaz. delinquere De Marino ✖
-  2017.04.25 (Proc. Trib. Napoli) richiesta misura cautelare De Marino + altri ✖
-  2017.04.25 (DIA) richiesta misura cautelare Busiello + altri ✖
-  2017.04.25 (Ardituro) richiesta archiviazione ✖
-  2017.04.21 (Palazzi) Sport e mafie ✖
-  2017.04.21 (Palazzi) Sport e mafie ✖
-  2017.04.19 (Cataldi) Il Crimine Organizzato attraverso le frodi sportive
-  2017.04.18 (Pati) Sport e doping
-  2017.04.18 (Pati) Etica nello sport e valori educativi
-  2017.04.18 (Bonfiglio) Contributo per il tavolo Sport e mafie
-  2017.03.31 (Romani) - Calcio e mafie

-  DDL 4303 Convenzione Matchfixing
-  (16.3.2017) ACSI - lasciamo gli orchi nelle favole
-  (16.3.2017) ACSI - isola che c'è... ha il sole della legalità
-  (16.3.2017) ACSI - i semi dell'etica
-  (16.3.2017) ACSI - 1-LO SPORT COME DISCIPLINA DEL CORPO E DELLO SPIRITO
-  ProtocolloantimafiaMinInterno\_Figc\_Leghe\_18mag2016
-  Convenzioneconsigliodeuropasumanipolazioneemanzifestazionisportiv 2014
-  Codice\_Etico\_Sport\_Comunedimilano
-  Cartadeidirittideiragazziallosport
-  2017.02.27 (Ardituro-Pati) Scheda programmatica su mafie e sport
-  FORMAT SINTESI
-  2017.02.27 (Grion) Quando-vincere-non-è-tutto.-Il-potenziale-educativo-dello-sport

### **ATTIVITA' SVOLTE [Ad**

.Predisposizione elaborato di inquadramento delle aree tematiche selezionate per i lavori del tavolo da parte dei Coordinatori

Riunioni consultive e propositive nelle date del 27 febbraio 2017, 28 febbraio 2017, 18 aprile 2017 con predisposizione di dettagliati documenti e verbali

Acquisizione di documentazione

Acquisizione di contributi da parte dei componenti il tavolo.



<b>Tavolo:</b>	<b>9 e 14</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafie e società. Mafie e istituzioni politiche.</b>
<b>Coordinat</b>	<b>Isaia Sales - Enzo Ciconte.</b>

### ABSTRACT

La storia delle mafie è caratterizzata dai rapporti di esse con la società in generale e più in particolare con le istituzioni. E sono proprio i legami in basso nella società e in alto con il potere (politico, economico e istituzionale) che hanno favorito la continuità storica e il successo di tale forma di criminalità. E' questa la ragione per cui si è deciso di unificare il tavolo 9 e il tavolo 14: mafie, società, istituzioni sono elementi interconnessi. Alla violenza e all'intimidazione da sempre considerate elementi costitutivi della criminalità ex 416-bis, oggi si aggiunge la convenienza di ambienti economici sempre più numerosi. E addirittura il metodo mafioso è sempre più utilizzato anche in ambienti non criminali. Di certo, grazie alla scuola di massa e alla televisione, le mafie sono comunemente riconosciute come un fatto negativo. Non ci sono più dubbi, come avveniva in passato, sulla definizione di esse come di un fatto criminale; l'antimafia non è più un vessillo che identifica una parte politica ma è un patrimonio dell'Italia intera. Si tratta di un cambiamento epocale. Prima per contare nella società di alcune regioni meridionali le relazioni con i mafiosi erano quasi esibite, oggi sono un ostacolo a qualsiasi considerazione di onorabilità. La parte maggioritaria dei meridionali si ritrova nella definizione di antimafiosa. Eppure è sempre più difficile comprendere il peso dell'antimafia sociale, delle associazioni, dei movimenti che effettivamente operano sul territorio italiano. Un censimento di esse sarebbe utile a prevenire e correggere degenerazioni ed involuzioni, fornendo strumenti di conoscenza, comparazione e confronto. Infatti mentre tutti si dichiarano antimafiosi, le mafie continuano a vantare appoggi negli strati più bassi ma anche in quelli più alti della società. Se sono cambiati alcuni caratteri dell'agire mafioso e la risposta dello Stato e della società civile, non si è ridotta affatto la forza delle mafie. I dati nuovi che modificano radicalmente il quadro analitico sono questi: le mafie non sono più un problema che interessa e riguarda solo la società meridionale com'è stato per un lungo tratto storico; in secondo luogo le mafie non sono state mai così ricche come oggi (rispetto a tutta la storia precedente) grazie al controllo del traffico internazionale delle droghe e al ruolo rilevante nell'economia finanziaria. Dunque, rispetto a ieri le mafie sono un problema che si manifesta in quasi tutto il territorio italiano; le mafie sono un problema che riguarda il funzionamento anche dell'economia italiana; le mafie sono protagoniste della nuova era dell'economia finanziaria. Ma ad una straordinaria capacità di proiezione internazionale non si accompagna una cessione di potestà sui territori, ad una maggiore forza economica non si accompagna una riduzione delle relazioni politiche, che sembrano oggi ridursi a livello centrale ed allargarsi nel sistema politico locale e regionale. Le mafie italiane globalizzate non si sono né deterritorializzate né depoliticizzate.

Esse come per il passato soddisfano “bisogni” primari degli individui, offrendo lavoro, denaro, servizi, ma appagano anche bisogni “secondari”, proponendo affari molto appetibili sul mercato legale. Questa è la nuova faccia delle mafie, la loro nuova identità di imprenditori nella legalità, identità meno visibile e meno distinguibile dal resto della società che rende più evanescente e opaco il confine tra legale e illegale e più complicata la contestazione di tale reato in capo agli autori. Se l’art. 416-bis è ancora oggi un efficace strumento di contrasto contro le mafie, non può più essere l’unico mezzo per combatterle, quando esse si mescolano nell’opacità dell’economia e della politica. A tale proposito appare di tutta evidenza la necessità di modificare la procedura prevista per lo scioglimento degli enti locali, soprattutto attraverso la previsione di una “terza via” tra scioglimento e non scioglimento per il ripristino della legalità e il risanamento dell’ente attraverso un percorso di tutoraggio dello Stato, un “accompagnamento temporaneo” che non preveda però il commissariamento.

#### **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI.**

Meccanismi di regolazione sociale nelle comunità (il ruolo dell'intermediazione mafiosa nelle comunità a tradizionale e nuovo insediamento; strumenti di costruzione del "consenso" e di legittimazione sociale, il welfare "mafioso"); Interazioni con le organizzazioni sociali ("area grigia" e ruolo dei ceti professionali; relazioni con i portatori di interessi e le rispettive organizzazioni di rappresentanza); Evoluzioni e involuzioni dell'antimafia sociale (dai movimenti di massa all'istituzionalizzazione; efficacia degli strumenti sociali - codici etici, autoregolamentazioni - di prevenzione rispetto al rischio di collusione e inquinamento mafiosi); Alcuni fenomeni di particolare rilevanza sociale (organizzazioni criminali e caporalato nelle campagne, mafie e immigrazione, ecc.).

Scambio elettorale politico-mafioso (evoluzione dei fenomeni di corruzione elettorale che vedono partecipi anche la criminalità organizzata, efficacia della riforma del 416ter cp; forme di clientelismo criminale e manipolazione elettorale, finanziamento elettorale e criminalità organizzata); partiti e criminalità organizzata (efficacia e criticità dei controlli preventivi sulle liste elettorali, ipotesi di codici di condotta all'interno dei partiti, trasparenza interna sulle forme di finanziamento ai candidati); politica locale e criminalità organizzata (il decentramento amministrativo e il ruolo delle organizzazioni criminali, efficacia e criticità dello scioglimento degli enti locali per presunta infiltrazione mafiosa sugli organi di indirizzo politico degli enti).

#### **DESCRIZIONE OBIETTIVI**

- 1.conoscere la capacità di impatto dell’antimafia sociale
- 2.individuare e superare le criticità dello scioglimento degli enti locali

## RELAZIONE

La storia delle mafie non è storia di semplici organizzazioni criminali, bensì storia dei rapporti che l'insieme della società locale e nazionale ha stabilito con questi fenomeni criminali e viceversa. Senza queste relazioni, senza questi rapporti le mafie non sarebbero tali e non sarebbero durate tanto a lungo, sarebbero semplice delinquenza, come tale da tempo sconfitta, come è avvenuto per le altre forme delinquenziali organizzate che hanno caratterizzato l'evolversi della società italiana dall'Unità d'Italia ad oggi. Le mafie sono criminalità di relazione, una criminalità di potere che si rapporta agli altri poteri pubblici. La storia delle mafie italiane è la storia del riconoscimento delle organizzazioni criminali dello status di istituzioni e cioè del riconoscimento di un potere su determinati ambiti, territori, attività sociali. Le mafie forti sui territori di appartenenza hanno saputo imporre il proprio dominio anche sugli altri criminali, su quelli stranieri ad esempio, ai quali hanno chiesto il "pizzo", una tassa, una messa in regola per potere esercitare traffici sul proprio territorio (come è accaduto nel caso della tratta degli esseri umani, nel caso dello sfruttamento della prostituzione e in quello del caporalato. Tutti reati in cui le mafie sembrano svolgere soltanto un ruolo passivo di esattori e quasi mai attivo).

Eppure le mafie non sono state soltanto violenza subita e prepotenza fine a se stessa. Sono state, invece, in grado di costruirsi un consenso e una legittimazione sociale che è perdurato per oltre un secolo. Dopo la reazione di importanti settori dello Stato a partire dagli anni ottanta del Novecento, è cominciato un isolamento via via più percepibile dei valori mafiosi rispetto a quelli della società circostante. Si è cioè rotta la sintonia tra mafiosi e mondo sociale circostante e ciò non perché siano cambiati i mafiosi, ma perché è cambiata la società intorno a loro. Grazie alla scuola di massa e all'azione della magistratura, ora il consenso alle mafie è limitato agli ambienti che debbono il loro benessere e la loro sopravvivenza ad attività economiche che ruotano intorno ad esse. Pur non condividendo i valori mafiosi, pur non sostenendo la cultura mafiosa, migliaia di persone hanno ruotato e ruotano attorno ad esse, poiché da sempre offrono danaro, lavoro, servizi di protezione. Pagano "mesate" per i membri, contributi per i carcerati, sostengono in vario modo i latitanti, dirimono controversie, difendono da criminali isolati. Creano un vero e proprio *welfare*, riuscendo ad offrire alternative in termini di opportunità di vita e si offrono come agenti di *problem solving* in luoghi in cui la vacanza dello Stato è particolarmente sentita. La convenienza da una parte e la minaccia della violenza dall'altro hanno favorito il progredire delle mafie verso la modernità, in cui esse assumono ruoli sempre più rilevanti all'interno della società.

Dalla seconda metà dell'ultimo decennio del secolo scorso, si registra visibilmente una nuova realtà che si muove sul duplice piano dell'apparenza e della sostanza, apparenza "silente" quanto rassicurante; sostanza fatta di traffici mercantili e di affari, in grado di aprire le porte ad una fase di straordinaria potenza economica (le cui esatte dimensioni sono sconosciute) assicurata principalmente dal traffico di droga che durante la guerra fredda si scambiava con le armi nell'Est Europa, e di presenza nell'economia (conseguente si può dire, per la disponibilità economica che ne è conseguita, ma nel

contempo favorita dalla ricerca di servizi illegali da parte di settori dell'imprenditoria privata, già per suo conto dominata da illegalità sistematica), realizzata nelle regioni più ricche del paese. Da fenomeno criminale, sia pure con caratteristiche istituzionali che ne facevano un interlocutore necessario del potere politico, la mafia appare inserita nel più grande e indistinto giro della grande criminalità economica, le cui armi sono le relazioni privilegiate, la corruzione, il riciclaggio, l'intimidazione ambientale e le collusioni che ne derivano, che, combinate insieme, compongono un nuovo, inedito sistema economico-politico-mafioso, destinato nel tempo a deformare l'assetto della democrazia nel nostro Paese. Logge massoniche, che non senza motivo aumentano rapidamente di numero in territori di mafia, rappresentano utili camere di compensazione tra interessi contrapposti, di collegamento non occasionale tra poteri diversi, e si pongono come modello organizzativo che attira l'attenzione delle organizzazioni mafiose, interessate alla logica delle segretezza e dell'opacità delle appartenenze, delle relazioni, degli interessi incrociati. L'Operazione Olimpia, già nel 1994 aveva documentato, per la prima volta e con ricchezza di riscontri, come in Calabria la creazione della "Santa" costituisse lo strumento per consentire l'ingresso in alcune logge degli uomini più importanti delle famiglie mafiose; con l'ingresso nelle logge i mafiosi mutuavano linguaggio e metodi delle stesse. Le plurime dichiarazioni dei collaboratori trovarono riscontro nel ritrovamento del rituale di accesso alla Santa, che ne confermò pienamente l'attendibilità. È questo il vero senso della frase che un *boss* pronuncia, alludendo ad una "confusione" (da intendersi nel suo significato giuridico- di concentrazione di funzioni in unico soggetto) tra poteri diversi, che va ben oltre alleanze tattiche come tali provvisorie. La massoneria non può essere assimilata alla mafia, ma è indubitabile la permeabilità delle strutture massoniche alla penetrazione mafiosa, e la facilità di creazione di nuove "obbedienze", funzionali a logiche di collusione e di illegalità. Le indagini in corso sono molto illuminanti in proposito e di esse si dovrà tenere conto per meglio comprendere i futuri orientamenti della criminalità mafiosa nel nuovo millennio. Le mafie sono sempre meno "associazioni" e sempre più "organizzazioni", al centro di un sistema di relazioni (i cosiddetti "comitati d'affari"), di reti criminali globalizzate, dalla potentissima "mafia russa" e le sue ramificazioni balcaniche, dai cartelli sudamericani che dominano il traffico della cocaina e dei traffici di uomini, fino alla "mafia islamica" (ISIS in primo luogo).

Il nuovo metodo mafioso non richiede più solo l'uso di violenza e intimidazione, ma sempre più quello della corruzione, volontariamente accettata (o subita, per effetto della intatta capacità intimidatoria collegata al ricorso, ove necessario, a dosi di violenza, dosate a misura dell'obiettivo da colpire).

Le mafie, cioè, riescono ad offrire servizi appetibili sul mercato legale (come è accaduto prima con l'edilizia, con l'offerta da parte della 'ndrangheta di servizi di movimento terra al nord Italia a basso costo e poi con i rifiuti, come è avvenuto con il servizio di smaltimento di materiali tossici da parte dei casalesi con le imprese del Nord). E quando un mafioso entra nell'economia "pulita", l'imprenditore che tratta con lui non testa la sua onestà, ma valuta solo la convenienza delle sue offerte. Ecco perché in molte zone

dell'economia del nostro Paese le mafie sono a proprio agio. La convenienza spinge i mafiosi sul palcoscenico economico da protagonisti, li fa diventare punti di riferimento, li mette in contatto con politici e imprenditori non in rapporto di subalternità, ma da pari a pari. E questo rende molto difficile distinguerle nel panorama dei mercati legali.

Le attività economiche delle mafie, infatti, non sono più da tempo isolabili dentro un confine criminale classico. La stessa violenza, che pure persiste in alcuni settori non soltanto criminali del mercato, ad oggi è stata messa da parte a favore di queste nuove logiche caratterizzate dalla reciproca convenienza (scambi di favori, affari comuni e *combines* di ogni genere).

Questa è la nuova identità delle mafie, ben diverse rispetto alla immagine che di esse si aveva al tempo degli omicidi eccellenti e delle stragi del '92 e '93, e mai del tutto superata. Una nuova identità di imprenditori nella legalità, identità meno visibile e meno distinguibile dal resto della società che rende più evanescente il confine tra legale e illegale.

Eppure, come si è detto, scuola di massa e televisione hanno contribuito non poco alla diffusione di una percezione negativa delle mafie. Non ci sono più dubbi, come avveniva in passato, sulla definizione di esse come di un fatto criminale; l'antimafia non è più un vessillo che identifica una parte politica ma è un patrimonio dell'Italia intera. Tutti si professano antimafiosi e nessuno oggi potrebbe pensare di inneggiare alle mafie senza subire come minimo una riprovazione sociale generale, ma della storia del movimento antimafia non molti si occupano e oggi è sempre più difficile comprendere il peso dell'antimafia sociale, delle associazioni, dei movimenti che effettivamente operano sul territorio italiano.

Si afferma da più parti che il fronte dell'antimafia sia cresciuto ma quali sono le proporzioni di esso? Sono ugualmente distribuite sul territorio? Ci sono differenze significative tra la distribuzione delle associazioni antimafia al nord e al sud del Paese?

È necessario tracciare la storia dell'antimafia. E lo è ancora di più affidandosi solo a quanto emerge dalle cronache. Ecco perché sarebbe opportuno avviare un progetto di "censimento" delle associazioni e dei movimenti antimafia, piccoli e grandi, diffusi sul territorio per conoscerne le dimensioni, il numero dei simpatizzanti e associati, il radicamento, il periodo di esistenza, le finalità perseguite, le forme statutarie o organizzative, le attività svolte e da svolgere. Siamo al paradosso: possediamo la "mappa" aggiornata delle famiglie mafiose italiane (regione per regione, città per città, quartiere per quartiere), ma non possediamo la "mappa" dell'antimafia sociale, per poterne studiare – anche con strumenti statistici – l'evoluzione o l'involuzione nel tempo. È tempo di avviare, anche col metodo del questionario o del sondaggio statistico, un censimento nazionale dell'antimafia sociale (probabilmente in collaborazione con l'Istat) non per avere un "albo", né per decretare una classifica, ma per avere la conoscenza di quante energie, passioni, entusiasmi circolano nel paese, e anche per prevenire e correggere degenerazioni ed involuzioni, fornendo strumenti di conoscenza, di comparazione e di confronto. Comprendere l'effettivo peso dell'antimafia sociale appare essere, secondo l'opinione condivisa del tavolo, ben più importante dello stabilire autoregolamentazioni, codici etici e strumenti di prevenzione che, senza una conoscenza

del fenomeno, si rivelerebbero inutili ed inefficaci.

Opportuno invece sarebbe approntare un contrasto più adeguato alle moderne mafie.

Se l'art 416-bis c.p. può fare fronte, come ha fatto, alle vecchie mafie e alle mafie moderne nei bassi strati di esse, la stessa cosa non può dirsi per l'*élite* mafiosa che, sempre più e sempre meglio, si mescola ad imprenditoria e politica, si apre al mondo, non restringendosi negli angusti confini dei quartieri di provenienza. Le storiche criminalità organizzate italiane restano nei quartieri attraverso quelle persone che lì nascono e operano, lavorano e costruiscono le loro esistenze: i piccoli spacciatori, gli assassini, i venditori abusivi, gli operai dei prodotti contraffatti ecc. Sono le persone che vivono del *welfare* che il sistema mafioso crea; è la "bassa manovalanza" che lavora nei mercati illegali, che mette in circolo il danaro e che rappresenta la continuità delle mafie e l'immagine più conosciuta di esse. Ma accanto a loro, anzi sopra di loro, c'è un'altra mafia, con stili di vita differenti e affari ulteriori, affari anche nel mondo legale, rapporti con politici e burocrati, a proprio agio all'interno di clientelismi e fenomeni corruttivi, nell'opacità del mondo del potere.

A tale proposito, nel dibattito tra i componenti il tavolo, è emerso con una certa urgenza il tema della necessità di modificare la procedura prevista per lo scioglimento degli enti locali, risultata improduttiva e spesso inefficace. L'art. 143 del Testo unico delle leggi per gli enti locali appare oggi inadeguato alle dimensioni che il fenomeno ha assunto. Negli anni più recenti si è registrata un'impressionante progressione di accessi prefettizi e di scioglimenti dei consigli comunali ai sensi dell'articolo 143 del d.lgs. n.267/2000 (Testo unico degli enti locali, cd TUEL).

In costante crescita è infatti la quantità dei comuni e degli altri enti che, anche a più riprese a distanza di pochi anni, vengono sciolti per mafia o comunque sottoposti ad accesso. Per non considerare, poi, il numero oscuro di scioglimenti «ordinari» formalmente disposti per altre cause, quali le dimissioni volontarie di sindaci e consiglieri (spesso al fine di evitare le conseguenti incandidabilità) ma comunque riconducibili a episodi di criminalità e malaffare

È aumentata la rilevanza in termini di popolazione degli enti sciolti, e si è arrivati progressivamente, negli ultimi anni, a comuni con decine di migliaia di abitanti: tra i tanti, Augusta (SR, 33.000 ab.), sciolto nel 2013; Quarto (NA, 36.000 ab.) sciolto nel 2013; Giugliano (NA, con quasi 100.000 abitanti), sciolto nel 2013; Battipaglia (SA, 50.000 ab.), sciolto nel 2014; fino al picco del X Municipio di Roma Capitale che – ricomprendendo il circondario di Ostia, con oltre 200.000 abitanti–è il più popoloso ente rappresentativo finora sottoposto alla gestione commissariale straordinaria per infiltrazione mafiosa.

Anche l'importanza amministrativa dei comuni sciolti è cresciuta e, nel 2012, si è giunti a sciogliere per la prima volta un capoluogo di provincia, cioè Reggio Calabria, comune di

180.000 abitanti. E si pensi anche a tutte le implicazioni del paventato rischio di uno scioglimento per mafia perfino della Capitale a seguito dell'accesso ispettivo disposto dal Ministro dell'interno, che ha evidenziato come un comune importante, il più grande del Paese, si sia rivelato fragile e indifeso nei confronti di una "piccola" mafia, sì "originale e originaria" come è stata definita, ma priva della tradizione egemonica e del radicamento profondo sul territorio e peraltro non espressione delle mafie storiche.

Questi dati, solo sinteticamente accennati, dimostrano certamente, da un lato, lo sviluppo numerico e territoriale del fenomeno mafioso, e dall'altro che una delle principali porte di accesso delle mafie alle risorse pubbliche risiede proprio nell'amministrazione locale, quale destinataria del condizionamento mafioso, sia con le forme tipiche della violenza e dell'intimidazione, ma anche della corruzione/collusione.

Una modifica dell'art. 143 appare pertanto necessaria. Si dovrebbe andare nella direzione di una più rigorosa disciplina per agevolare il licenziamento o la mobilità obbligatoria del personale coinvolto e occorrerebbe riflettere nuovamente anche sui meccanismi di selezione previsti dalla cd legge Severino che, sotto diversi profili, non si rivelano un efficace filtro, e a quelli previsti dai cd "codici di autoregolamentazione" che però, operando su base volontaristica ed essendo rivolti ai partiti, non riescono a costituire un argine generale (specie se si pensa al continuo proliferare di "liste civiche", spesso vere e proprie forme di mimetismo e di trasformismo politico, che rischiano di essere veicoli di più gravi forme di malaffare e di infiltrazioni criminale negli enti locali).

Lo stesso scioglimento, poi, risulta talvolta improduttivo, poiché non sempre consente il risanamento dell'ente.

Può accadere, infatti, (si pensi ai comuni di Platì o San Luca) che le comunità locali non siano in grado da sole di risollevarsi e di avviare in forme democratiche una duratura bonifica degli organi elettivi e degli uffici. In questi casi la misura dissolutiva, a carattere sostanzialmente sanzionatorio, dello scioglimento e la sua durata da dodici a diciotto mesi - prorogabile fino a ventiquattro mesi - si è dimostrata poco soddisfacente, così come in tutti gli altri comuni oggetti di scioglimento plurimo, dovendosi allora pensare a ben diverse forme di ripristino - che si proiettano necessariamente su un arco temporale ben più lungo - dei diritti costituzionali di libertà, di sicurezza, di giustizia, di uguaglianza e soprattutto dei diritti sociali su cui rifondare la formazione del consenso e la sua espressione democratica, oggi in alcune realtà del Mezzogiorno inquinata alle fondamenta, se non del tutto vanificata.

Si dovrebbero stabilire termini più ampi entro i quali la commissione di indagine possa operare, eventualmente graduando la durata dell'accesso in base alla popolazione, al numero di dipartimenti o di consigli circoscrizionali, di appalti o gare, di dirigenti, di dipendenti.

Sarebbe opportuna una maggiore pubblicità delle procedure di accesso e scioglimento degli enti così da garantire informazione ai cittadini ed un controllo sociale degli stessi sul fenomeno. E soprattutto potrebbe essere utile prevedere una "terza via" alternativa tra scioglimento e non scioglimento per il ripristino della legalità e il risanamento dell'ente attraverso un percorso di tutoraggio dello Stato, un "accompagnamento temporaneo" che non preveda però il commissariamento.

**PROPOSTA1-**

## **.BREVE DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA**

Censimento antimafia sociale”

**Presupposti:** L’antimafia sociale è sempre meno efficace perché non conosce abbastanza le nuove mafie. L’antimafia sociale è a rischio di collusione e inquinamento mafiosi.

**Obiettivi:** Conteggio e mappatura delle associazioni e dei movimenti antimafia sul territorio, loro distribuzione, loro consistenza numerica. Numero di associati, numero di simpatizzanti. Periodo di esistenza. Radicamento sul territorio. Modalità di azione. Obiettivi perseguiti. Incidenza sul territorio. Forme statutarie o organizzative. Attività svolte e da svolgere.

**Modalità operative:** Questionario o sondaggio statistico in collaborazione con l’Istat.

**Finalità:** Conoscere energie, passioni, entusiasmi antimafia che circolano nel Paese, modalità di declinazione degli stessi senza che sia necessario creare un “albo”, o fare una classifica. Occorre prevenire e correggere degenerazioni ed involuzioni, fornendo strumenti di conoscenza, di comparazione e di confronto.

## **PROPOSTA 2.BREVE DESCRIZIONE DELLA PROPOSTA**

**(Massimo 2500 caratteri spazi inclusi).**

“Revisione Tuel”

**Presupposti:** l’art. 143 non è efficace nel caso di grosse dimensioni dei comuni. L’art. 143 non riesce a garantire una riabilitazione dei comuni sciolti. L’ art. 143 non è efficace né come strumento di prevenzione né come strumento di repressione.

**Obiettivi:** applicazione dell’art. 143, introduzione di modifiche dello stesso

### **Modifiche:**

1. previsione di una “terza via” tra scioglimento e non scioglimento per il ripristino della legalità e il risanamento dell’ente attraverso un percorso di tutoraggio dello Stato, un “accompagnamento temporaneo” che non preveda però il commissariamento.
2. Pubblicità di scioglimento al fine di un controllo sociale dei cittadini.
3. Allungamento dei tempi termini entro i quali la commissione di indagine possa operare, eventualmente graduando la durata dell’accesso in base alla popolazione, al numero di dipartimenti o di consigli circoscrizionali, di appalti o gare, di dirigenti, di dipendenti.
4. Licenziamento/mobilità obbligatoria del personale coinvolto.
5. Modifica legge Severino in merito ai meccanismi di selezione che ad oggi non costituiscono un argine efficace



## **DOCUMENTAZIONE**

Bibliografia sulle mafie

Relazioni Commissione Parlamentare antimafia

Indagini Istat

Normativa antimafia

## **ATTIVITA' SVOLTE**

I componenti dei tavoli si sono incontrati due volte presso la sede del Ministero della Giustizia per discutere i temi assegnati. Ciascun componente si è poi impegnato a fornire una breve relazione per la propria competenza che è stata condivisa con gli altri membri attraverso l'inserimento degli stessi sulla piattaforma. Sulla base di tali contributi è stato costruito il presente documento.

<b>Tavolo:</b>	<b>10</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Minori e mafie</b>
<b>Coordinatori:</b>	<b>Francesco Cascini, magistrato - Roberto Di Bella, magistrato</b>

### **ABSTRACT (SINTESI DELLE ANALISI E DELLE PROPOSTE)**

E' un fatto ormai riconosciuto, anche processualmente, che le organizzazioni mafiose reclutano e si avvalgono per lo svolgimento di attività illecite di ragazzi minorenni, talvolta facendo leva sulla loro condizione di non imputabilità

Molti di questi giovani, in particolare nel Mezzogiorno, sono reclutati in quartieri ad alta disoccupazione e provengono da famiglie in condizioni di disagio socio-economico.

Alcuni quartieri periferici delle città del meridione sono sostanzialmente abbandonati, il tessuto sociale è profondamente degradato ed elevato è il tasso di inosservanza dell'obbligo scolastico, soprattutto dopo il conseguimento del diploma di scuola media secondaria di primo grado.

In questo humus i sistemi di criminalità organizzata, pur nelle differenti sfaccettature degli specifici contesti territoriali, diventano punto di riferimento per giovani e giovanissimi. Nella crisi della scuola, della famiglia e delle altre strutture sociali, le mafie sembrano spesso l'unico soggetto che riesce a dare un'identità e una parvenza di integrazione a ragazzi che hanno davanti a sé soltanto la miseria economica e culturale dei nuclei di provenienza e la disattenzione delle istituzioni.

In alcune realtà, come quella calabrese o siciliana, i contesti criminali presentano una forte connotazione familiare, dove il coinvolgimento di minorenni anche non imputabili in attività delittuose è norma di vita: i ragazzi vivono in famiglie, dove hanno da sempre respirato aria di violenza e di prevaricazione, in cui la cultura di mafia è tramandata per assicurare continuità generazionale, con grave violazione dei doveri riconnessi alla responsabilità genitoriale. Famiglie in cui la cifra è la trasmissione di disvalori sociali.

Accanto a questo quadro, noto e radicato, sussistono altri fattori emergenti, come gli aspetti che riguardano i minori migranti e i giovani adulti migranti, la loro riduzione in schiavitù, la loro massiccia sparizione, il loro sfruttamento in attività talvolta lavorative, ma sempre al di fuori di schemi di legalità, talvolta decisamente delittuose. Situazioni non ancora esplorate ma presenti, in parte intuibili e in parte note.

Ciò premesso, il tavolo 10 si è proposto di operare una revisione critica degli istituti giuridici (penali, civili e procedurali), delle disposizioni di pubblica sicurezza e degli strumenti sociali previsti per la prevenzione del crimine minorile e a tutela dei minori appartenenti a contesti di criminalità organizzata anche straniera, che siano a qualunque titolo – autori o vittime di reati - destinatari di provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Dai pareri e contributi raccolti è emersa la necessità di individuare un modello giuridico, organizzativo e sociale realmente efficace, che affronti in un'ottica di sistema il fenomeno della devianza minorile, del coinvolgimento dei giovani nelle associazioni criminali e della suggestione esercitata da determinati modelli culturali nelle variegata realtà territoriali.

Nel dettaglio, si è approfondito il rapporto tra responsabilità genitoriale e indottrinamento mafioso; in tale contesto si è ravvisata la necessità di definire – coerentemente alla normativa interna e internazionale – i limiti della discrezionalità educativa dei genitori, con l'obiettivo di garantire il fondamentale diritto del minore a ricevere un'educazione responsabile, conforme ai valori costituzionali e della civile convivenza.

In via consequenziale, il gruppo di lavoro ha ipotizzato delle linee guida e delle modifiche normative idonee a fungere da guida interpretativa al giudice che si occupa dei minori nei procedimenti *de potestate*. Come logico corollario, il tavolo ha individuato alcune misure normative e sociali, idonee a prevenire il disagio giovanile e a tutelare le vittime dei reati in relazione agli specifici contesti territoriali, avendo riguardo alla necessità di realizzare un circuito comunicativo efficace tra gli uffici giudiziari.

Parallelamente alla necessità di operare una revisione coerente della disciplina civilistica (artt. 147, 315 bis c.c. 316, 330 e ss.cc., artt. 25 e segg. RDL 1404/1934), il gruppo di lavoro ha analizzato la possibilità di introdurre la pena accessoria della decadenza dalla responsabilità genitoriale, con riferimento alle fattispecie criminose di cui agli artt. 416 bis c.p. e 74 D.P.R. 309/90, segnalando l'attuale e ingiustificata discrasia con l'art. 1 comma 3-bis, D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 aprile 2015, n. 43, che ha previsto la medesima pena accessoria, nei casi in cui sia coinvolto un minore, nelle ipotesi di condanna per una delle fattispecie di cui agli artt. 270 -bis, 270-ter, 270-quater, 270-quinquies del codice penale. Il tutto ferma restando l'esclusione di ogni automatismo e la considerazione nel caso concreto dell'interesse del minore, come da Corte Costituzionale n. 7/2013 *ex multis*.

Sempre sul versante penale, in una prospettiva di educazione alla responsabilità sociale del minorenne implicato, si è valutata l'efficacia dei modelli di giustizia riparativa e della mediazione penale.

Una particolare attenzione è stata rivolta alla formazione mirata degli operatori della giustizia minorile (giudici, assistenti sociali, psicologi, forze dell'ordine, personale delle strutture comunitarie e famiglie affidatarie), nella consapevolezza della necessità di affinare gli strumenti culturali e ampliare le risorse operative, a fronte di fenomeni sociali e criminali sempre più complessi.

Il tavolo ha poi dedicato una riflessione alle fase esecutiva dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile e alla necessità di costruire adeguate reti di supporto, che siano in grado di accompagnare i minori e i giovani adulti sino al conseguimento di un'autonomia esistenziale e lavorativa, in un'ottica di affrancamento dalla cultura criminale.

In tale prospettiva, si è valutata l'esperienza giudiziaria del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria e il progetto di intervento “Liberi di scegliere”.

Tutti i contributi raccolti hanno evidenziato la necessità di riconquista culturale dei quartieri e dei territori degradati del Mezzogiorno e non solo, nella consapevolezza che essi rappresentano terreno privilegiato di coltura delle organizzazioni criminali.

A tal fine, si sono segnalate possibili misure organizzative e culturali, prevedendo anche il coinvolgimento delle associazioni di volontariato antimafia nelle attività rieducative e di

supporto ai minori e ai nuclei familiari a rischio, destinatari o meno di provvedimenti giudiziari.

Il gruppo di lavoro ha poi analizzato la disciplina prevista a tutela dei minori figli di testimoni o collaboratori di giustizia inseriti nelle misure speciali di protezione, evidenziando criticità e segnalando opzioni utili a colmare pericolosi vuoti di tutela.

Infine, dai contributi acquisiti è emersa la necessità di potenziare le risorse umane e finanziarie destinate alla giustizia minorile e alle strutture collegate, nella consapevolezza che gli uffici giudiziari per i minori sono stati e sono un presidio strategico sul territorio, collanti immediatamente riconoscibili e presenti a fronte di emergenze sociali complesse, nelle carenze strutturali dei servizi locali e socio-sanitari; luoghi con un'identità specifica - plasmata nell'incontro silente e laborioso tra operatori sensibili e accorti e da prassi virtuose maturate nel corso degli anni - dove anche lo "spazio" e il "tempo" della giustizia giocano un ruolo nella possibilità di coltivare la speranza di riscatto.

### **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI .**

Analisi e proposte di revisione degli istituti giuridici (penali, civili e procedurali), delle disposizioni di pubblica sicurezza e degli strumenti sociali previsti a tutela dei minori appartenenti a contesti di criminalità organizzata anche straniera e che siano a qualunque titolo – autori o vittime di reati - destinatari di provvedimenti dell'autorità giudiziaria).

L'indottrinamento mafioso (limiti previsti alla discrezionalità educativa dei genitori dalla normativa interna e internazionale, misure idonee a prevenire il disagio giovanile e a tutelare le vittime dei reati in relazione agli specifici contesti territoriali).

Formazione mirata degli operatori della giustizia minorile (giudici, assistenti sociali, psicologi, forze dell'ordine e famiglie affidatarie).

Coinvolgimento delle associazioni di volontariato antimafia nelle attività rieducative e di supporto ai minori (e ai loro nuclei familiari) destinatari di provvedimenti giudiziari.

Tutela dei minori figli di testimoni o collaboratori di giustizia inseriti nelle misure speciali di protezione (criticità e carenze normative, opzioni utili a colmare pericolosi vuoti di tutela).

### **DESCRIZIONE OBIETTIVI**

1. Individuazione di un modello giuridico, organizzativo e sociale realmente efficace, che affronti in un'ottica di sistema il fenomeno del coinvolgimento dei minori nelle associazioni criminali e della suggestione esercitata da determinati modelli culturali nelle variegate realtà territoriali.
2. Tutelare il diritto fondamentale del minore a ricevere un'educazione responsabile, coerente ai valori costituzionali e della convivenza civile, armonizzando la normativa civilistica disciplinante la responsabilità genitoriale e i procedimenti *de potestate*. Estendere la riflessione al versante penale.
3. Migliorare il circuito informativo tra l'Autorità giudiziaria ordinaria e quella minorile, onde consentire al Tribunale per i minorenni, di adottare, sia pure in costanza di indagini preliminari e con tutte le cautele che garantiscano la segretezza delle informazioni, o qualora emergano in giudizi in sede civile davanti al Tribunale ordinario implicazioni di minorenni nelle situazioni di mafia, tempestivi provvedimenti *de potestate* o amministrativi.

4. Istituire prassi condivise per evitare reiterazioni di esami di minori vittime di reati nei casi di connessione di procedimenti penali a carico di adulti e maggiorenni.
5. Individuare soluzioni idonee ad armonizzare la disciplina che contempla la perdita della responsabilità genitoriale quale pena accessoria della condanna per determinati delitti, nel caso di coinvolgimento di minorenni, con riferimento alle fattispecie criminali associative di cui all'art. 416 bis c.p. e all'art. 74 d.p.R. 309/90.
6. Prevedere una formazione mirata degli operatori della giustizia minorile (giudici, avvocati assistenti sociali, psicologi, forze dell'ordine e famiglie affidatarie, privati che svolgano il ruolo di tutore), disciplinare la fase esecutiva e costruire adeguate reti di supporto per tale fase dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile e del giudice tutelare, onde consentire l'accompagnamento dei minori a rischio e dei giovani/adulti sino al conseguimento di un'autonomia esistenziale e lavorativa.
7. Disciplinare il coinvolgimento delle associazioni di volontariato qualificato (ovvero quello impegnato a vario titolo nel contrasto alla cultura e ai sistemi mafiosi) nelle attività rieducative e di supporto ai minori (e ai loro nuclei familiari) destinatari di provvedimenti giudiziari.
8. Individuare soluzioni organizzative, sinergie e risorse per la riconquista culturale dei quartieri o dei centri urbani degradati, terreno di coltura per il reclutamento mafioso.
9. Migliorare la disciplina a tutela dei minori figli di testimoni o collaboratori di giustizia inseriti nelle misure speciali di protezione, individuando criticità e carenze normative, opzioni utili a colmare pericolosi vuoti di tutela. Individuare soluzioni di tutela per chi, pur non inserito in programmi speciali di protezione, decida di dissociarsi dai contesti di criminalità organizzata per la salvaguardia dei figli minorenni.
10. Potenziare le risorse destinate alla giustizia minorile.

## **ANALISI E PROPOSTE**

### **RELAZIONE**

.La presenza diffusa delle mafie su tutto il territorio italiano alimenta da decenni la violazione sistematica dei diritti elementari dei minorenni e rappresenta una pesantissima ipoteca per il futuro del Paese.

Le cronache degli ultimi trenta anni sono costellate da fatti di sangue che hanno come protagonisti ragazzi immolati da un sistema criminale che induce bambini e ragazzi a indossare contemporaneamente, e fin da piccoli, i panni dei carnefici e delle vittime.

E' un fatto ormai riconosciuto, anche processualmente, che le organizzazioni mafiose reclutano e si avvalgono per lo svolgimento di specifiche attività illecite di ragazzi minorenni, talvolta facendo leva sulla loro condizione di non imputabilità.

Molti di questi giovani, in particolare nel Mezzogiorno, sono reclutati in quartieri ad alta disoccupazione e provengono da famiglie in condizioni di disagio.

Alcuni quartieri periferici delle grandi città del meridione sono sostanzialmente abbandonati, il tessuto sociale è profondamente degradato e pregnante è la presenza del crimine organizzato. In alcuni distretti è elevato il tasso di inosservanza dell'obbligo scolastico, soprattutto dopo il conseguimento del diploma di scuola media secondaria di primo grado.

La situazione di svantaggio socio economico e l'assenza di "ascensori sociali", in una realtà che sembra ormai cristallizzata nella divisione in fasce, porta parecchi ragazzi ad inseguire miti negativi e falsi valori e a diventare facili prede dei circuiti criminali.

In questo *humus* i sistemi di criminalità organizzata, pur nelle differenti sfaccettature degli specifici contesti territoriali, diventano punto di riferimento per giovani e giovanissimi. Nella crisi della scuola, della famiglia e delle altre strutture sociali, le mafie sembrano spesso l'unico soggetto che riesce a dare un'identità e una parvenza di integrazione a ragazzi che hanno davanti a sé soltanto la miseria dei nuclei di provenienza e la disattenzione delle istituzioni.

La mafia, per questi giovani, rappresenta la risposta all'esigenza di un senso di identità, di appartenenza, di rispetto e di ricchezza. Un modello "buono" o comunque appagante per la realizzazione di sé, non destinato al fallimento perché può contare su una rete sociale effettiva di sostegno.

I ragazzi sono attratti dal mondo mafioso in quanto in esso vedono la possibilità di arricchimento rapido, pensano al fatto che, divenuti uomini d'onore, saranno temuti e rispettati dagli altri. I giovani sono affascinati dal carisma di *leader* mafiosi, in particolare di quelli latitanti, che rappresentano un modello di riferimento.

Bisogna però osservare che ciò che dà risposta ai loro bisogni è la cultura di mafia, prima ancora che il sistema mafia.

L'onore, il rispetto e la dignità individuale sono questi i valori che caratterizzano i sistemi di mafia e che ne definiscono la cultura. Un bagaglio di riferimenti che spesso trae fonte di ispirazione proprio nella cultura popolare; solidarietà, centralità della famiglia e religiosità, sebbene siano valori solo "dichiarati" e non realmente vissuti, sono usati con la finalità di acquisire consenso e coprire una realtà violenta e prevaricatoria, intrisa di sessismo, razzismo e xenofobia. Una realtà dove nulla ha valore condiviso con la società civile, neanche la vita, se non l'affermazione e il successo individuale, la personalizzazione del conflitto e la sua risoluzione compromissoria o violenta, la prevaricazione verso chi è estraneo, l'induzione alla passività e all'omertà per i suoi associati.

L'affiliazione e il reclutamento dei ragazzi avvengono con modalità differenti in relazione ai territori e alle organizzazioni operanti.

In Campania il carattere giovanilistico e di impresa della camorra si avvale da sempre del coinvolgimento di bambini e ragazzi - reclutati per strada e usati di volta in volta come pusher, vedette, galoppini, armieri, esattori o killer – e negli ultimi anni sembra avere determinato una trasformazione genetica dei clan che, ribaltando le vecchie logiche, tendono a privilegiare nelle gerarchie i giovani rampanti.

L'escalation di violenza che ha visto protagonisti a Napoli giovanissimi aspiranti boss della camorra è uno dei segnali di una gravissima emergenza sociale che il Procuratore della Repubblica del capoluogo campano ha denunciato davanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali.

I minorenni sono impiegati in molte attività: dallo spaccio di droga, al compimento di atti estorsivi o di atti vandalici (ad esempio danneggiamento mediante incendio di autovetture). In quest'ultimo caso, gli atti illeciti sono una delle modalità con le organizzazioni mettono alla prova i giovani, chiedendo loro di dimostrare coraggio, capacità di utilizzare la violenza e intimidire.

In determinati territori i giovani sono pienamente coinvolti nelle dinamiche associative e purtroppo impiegati anche per la commissione di omicidi, motivo per il quale sono definiti baby killer. Il carcere è una situazione che molti ragazzi mettono in conto di affrontare. La reclusione è considerata un attestato di professionalità da esibire ai propri coetanei in libertà e, soprattutto, ai capi delle organizzazioni criminali.

In alcune realtà, come quella calabrese o siciliana dove le organizzazioni criminali hanno una base prevalentemente familiare, i ragazzi vivono in nuclei familiari, dove hanno da sempre respirato aria di violenza e di prevaricazione, in cui la cultura di mafia è tramandata per assicurare continuità alla “famiglia”.

Leonardo Sciascia ha scritto ne *“La Sicilia come metafora”* che *“In Sicilia la famiglia, nelle sue vaste ramificazioni, ha questa funzione: di proteggere, privilegiare i suoi membri rispetto ai doveri che la società e lo Stato impongono a tutti. E la prima radice della mafia”*. Non è un caso che nella terminologia propria della criminalità organizzata, si ricorra all’uso di espressioni che richiamano i vincoli familiari, quale l’appellativo “mammasantissima” o “padrino” per indicare il capo mafioso, l’espressione “affiliazione” per indicare la relazione tra l’individuo e la cosca o la parola “battesimo” per significare l’ingresso nella consorterìa mafiosa.

Ebbene, in tali contesti il processo di affiliazione comincia attraverso un’educazione che assume il carattere di un vero e proprio indottrinamento mafioso, spesso affidato alle donne allorquando la componente maschile è stata uccisa, è in carcere o latitante. Al minore è trasmesso un sistema di valori distorti, basato sulla affermazione di una diversità che si nutre di codici e rituali propri, illegali, la cui riconoscibilità sociale è affidata a una cultura basata sulla forza e la sopraffazione.

Anche le scelte più intime (matrimonio) sono condizionate dalla “famiglia” e spesso diventano un modo per suggellare sodalizi e, talvolta, per costruire delle vere e proprie prigioni culturali.

Ci sono adolescenti di mafia e madri di mafia, pronte a giustificare il reato del figlio, deresponsabilizzandolo e allontanandolo da un contesto sociale basato su regole di pacifica convivenza, così come madri che, sia pure consapevoli del coinvolgimento dei figli nei traffici illeciti familiari, restano in silenzio in nome e nell’interesse superiore della “famiglia”.

In queste famiglie è molto difficile immaginare una vita diversa da quella dei loro padri-padrini.

In buona sostanza, il mafioso o lo ndranghetista non è certamente un soggetto che trascura le sue responsabilità materiali di genitore, ma che piuttosto le interpreta secondo un codice diverso, alternativo a quello dello Stato democratico basato sul principio di legalità.

Ma vi è di più.

I minori nascono e crescono in contesti dove hanno visto uccidere i loro padri, fratelli, parenti. In questi casi, secondo il codice d’onore mafioso, deve scattare la vendetta, perciò violenza richiama violenza. Fin da piccoli, perciò, i minori respirano l’odio e la vendetta, sono addestrati all’uso delle armi, alla brutalità e all’uso della forza anche nei confronti dei familiari più stretti, quando trasgrediscono le regole.

Il fenomeno deve essere analizzato anche da un altro versante.

Le ferite prodotte dagli omicidi mafiosi sono profonde e i loro effetti si propagano con esiti diversi all'interno di una stessa famiglia, spesso per generazioni, modificando i destini e le scelte dei figli, dei figli dei figli.

Per un bambino crescere in contesti di mafia non vuol dire solo assorbire la negatività della dimensione valoriale sostenuta dalla sua famiglia, ma vuol dire anche subire la disincentivazione al processo naturale di progressivo distacco dal nucleo familiare di appartenenza e, senza neppure accorgersene, lo schiacciamento della propria individualità. Ciò ha come effetto inesorabile la perdita definitiva della propria autonomia e della propria personalità, che si dissolvono all'interno di un sistema di relazioni patologiche, in cui viene riconosciuto esclusivamente il gruppo familiare e non i singoli membri che lo compongono nelle loro diversità e nelle loro peculiarità.

Se è del tutto evidente che la semplice appartenenza a una famiglia mafiosa, qualora questa non trasmetta valori educativi indirizzati alla criminalità, non può costituire presupposto sufficiente per l'emanazione di provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale, è anche vero che l'educazione dei figli non è lasciata al libero arbitrio dei genitori o del genitore.

E' questa lettura che ha indotto alcuni uffici giudiziari minorili ad interrogarsi sull'idoneità genitoriale di chi interpreta il figlio soltanto come uno dei beni a sua disposizione, negandogli la possibilità di essere altro rispetto all'universo da cui proviene.

Ma qualcosa sta cambiando anche nel cuore di tenebra delle famiglie mafiose. Ci sono madri di ndrangheta, stanche di lutti e carcerazioni, che si rivolgono alla giustizia minorile nella speranza di un futuro diverso per i loro figli. Le prime crepe sono state aperte dal Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, che ha adottato provvedimenti di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale e, nei casi più gravi, affidato ragazzi e ragazze a comunità e famiglie in cui possano vivere più sicuri e liberi da condizionamenti mafiosi.

Il panorama però è più vasto.

Nei territori del Sud è diffuso il fenomeno di quei bambini e ragazzi che, pur non essendo necessariamente affiliati alle organizzazioni, vivono una pericolosa e a volte fatale contiguità con gli ambienti mafiosi, sia perché intrattengono rapporti di amicizia con soggetti organici, sia perché vi è in loro una sorta di adesione immaginaria e simbolica che li rende pronti a mettersi al servizio. Ragazzi che vivono nell'alone di mafia.

Infine, nella compiuta descrizione del fenomeno un richiamo deve essere fatto anche ai minori figli di mafiosi che hanno deciso di collaborare con la giustizia o ai minorenni diventati essi stessi testimoni di giustizia avendo fornito importanti informazioni per la scoperta di alcuni reati. Questi bambini e ragazzi hanno visto radicalmente cambiare la loro vita nell'arco di un tempo brevissimo, sono stati sradicati dal loro ambiente e sottoposti ad uno specifico programma di protezione.

Anche loro sono vittime di mafia e necessitano di adeguate tutele.

In conclusione, il rapporto tra giovani e criminalità organizzata è una questione cruciale. Agire su questo versante significa provare a prosciugare il bacino che alimenta e riproduce modelli mafiosi.

Il problema della delinquenza minorile oggi più che mai, proprio in relazione all'uso e alla presenza massiva di minori nei fatti di criminalità organizzata e alla suggestione esercitata da determinati modelli culturali, richiede una forte rivisitazione della materia e un potenziamento delle risorse destinate alle politiche sociali di prevenzione, che si sono



dimostrate inadeguate alla realtà dei fatti e alla evoluzione, o involuzione insieme, dei tempi e del costume sociale, purtroppo anche di quello criminale.

Parimenti, impone un deciso potenziamento delle risorse destinate alla giustizia minorile e una formazione mirata di tutti gli attori coinvolti, con l'individuazione di una rete che sia in grado di accompagnare i giovani sino al raggiungimento di un'autonomia esistenziale e lavorativa. Un potenziamento anche rispetto alle nuove frontiere di sfruttamento minorile da parte della criminalità organizzata, con attento studio delle fenomenologie emergenti, anche in altri territori non tradizionalmente collegati con la stessa.

Parallelamente, è necessario intercettare i bisogni sociali di determinati territori e riconquistarli culturalmente, in un'ottica di prevenzione del disagio e della devianza giovanile.

Ciò premesso, il tavolo di lavoro 10 con il presente lavoro si è proposto di operare una revisione critica degli istituti giuridici (penali, civili e procedurali), delle disposizioni di pubblica sicurezza e degli strumenti sociali previsti per la prevenzione del crimine minorile e a tutela dei minori appartenenti a contesti di criminalità organizzata anche straniera, che siano a qualunque titolo – autori o vittime di reati - destinatari di provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

L'obiettivo condiviso è stato quello di tracciare i contorni di un modello giuridico, organizzativo e sociale realmente efficace, che affronti in un'ottica di sistema il fenomeno del coinvolgimento dei minori nelle associazioni criminali e della suggestione esercitata da determinati modelli culturali nelle variegata realtà territoriali.

Quanto al metodo di lavoro, per gli evidenti limiti di tempo i coordinatori si sono limitati esclusivamente ad acquisire contributi scritti dai vari componenti e da alcuni esperti della materia, nonché ad alcuni interpellati e interlocuzioni informali.

Per lo stesso motivo, le attività del tavolo non si sono potute svolgere, come auspicato, in coordinamento con i tavoli Mafia, formazione e scuola, Mafia e vittime della mafia, Mafia e sport.

## **PROPOSTA 1**

### **L'indottrinamento mafioso e la responsabilità genitoriale**

#### **Linee guida, raccomandazioni e definizione articolato normativo**

.La responsabilità genitoriale, introdotta dal decreto legislativo 154/2013 che ha riscritto gli artt. 315 e ss. del codice civile, sostituendo il concetto di potestà genitoriale, è quel sistema di diritti e di doveri che spettano e devono essere esercitati da entrambi i genitori, nell'interesse del minore.

Quel che sembra emergere dalla novella legislativa è la stretta connessione tra diritti del minore indicati dall'art. 315 bis c.c.(come quello di essere mantenuto, educato, istruito ed assistito moralmente, a crescere e mantenere rapporti significativi con i parenti, essere ascoltato nelle decisioni che lo riguardano) e la responsabilità genitoriale: nel senso che quest'ultima appare funzionale a garantire i diritti di cui il minore è titolare, che in negativo costituiscono un limite all'esercizio dei poteri educativi in capo al genitore.

Può dunque affermarsi che nel nuovo sistema la responsabilità genitoriale è attribuita nell'interesse del minore, che necessita di essere orientato nelle scelte di vita personale: ciò significa che il superiore interesse del minore rappresenta un obiettivo limite all'esercizio della responsabilità genitoriale, in un rapporto di mezzo al fine all'interno del rapporto educativo.

Ciò premesso, appare opportuno interrogarsi se possa e debba comunque indicarsi una soglia insuperabile della libertà/discrezionalità educativa dei genitori o se si vuole un minimo comune che deve comunque connotare il processo educativo di qualsiasi minore, a prescindere dal contesto sociale e culturale di provenienza.

La dottrina, nell'affrontare il tema dei doveri genitoriali, individua taluni limiti estrinseci della libertà genitoriale nell'adempimento del dovere educativo, quali i principi fondamentali della Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il minimo etico imprescindibile per una convivenza civile, ovvero l'ordine pubblico e il buon costume.

Rilevanti le fonti sovranazionali, per il rinvio mobile operato dall'art. 117 Cost., e prima tra tutte la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1979, ratificata con l. 176/1991), sia per la funzionalità di tutti gli altri diritti della persona di età minore ivi consacrati al suo superiore interesse, sia per il contenuto esplicito dell'art. 29 in materia di educazione, che ne detta i contenuti oggettivi, salva la libertà di educare ma sempre nel quadro di *the best interest of the child*.

In sostanza, la funzione dei genitori, per quanto attiene soprattutto alla educazione e istruzione dei figli, non può essere dissociata dai valori generali della collettività e dalle stesse strutture sociali, nelle quali la famiglia è inserita. L'azione pedagogica dei genitori deve trovare rispondenza in quei valori fondamentali della coscienza sociale che la collettività considera in un certo momento storico come essenziali al vivere civile e, per converso, deve riflettere l'interesse del minore a essere educato e istruito socialmente per divenire il cittadino dotato di quella maturità necessaria a chi debba vivere in una comunità democratica, quale è quella che emerge dal nostro ordinamento costituzionale.

Tale condivisibile proposta costruttiva trova esteso riscontro nella nostra Costituzione che non sembra legittimare in alcun modo, pur nel rispetto dell'autonomia della famiglia, la totale assenza di qualsiasi interferenza *ab externo*.

Più in dettaglio, se è vero che l'ordinamento repubblicano rifiuta per principio qualsiasi ideologia di Stato che tenda ad uniformare l'educazione morale e intellettuale dei minori a principi e valori imposti per legge, ciò tuttavia non fa venire meno il disegno costituzionale che vuole l'intero processo di formazione del minore vincolato, ex art. 2 Cost., all'integrale sviluppo della sua personalità in un quadro che deve risultare "solidale" con i valori che la Costituzione indica a criterio direttivo dell'intero processo di formazione morale e intellettuale della gioventù.

Ecco allora che l'ampia autonomia assegnata ai genitori dagli artt. 29 e 30 Cost. non può essere intesa nel senso della separazione tra educazione familiare e valori generali della collettività: se prescrizioni costituzionali come quelle enunciate dagli artt. 2, 8, 21, 49 sanciscono l'illegittimità di qualsiasi disposizione legislativa o misura amministrativa ad esse contrarie, ugualmente esse rappresentano limiti alla autonomia educativa che i genitori non possono oltrepassare senza incorrere in un autentico abuso di quei poteri riconosciuti

dal richiamato art. 30 Cost., che legittima l'intervento dello Stato quando essi non sono in grado di assolvere al compito educativo.

Invero, la ratio dell'art. 30 Cost. non si identifica come l'omaggio reso ad un astratto principio di autonomia delle relazioni familiari, in quanto il Costituente persegue la tutela e la promozione della personalità minorile attraverso le relazioni familiari, sul presupposto che queste che ne costituiscano la sede o strumento funzionalmente più adeguato: ma non esclude che, nei casi in cui questa generale previsione sia smentita dai contenuti e dai metodi dell'educazione familiare, si debba intervenire.

Non vi è dubbio, inoltre, che l'ordinamento costituzionale riconosce un regime di speciale protezione nei confronti del minore - a garanzia dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità - in ragione della sua condizione di debolezza e della necessità di cure.

Come è noto, infatti, tanto il disposto costituzionale quanto il principio di derivazione pattizia del superiore interesse del minore, vincolano lo Stato a proteggere il fanciullo dalla condotta dei genitori a lui pregiudizievole e a porre in essere una multiforme attività di aiuto e supporto a tutela degli interessi della persona protetta.

I genitori devono dunque fornire ai figli un bagaglio educativo grazie al quale essi non pongano in essere comportamenti pericolosi e potenzialmente dannosi per i terzi e devono provvedere a correggere quegli aspetti del carattere del figlio che denotino imprudenza e leggerezza.

Nel delineare ulteriormente i contenuti minimi della proposta educativa doveroso appare, per la stretta aderenza e complementarietà con il dettato costituzionale, richiamare la normativa pattizia in materia.

Al centro della proposta educativa e degli eventuali interventi giudiziari ci deve essere sempre l'interesse del minore, come solennemente sancito dall'art. 24 par. 1, della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione Europea e dall'art. 3 della convenzione sui diritti del fanciullo stipulata a New York il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la Legge n. 176 del 27 maggio 1991: *"In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente"* (art. 3, comma 1).

Interesse che può comportare *"la separazione dai suoi genitori quando maltrattano o trascurano il fanciullo"* (art. 9 medesima Convenzione), la cui *"educazione – norma da non intendersi, in linea con i principi generali del preambolo, circoscritta all'ambito scolastico - deve avere come finalità il rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni Unite.. dei valori nazionali del paese nel quale vive e.. deve essere idonea a preparare il fanciullo ad assumere la responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza....(art. 29)"* .

L'art. 19, sancisce poi l'obbligo per gli Stati parti di adottare ogni misura (anche) legislativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di abbandono o di negligenza, con adozione di *"convenienti"* misure di protezione anche attraverso l'intervento giudiziario.

Ciò premesso, può ragionevolmente affermarsi che il dovere/diritto di educare, pur nell'ambito di una ampia discrezionalità genitoriale sui modelli ai quali ispirare la funzione educativa, deve essere iscritto in una cornice di principi e valori comuni della convivenza civile, sanciti a livello costituzionale e internazionale: una soglia insuperabile della discrezionalità educativa, oltrepassata la quale vi sarà violazione dei doveri o abuso dei

poteri discendenti dalla responsabilità genitoriale, con la conseguenza che in tali casi potrà essere consentita la separazione dai genitori – ancorché temporanea - allorché “è necessaria nell’interesse preminente del fanciullo” (in tal senso vedasi *Commento generale n. 1, sulle finalità dell’educazione, approvato dal Comitato sui diritti dell’infanzia del 17.4.2001 nel corso della 32° sessione-doc CRC/GC/2001/1*).

In altri termini, al dovere/diritto, costituzionalmente imposto e garantito, di educare il figlio nel rispetto della sua personalità in formazione e nel rispetto dei principi costituzionali e dei valori fondamentali della civile convivenza, corrisponde un diritto del minore di pari rango a essere educato nel rispetto della sua personalità in formazione e nel rispetto dei principi costituzionali e dei valori fondamentali della civile convivenza.

Da queste preliminari considerazioni ne deriva che il superiore interesse del minore deve prevalere anche rispetto all’esercizio della responsabilità genitoriale che, in una prospettiva puerocentrica, deve essere subordinata alle esigenze effettive di tutela e protezione dei figli di minore età, deve essere orientata a consentire loro l’armonioso sviluppo psico-fisico e a fornire un’educazione ispirata ai principi e valori di legalità, pace, uguaglianza e solidarietà, principi sanciti anche dalla nostra Carta Costituzionale (art. 2 Cost).

Quanto sopra argomentato ha una rilevanza centrale nell’ipotesi dei c.d. figli di mafia, volendo così riferirsi a quei minori coinvolti in attività di criminalità organizzata o che comunque ne subiscono la subcultura all’interno del nucleo familiare di provenienza: minori dunque esposti a contenuti educativi, che si manifestano sia mediante forme di indottrinamento sia mediante condotte genitoriali suscettibili di emulazione, volti alla trasmissione – e conseguente interiorizzazione - di “valori”, schemi comportamentali e modelli cognitivi che si pongono in profondo e radicale antagonismo con i valori fondanti una società civile, nel senso di “civilizzata”.

L’educazione all’illegalità, infatti, viola il diritto costituzionale del fanciullo ad essere educato nel rispetto *dei principi costituzionali e di legge*, rendendolo altresì particolarmente *vulnerabile* rispetto alla forza centripeta della criminalità organizzata di stampo mafioso.

In perfetta assonanza con quanto detto, sono le disposizioni della Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo che, nel marcare i limiti di ingerenza dell’autorità pubblica rispetto alla vita privata e familiare, la considera pienamente legittima (v. art. 8) laddove “*costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*”.

Ciò precisato, è pienamente legittimo, vieppiù doveroso, l’intervento dello Stato in ipotesi di indottrinamento alla cultura mafiosa del minore da parte della famiglia di appartenenza. I provvedimenti *de potestate*, infatti, appaiono espressione di una funzione pubblicistica, in quanto l’interesse tutelato nell’adozione di tali provvedimenti è anche un interesse pubblico: quello dell’educazione di un minore cui la società tutta è massimamente interessata, perché la corretta e responsabile formazione della personalità di un giovane è garanzia di un ordinato e progressivo sviluppo della convivenza civile di un paese.

Proteggere il minore dal pregiudizio che gli deriva dalla violazione del suo diritto ad essere educato nel rispetto dei principi costituzionali e dei valori della civile convivenza costituisce, a un tempo, protezione dell’interesse superiore del fanciullo e protezione della collettività del suo insieme.

Insomma, nell'equo bilanciamento degli interessi in gioco, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, sottolinea che prevale in uno stato democratico l'interesse del minore - che coincide con la tutela prioritaria del suo benessere psico-fisico - ed alla cui prioritaria concreta tutela possono essere sacrificati anche il suo stesso diritto alla vita privata e familiare (art. 8 conv. di Roma) e quella degli altri soggetti adulti coinvolti, purchè la valutazione di tale superiore interesse sia effettiva, attuale e il provvedimento sia assunto in un procedimento equo ai sensi dell'art. 6 della medesima Convenzione.

Fissati in tali termini i limiti insuperabili della discrezionalità genitoriale nell'espletamento della funzione educativa, è bene soffermare l'attenzione sui rimedi che l'ordinamento pone a tutela del minore in ipotesi di esercizio a lui pregiudizievole della responsabilità genitoriale.

La tutela del minore di mafia passa attraverso i meccanismi di controllo della relazione genitori - figli ed è sostanzialmente assicurata dal codice civile.

Innanzitutto, vengono in rilievo i tradizionali provvedimenti *de potestate*, ex art. 330 c.c., nella decadenza dalla responsabilità genitoriale, laddove la violazione dei doveri relativi all'ufficio o l'abuso dei relativi poteri arrechi un grave pregiudizio al minore; ovvero, ex art. 333 c.c., nell'adozione di provvedimenti convenienti (primo tra tutti l'allontanamento del minore o del genitore dalla residenza familiare), quando la condotta dei genitori risulti ragionevolmente pregiudizievole per il minore, anche se non tale da giustificare un provvedimento di decadenza.

Sono questi provvedimenti che non sanzionano la condotta dei genitori ma hanno come fine esclusivo la tutela del preminente interesse del minore.

La stessa finalità di tutela, di natura special-preventiva, si rinviene nelle misure amministrative per condotta irregolare del minore che possono prevedere, ai sensi dell'art. 25 del R.D.L. 20 luglio 1934 n. 1404, l'affidamento ai Servizi sociali minorili ovvero, nei casi più gravi (ad esempio di omissione di controllo o incapacità di controllo da parte della famiglia), il collocamento presso altro nucleo familiare o a strutture comunitarie.

Con la previsione della possibilità di disporre l'allontanamento del minore dal contesto familiare di appartenenza, sia pure come *extrema ratio*, il nostro legislatore ha fondamentalmente optato, a tutela dei minori inseriti in contesti familiari pregiudizievoli, per interventi caratterizzati da una impostazione prevalentemente di stampo civilistico e amministrativo, di tipo preventivo.

I provvedimenti di allontanamento dal contesto familiare o territoriale di appartenenza, possibili nei casi estremi illustrati, sembrano proporre un modello innovativo ed alternativo di tutela, efficace nei confronti dei minori inseriti in contesti ad alta densità criminale, funzionale ad evitarne la strutturazione criminale.

L'esperienza giudiziaria ha dimostrato che, per rendere la tutela piena ed efficace, è necessario che i provvedimenti *de potestate* siano abbinati a "prescrizioni" che interessino direttamente il nucleo familiare e che siano sostanzialmente finalizzate a sostenere e ad accompagnare i genitori - ove disponibili - nei processi di emancipazione, con azioni di educazione alla genitorialità o di recupero delle competenze genitoriali. Con le "prescrizioni", ad esempio, il giudice minorile può impartire al nucleo familiare la partecipazione a percorsi di educazione alla legalità ovvero a svariate attività che favoriscano il superamento di modelli educativi che si basano sulla cultura della violenza e della sopraffazione.

I provvedimenti *de potestate* – ai quali possono associarsi le misure rieducative previste dall'art. 25 del r.d.l. 20 luglio 1934 n. 1404 - sono esperibili tanto al fine di evitare il protrarsi del danno, quanto per evitare il verificarsi di un danno che appare altamente probabile.

Tutto ciò premesso, l'adozione di provvedimenti di decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale non può avvenire secondo un principio di automatismo, ma di volta in volta è necessario:

- 1) che si tenga conto del caso concreto, verificando – con adeguate indagini - se un provvedimento *de potestate* garantisca effettivamente il suo miglior sviluppo psico-fisico;
- 2) prevedere i necessari intrecci tra diritto – e sua applicazione nel caso concreto – ed analisi sociale comprendente quella delle relazioni familiari, anche da un punto di vista affettivo, dell'ambiente, dei sistemi e dei processi educativi in atto;
- 3) prevedere un progetto articolato di recupero graduale del minore e anche delle relazioni familiari, ove possibile e compatibile con il superiore interesse del minore.

### **Raccomandazioni**

**a.** Alla luce di quanto sopra detto, appare opportuno che il necessario “**rispetto dei principi costituzionali e di legge**” sia espressamente riportato nel disposto legale ogni qualvolta il legislatore faccia riferimento – diretto o indiretto - all'esercizio della funzione educativa, quale prerogativa genitoriale.

Ciò consentirà la definitiva **esplicitazione** di ciò che è **indiscutibilmente immanente nell'ordinamento giuridico** e al medesimo tempo indurrà l'interprete a una costante e individualizzata verifica del rispetto dei predetti principi e valori da parte del genitore nell'esercizio della funzione educativa, con auspicabili tensioni verso diffusi e uniformi orientamenti giurisprudenziali in ordine ai figli di mafia, **sempre laddove si evidenzi nel singolo caso concreto un pregiudizio minorile.**

Tale inserimento, infatti, lungi dal tradursi in censurabili e illegittimi automatismi relativi alla valutazione in termini di inidoneità genitoriale degli appartenenti all'organizzazione mafiosa, sarà invece in grado di rappresentare un necessario ed efficace **critério-guida** di riferimento nella valutazione della condotta genitoriale da parte dell'interprete nel singolo caso concreto. E ciò anche a prescindere dal tema che qui ci occupa.

**b.** Se si assume che il modello pedagogico delle famiglie di mafia – laddove in concreto accertato e con le precisazioni sopra esposte - è contrario al superiore interesse del minore e viola il suo diritto ad essere educato nel rispetto dei principi costituzionali e dei valori della civile convivenza; se si riconosce altresì che tale modello educativo è pregiudizievole per la salute psicofisica del fanciullo, allora sarà necessario valutare la rilevanza giuridica della inidoneità educativa del mafioso anche in altri ambiti del diritto di famiglia.

Innanzitutto, viene in rilievo l'affidamento del minore in sede di separazione dei coniugi. Il principio generale della bigenitorialità e quindi dell'affidamento condiviso, infatti, subisce eccezioni a favore dell'affidamento esclusivo laddove si configurino circostanze ostative e, nello specifico, laddove l'affidamento condiviso sia contrario all'interesse del minore in quanto a lui *pregiudizievole*.

Sembra evidente allora che affidare il figlio *anche* a quel genitore che indottrina o fornisce esempi di vita al fanciullo del tutto negativi e disvaloriali (come nella casistica riportata), pregiudizievoli per il suo benessere, sia contrario al superiore interesse del bambino ex art. 337 quater c.c.

Ancora, è opportuno considerare l'ipotesi di adozione del minore.

Come noto, infatti, tanto per l'adozione del minore italiano, tanto per quella del minore straniero, è necessaria una valutazione dell'idoneità dell'adottante ex legge n. 184/1983, art. 6, co. II.

Un giudizio, quello dell'idoneità dell'adottante a svolgere le funzioni genitoriali, che deve essere fatto in concreto, e non in modo astratto e generico, e soprattutto nell'esclusivo interesse del minore.

Sotto il profilo della (in)idoneità educativa dell'adottante, la giurisprudenza già si è pronunciata sulla "non irrilevanza" della pendenza di procedimenti penali per reati di notevolissima gravità, nonché della sottoposizione a misure preventive di sorveglianza speciale in pendenza di procedimenti penali per associazione a delinquere, rapina aggravata, usura, estorsione e bancarotta fraudolenta.

Sembra ragionevole quindi ritenere che il grado di coinvolgimento dell'individuo nell'attività di una organizzazione criminale di stampo mafioso possa e debba essere valutata ai fini del giudizio di idoneità.

Più delicata e complessa, nonché meritevole di uno specifico approfondimento che non è possibile qui porre in essere, appare la questione dell'adottabilità del minore allevato in famiglie di mafia.

Sembrirebbe tuttavia possibile, nella *valutazione complessiva* dello "stato di abbandono" del fanciullo, prendere in considerazione - quali indici rivelatori di "una radicale incapacità educativa manifestatasi in una vita irregolare, instabile e immorale" - la latitanza prolungata dei genitori o il coinvolgimento costante del minore in attività delittuose della "famiglia".

Per le stesse ragioni surriferite l'ufficio del tutore ex art. 348 c.c. dovrebbe essere precluso al mafioso: qui ciò che rileva, non è soltanto l'assenza o meno di carichi penali e quindi la mancanza di una "condotta ineccepibile", ma soprattutto il fatto che un soggetto appartenente ad una famiglia mafiosa difficilmente potrà dare "affidamento di educare e istruire il minore conformemente a quanto prescritto nell'art. 147 c.c.".

Infine, la (in)idoneità educativa di un genitore mafioso, potrebbe essere rilevante in sede di separazione, laddove il giudice è chiamato a verificare, ex art. 151 c.c., il "grave pregiudizio all'educazione della prole" come causa di addebito.

Per tutte le ipotesi menzionate, indici d'inidoneità a svolgere la funzione educativa - da apprezzare comunque in un quadro complessivo - potranno essere in una scala decrescente di conducenza le sentenze definitive di condanna per reati di mafia, le sentenze per gli stessi capi di imputazione non ancora passate in autorità di cosa giudicata, le misure di prevenzione *praeter delictum* fondate su un giudizio di "pericolosità sociale" dell'appartenente all'associazione mafiosa e le ordinanze cautelari personali.

Così delimitata la cornice normativa, resta aperto il problema di sostenere, con un ulteriore sforzo legislativo, il difficile compito di valutazione dei giudici minorili.

Il genitore che coinvolge il figlio minore in attività delinquenziali riconducibili al sodalizio di appartenenza viola o abusa dei suoi doveri educativi e, nel contempo, arreca pregiudizio al corretto sviluppo psico-fisico del minore.

Pertanto, al fine di sensibilizzare gli operatori del diritto minorile su questo tema specifico e armonizzare le prassi talvolta diverse, potrebbe essere opportuna la valutazioni di eventuali modifiche integrative della disciplina di cui agli artt. 330 e ss. c.c., avuto riguardo al tema specifico dell'indottrinamento o del pregiudizio mafioso.

Con l'obiettivo di uniformare gli interventi giudiziari *de potestate* e ancorarli ai principi costituzionali e di derivazione pattizia, potrebbe essere utile una puntualizzazione delle disposizioni normative civilistiche (art. 330 e 333 c.c.), con la precisazione che, in tutti gli interventi sulla responsabilità genitoriale (ablativi o limitativi), "l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente", ovvero la principale direttrice.

Al fine di tutelare il diritto fondamentale della persona di minore età a ricevere un'educazione responsabile, potrebbe essere utile un'integrazione dell'art. 315 bis c.c., che preveda il diritto del figlio minore a ricevere un'educazione che sviluppi il suo senso di responsabilità morale e sociale, nel rispetto dei valori condivisi della Repubblica, ovvero di quelli fissati nella carta costituzionale e nelle convenzioni internazionali a tutela dell'infanzia

In via correlata, potrebbe essere meglio definito il concetto di responsabilità genitoriale di cui all'art. 316 c.c., in correlazione agli artt. 147 c.c. e 315 bis c.c., tenendo conto della tensione specifica degli art. 2, 30, 31 comma secondo, 32 Cost.(tutela dell'integrità psico-fisica del minore coinvolto) e delle correlate convenzioni internazionali a tutela dell'infanzia.

Per completezza e in specifica aderenza al fenomeno dell'indottrinamento mafioso, potrebbe essere utile un'integrazione normativa degli artt. 330 e 333 c.c. conforme ai principi fissati dall'art. 8 della Cedu, con la previsione che gli interventi *de potestate* possono essere adottati, nel preminente interesse del minore, là dove "rappresentino una misura necessaria alla sicurezza nazionale, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

Ancora, al fine di sostenere il recupero delle competenze genitoriali, potrebbe essere utile un'integrazione degli artt. 330 e 333 c.c. nei termini già previsti dall'art. 11 L. 4 maggio 1983 n. 184, ovvero attribuendo espressamente la possibilità al Tribunale per i minorenni, ove ne ravvisi l'opportunità, di impartire con decreto motivato ai genitori o ai parenti prescrizioni idonee a garantire l'assistenza morale, il mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore, stabilendo al tempo stesso periodici accertamenti da eseguirsi direttamente o avvalendosi del giudice tutelare o dell'U.S.S.M. e dei servizi locali, ai quali può essere affidato l'incarico di operare al fine di più validi rapporti tra il minore e la famiglia.

In tale contesto, potrebbe essere prevista un'integrazione dell'art. 332 c.c. nei termini già indicati dalla proposta di legge n. 3523, presentata alla Camera dei Deputati il 12 gennaio 2016, che introduce un circuito comunicativo tra uffici giudiziari e la possibilità di reintegro nella responsabilità parentale per i genitori, privati precedentemente da un provvedimento, che intraprendono positivamente i percorsi di recupero delle competenze genitoriali. Ciò anche in riferimento a coloro che, genitori di figli di età inferiore a diciotto anni, siano ammessi ad un piano provvisorio di protezione o a speciali misure di protezione.

Tutto ciò al fine esplicito di introdurre meccanismi premiali e incoraggiare la scelta di intraprendere un percorso di legalità, nel preminente interesse del minore.

c. Al riguardo, deve ancora segnalarsi che il testo unico sulle spese di giustizia non prevede la possibilità di porre a carico dell'Erario – a differenza di quanto accade con le procedure di adozione - le spese necessarie per eventuali consulenze tecniche, talvolta indispensabili - nei procedimenti di volontaria giurisdizione ex artt. 330 e ss. c.c. - per valutare le condizioni



psico-fisiche del minore, le dinamiche relazionali con i genitori e le competenze educative dei medesimi.

La copertura di tale carenza normativa potrebbe fornire al giudice minorile uno strumento utile per valutare competenze genitoriali e condizioni psico-fisiche dei minori, allorché non siano esaustive le risultanze delle indagini delegate ai servizi socio-sanitari del territorio.

#### **Definizione articolato normativo**

Seguendo il percorso logico-argomentativo sin qui esposto si indica di seguito la proposta di un nuovo articolato normativo:

- **Art. 147 c.c.** : *“Il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire, educare nel rispetto dei principi costituzionali e di legge, assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 315-bis”*.

- **Art. 315-bis. c.c.**: *“Il figlio ha diritto di essere mantenuto, educato nel rispetto dei principi costituzionali e di legge, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni...”*

- **Art. 316 c.c.**: *“Entrambi i genitori hanno la responsabilità genitoriale che è esercitata di comune accordo, e in conformità con i principi costituzionali e di legge, tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni del figlio. I genitori di comune accordo stabiliscono la residenza abituale del minore...”*.

**Art. 330 c.c.** : *“Il giudice può pronunciare la decadenza della responsabilità genitoriale quanto il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri, con grave pregiudizio del figlio. In tal caso, per gravi motivi e nell'interesse superiore del minore, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa della persona di minore età.”*

*Il giudice può impartire prescrizioni idonee a garantire l'assistenza morale, il mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore, stabilendo al tempo stesso periodici accertamenti da eseguirsi direttamente o avvalendosi dei Servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia che, con la collaborazione dei servizi istituiti dagli enti locali, potranno operare al fine di più validi rapporti tra il minore e la famiglia, proponendo al giudice del procedimento pendente o al pubblico ministero presso l'ufficio giudiziario competente per la promozione del relativo procedimento di modifica, modifiche e integrazioni dei provvedimenti vigenti.*

*Il giudice adotta i provvedimenti di cui ai commi precedenti là dove rappresentino una misura necessaria alla sicurezza nazionale, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”.*

**Art. 333 c.c.**: *Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall'art. 330, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice può, secondo le circostanze e nell'interesse superiore del minore, adottare i provvedimenti convenienti e può disporre l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa della persona di minore età.*

*Il giudice adotta i provvedimenti di cui al comma precedente là dove rappresentino una misura necessaria alla sicurezza nazionale, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei*

*reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.*

*Il giudice può impartire prescrizioni idonee a garantire l'assistenza morale, il mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore, stabilendo al tempo stesso periodici accertamenti da eseguirsi direttamente o avvalendosi dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia che, con la collaborazione dei servizi istituiti dagli enti locali, potranno operare al fine di più validi rapporti tra il minore e la famiglia, proponendo al giudice del procedimento pendente o al pubblico ministero presso l'ufficio giudiziario competente per la promozione del relativo procedimento di modifica, modifiche e integrazioni dei provvedimenti vigenti.*

*Tali provvedimenti sono revocabili in qualsiasi momento”.*

## **PROPOSTA 2**

### **Raccomandazioni**

#### **Proposta operativa**

#### Riforma degli artt. 25 e ss. Regio decreto Legge n. 1404 del 20 luglio 1934

.Gli artt. 25 e ss. del regio Decreto Legge n. 1404 del 20 luglio 1934 prevedono la possibilità di applicare ai minorenni “irregolari per condotta o per carattere” determinate misure che vanno dall'affidamento ai servizi sociali al collocamento in comunità

Gli art. 25 bis e 26 estendono la possibilità di applicazione delle predette misure:

- a) ai minorenni che esercitano la prostituzione o vittime di reati a carattere sessuale (art. 25 bis);
- c) ai minorenni sottoposti a procedimento penale (art. 26) quanto non si ritenga o non si possa chiedere misura cautelare (anche se non imputabile per difetto di età) o quando vi sia stato proscioglimento per incapacità di intendere e di volere senza che sia stata applicata una misura di sicurezza;
- d) ai minorenni nei cui confronti il Tribunale abbia pronunciato sentenza di condanna con pena sospesa o di concessione del perdono giudiziale (art. 26 comma 2);
- e) ai minorenni il cui genitore serbi condotta pregiudizievole (art. 26 comma 3).

Le indicate misure, anche per l'ampiezza dei casi in cui vi si può ricorrere, sono uno strumento formidabile per la prevenzione dei reati, ma hanno dei limiti: 1) non è ben disciplinata la procedura e garantito il contraddittorio in ossequio ai dettami dell'art. 111 Cost.; 2) non è chiaro a quale servizio sociale (ente locale o ministeriale) spetti la fase esecutiva; 3) le comunità di accoglienza non sempre sono attrezzate professionalmente a contenere la pericolosità dei minori dalla condotta irregolare e/o evitarne la fuga.

Pertanto, si raccomanda una modifica della procedura con piena realizzazione del contraddittorio e garanzie di difesa in ossequio ai dettami dell'art. 111 Costituzione, con delega della fase esecutiva e della relativa *governance* agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni della Giustizia, di concerto con i servizi sociali e sanitari territoriali.

E' necessario predisporre delle comunità ove accogliere i minorenni (situate anche in luoghi lontani dal territorio di provenienza), che consentano un controllo più rafforzato di quello normalmente esercitato nelle altre comunità.

Parallelamente, è avvertita l'esigenza di una adeguata formazione professionale per gli operatori delle comunità gestite da privati per l'accoglienza di minorenni sottoposti a procedimento penale (in misura cautelare o che stanno svolgendo un programma di messa

alla prova con collocamento in comunità) o sottoposti a misura ex art. 25 Regio decreto Legge n. 1404 del 20 luglio 1934 o ex art. 330 e ss.c.c.

La simultanea presenza in comunità di minorenni allontanati da casa in base a provvedimento civile di protezione e di minorenni sottoposti a misura cautelare o amministrativa è spesso difficilmente gestibile soprattutto in territori in cui è forte la presenza della criminalità organizzata.

I minorenni allontanati da casa perché in condizioni di pregiudizio a causa della condotta dei genitori, infatti, devono potere godere di libertà (di movimento o altre, quali l'uso del computer o del cellulare) che, invece, non possono essere concesse a quelli sottoposti a procedimento penale.

Sarebbe opportuna, pertanto, la modifica dell'art. 10 del D.Lvo 272/89 che impone l'indicata promiscuità.

Il ritardo nelle procedure di accredito, ovvero nei pagamenti delle rette alle comunità di accoglienza, specie se situate fuori dalla regione di appartenenza, determina il rischio di interrompere i processi educativi avviati. Pertanto, è raccomandabile sia prestata particolare attenzione e tempestività da parte degli uffici competenti nel versamento dei contributi per le spese di affidamento o di ricovero, da anticiparsi a carico dell'Erario. Parimenti, è auspicabile che siano effettivamente avviate le procedure per il rimborso delle rette nei confronti degli esercenti la responsabilità genitoriale, nei casi in cui sia possibile ai sensi del citato art. 25 ultimo comma.

### **PROPOSTA 3**

#### **Proposta operativa**

#### **La figura del curatore speciale nei procedimenti *de potestate* e amministrativi e del tutore**

.Si tratta di due figure nodali in caso di procedimenti e, successivamente, di provvedimenti sulla responsabilità genitoriale.

##### **a) curatore speciale.**

La figura processuale è da nominarsi in caso di conflitto di interessi del minorenne con i suoi genitori o comunque con coloro che esercitano le responsabilità genitoriali ai sensi sia della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori ratificata con l. 77/2003, sia degli artt. 78 e sgg. del codice di rito.

La figura del curatore del minore, soggetto autonomo titolare di diritti, nella prassi giurisprudenziale ha assunto una dimensione sempre più importante, svolgendo un ruolo fondamentale sia durante il procedimento che nella fase esecutiva dei provvedimenti.

Dovrebbero, tuttavia, meglio definirsi i compiti del curatore speciale del minore – nei casi di conflitto di interessi con il genitore mafioso - e la procedura di nomina: le fonti sono eterogenee (normativa sovranazionale, codicistica e normativa speciale) e gli stessi compiti del curatore sono sinteticamente individuati solo nell'art. 10 della Convenzione di Strasburgo di cui sopra, in quelli di fornire informazioni e spiegazioni al minorenne, se dotato di capacità di discernimento, e di riferirne l'opinione al giudice.

La funzione di curatore speciale può essere svolta da avvocati con formazione specialistica -come la stessa Convenzione autorizza e come la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha confermato- i quali possono contestualmente assumere la difesa tecnica

Nella prassi giudiziaria i curatori svolgono spesso - con la loro attività anche extraprocessuale - una funzione nodale di collegamento nella triangolazione processuale tra il minore, i suoi familiari e il giudice, oltre che un punto di riferimento imprescindibile nella fase esecutiva dei provvedimenti.

E' anche da considerare che il curatore speciale dovrebbe esaurire ruolo e funzione con la definizione del procedimento nel quale è stato nominato: diviene importante che quindi gli sia assicurato nel provvedimento definitivo la prosecuzione della funzione.

Il curatore, infatti, ai sensi dei compiti assegnatigli dalla Convenzione di Strasburgo, è il soggetto che spiega al minore - e, a volte, ai familiari - il contenuto e le finalità del provvedimento *de potestate*, che lo assiste durante il suo ascolto da parte del giudice e lo accompagna nelle non sempre agevoli fasi esecutive dei provvedimenti.

La figura del curatore del minore è contesa tra due esigenze: quella di rappresentare il minore (con le sue aspirazioni e le sue capacità, oltre che con i suoi difetti ed errori), trasformando in richieste processuali quanto da lui emerge, e quella di far sì che le ricchezze che vengono portate dagli organi dello Stato nell'intervento nel sistema familiare, sia possibile che siano accolte e sfruttate dal destinatario dei provvedimenti.

Soprattutto nei difficili momenti che seguono all'allontanamento, l'ascolto diretto e il reperimento di ogni elemento utile sul minore fa del curatore una funzione essenziale del procedimento e quindi la figura capace di indicare, proponendo i necessari correttivi al tribunale, l'opportuno bilanciamento fra la richiesta di revisione di vita che si fa allo stesso minore e la sua necessità di non perdere se stesso.

Ciò premesso, in aderenza alle prassi giurisprudenziali maturate dai vari uffici giudiziari minorili, di sicura utilità potrebbe essere una più puntuale disciplina in ordine: 1) alla nomina del curatore speciale, da prevedersi anche d'urgenza ai sensi dell'art. 336 terzo comma c.c., come d'altronde ormai indicato anche da copiosa giurisprudenza della Corte di Cassazione; 2) ai suoi poteri/doveri/facoltà nel procedimento, oltre a quelli più specificamente difensivi se avvocato, partendo da quanto previsto dall'art. 10 della Convenzione di Strasburgo; 3) al suo coinvolgimento nella fase esecutiva dei provvedimenti *de potestate* e amministrativi.

Parimenti, un ruolo fondamentale riveste la formazione specifica di tale figura, la cui scelta prioritaria dovrebbe preferibilmente farsi ricadere su avvocati che acquisiscano una particolare formazione, da condividere con la magistratura e i servizi socio-sanitari del territorio.

La preparazione culturale e giuridica dei curatori deve essere particolarmente attenta e approfondita, con previsione di un'adeguata remunerazione per un "lavoro" che deve essere svolto con dedizione di tempo e risorse professionali, anche al di fuori del processo.

Logico corollario potrebbe essere la previsione legislativa di costituzione presso l'autorità giudiziaria di appositi elenchi, eventualmente da formarsi con la collaborazione dei Consigli degli ordini degli avvocati e dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e delle province autonome, nei termini già previsti dalla recente legge 7 aprile 2017, n.47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati).

#### **b) Tutore**

Analoghe considerazioni possono richiamarsi per la figura del tutore, in presenza di provvedimenti ablativi della responsabilità genitoriale e, già durante il processo, di provvedimenti sospensivi di detta responsabilità.

Le funzioni tutorie sono totalmente vicarie di quelle genitoriali, con l'assunzione di rilevanti responsabilità da parte delle persone che le espletano.

La disciplina codicistica, tutta incentrata sui diritti patrimoniali dei minori, costruita su esigenze sociali e giuridiche totalmente diverse (artt. 345 e sgg. c.c.), è assolutamente inadeguata per i compiti di tutori di minorenni coinvolti in situazioni di criminalità organizzata, così come in quelle di minorenni stranieri non accompagnati, anche per le connesse gravi responsabilità.

**E', pertanto, auspicabile: 1) una più puntuale disciplina delle funzioni tutorie e curatorie, che armonizzi le normative sovranazionali e interne in materia di nomina, poteri, doveri dei rappresentanti del minorenne, in considerazione delle plurime pronunce della Corte di Cassazione a partire dal 2010; 2) la revisione integrale della disciplina codicistica del tutore, anche con il coordinamento della normativa di nomina (oggi il tutore viene nominato sia dal giudice tutelare sia dal tribunale per i minorenni e le competenze si intersecano); 3) la disciplina del coinvolgimento delle figure di rappresentanza del minore nella fase esecutiva dei provvedimenti *de potestate* e amministrativi; 4) la formazione di elenchi di professionisti adeguatamente formati all'espletamento delle funzioni con la previsione di appositi corsi di formazione professionale e culturale, con particolare riguardo alle criticità delle curatele e tutele di minorenni coinvolti nella criminalità organizzata, con il concorso nella formazione dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e delle province autonome, degli organismi forensi, della magistratura specializzata e dei servizi alla persona.**

#### **PROPOSTA 4**

##### **Definizione di articolato normativo**

##### **Indottrinamento mafioso e reato di maltrattamenti intrafamiliari**

.Le leggi devono tutelare tutti, ma in particolare coloro che non possono difendersi da soli e soprattutto i minori, ai quali la vita non ha concesso risorse familiari, culturali e ambientali idonee a garantire il loro diritto inviolabile a un sano sviluppo psico-fisico.

A tal fine, il fenomeno della responsabilità genitoriale con riferimento all'indottrinamento mafioso deve essere valutato anche sotto il profilo penale.

Il genitore che coinvolge sistematicamente il figlio minore in attività delinquenti per agevolare il sodalizio di appartenenza abusa dei suoi doveri educativi e viola il diritto fondamentale del minore di ricevere un'educazione conforme ai parametri costituzionali e della civile convivenza.

In altri termini, il familiare che favorisce l'adesione del minore alle logiche criminali, attraverso la trasmissione dei disvalori dell'antigiuridicità, con induzione dei giovani a comportamenti violenti o a devianza, non può che considerarsi maltrattante ai sensi dell'art. 572 c.p..

La lettura interpretativa dell'articolo 572 del codice penale, così come operata, potrebbe fondare l'intervento del legislatore con l'esplicita previsione dell'indottrinamento malavitoso quale ipotesi specifica di condotta maltrattante, al fine di scongiurare lo sviluppo di differenti ipotesi interpretative della norma, a discapito dell'esigenza di assicurare omogenee forme di tutela della persona minore di età su tutto il territorio nazionale.

In sintesi, all'art. 572 c.p. potrebbero aggiungersi i seguenti commi: **“3.La disposizione di cui al primo comma si applica anche a chiunque, in violazione dei doveri educativi connessi alla responsabilità genitoriale, arrechi pregiudizio all'integrità psico-fisica di un minore sottoposto alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia.**

**4.Ai fini della presente disposizione si intendono per “doveri educativi” connessi alla responsabilità genitoriale anche quelli richiamati dall'art. 29 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata con L. 27 maggio 1991, n. 176.**

Ovvero, se si vuole restare su un piano più generico, potrebbe definirsi **“doveri educativi connessi alla responsabilità genitoriale”**, quelli **“indirizzati al rispetto dei principi costituzionali e di legge”**.

L'indottrinamento malavitoso, ove inteso come ipotesi di reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi comporterebbe, da un lato, la tempestiva comunicazione di reato da parte della Procura ordinaria dall'Autorità giudiziaria minorile, ai sensi dell'art. 609 *decies* del codice penale (come riformulato dal D.L 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n. 119) per l'attivazione dei provvedimenti di tutela previsti e, dall'altro, l'obbligo per il Tribunale per i minorenni della immediata trasmissione della *notitia criminis* alla Procura ordinaria per il delitto commesso dai genitori in danno della prole.

## **PROPOSTA 5**

### **Raccomandazione**

#### **Definizione di articolato normativo**

#### **Vittime dei reati di mafia: tutela, giustizia riparativa e momenti formativi**

.Nei casi di faide tra gruppi malavitosi – ciclicamente ricorrenti nei contesti dominati da circuiti di criminalità organizzata strutturati su base familiare o locale - deve valutarsi la possibilità di prevedere appositi strumenti di tutela giuridica e sociale, sia per evitare reiterazione di reati in una spirale perversa di ritorsioni, sia per tutelare i minori coinvolti da ulteriori pregiudizi alla loro integrità psico-fisica.

A tal fine, potrebbe essere utile una normativa che preveda l'onere per gli uffici di Procura ordinaria di segnalare al Procuratore della Repubblica per i minorenni e al tribunale per i minorenni, nei termini di cui all'art. 609 *decies* c.p. e quando si procede per reati c.d. di sangue (omicidi e tentati omicidi) maturati in contesti di criminalità organizzata, ogni situazione di pregiudizio all'integrità psico-fisica di minori congiunti di vittime di reati mafiosi.

Tale circuito comunicativo consentirebbe agli uffici giudiziari minorili gli opportuni interventi di supporto e di tutela preventiva nei termini di cui agli artt. 330 e ss.c.c. o ex art. 25 RDL 1404/34.

La posizione delle vittime di mafia deve essere valutata anche in relazione ad altro profilo. Come sperimentato da diversi Uffici di Servizio sociale per i minorenni appare opportuno, nell'ambito dei percorsi di messa alla prova previsti ex art. 28 del D.P.R. 22.9.1988 n. 448 nei procedimenti penali per reati di criminalità organizzata o caratterizzati dalla relativa subcultura, favorire incontri di mediazione.

In tali casi, in linea con l'orientamento normativo indicato nel decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 n. 29, che recepisce in Italia la direttiva del Parlamento europeo e del consiglio del 25 ottobre 2012, n. 29, istituendo norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, è auspicabile che le vittime siano libere nel prestare il consenso ad intraprendere il percorso di mediazione, sentendolo come un invito, come una reale possibilità di avere un luogo protetto, dove potere parlare liberamente, e non come un qualcosa che possa avere una refluenza nel percorso processuale dell'autore del reato che deve seguire, comunque, il suo corso.

Pertanto, soltanto lo svolgimento di un tratto del percorso di mediazione, come i colloqui preliminari con le vittime, si prefigurerebbe già come un successo.

Nel caso di indisponibilità della vittima diretta ad intraprendere il percorso di mediazione, si potrebbe comunque pensare ad una mediazione con vittima aspecifica, che sia rappresentativa di una tipologia di vittime e appartenente ad un'associazione di vittime.

Ciò premesso, si ritiene utile per i programmi di messa alla prova prevedere:

- a) il coinvolgimento dei giovani nella conoscenza delle storie di vittime di mafia degli specifici contesti territoriali (anche attraverso incontri con i familiari delle vittime);
- b) incontri con le realtà territoriali impegnate nella lotta alla criminalità organizzata (istituzioni, associazioni di volontariato etc.);
- c) incontri con persone che, dopo percorsi di recupero, hanno scelto la legalità;
- d) visione di documentari o film che riguardino le storie delle vittime di mafia e abbiano finalità pedagogiche, con obiettivo di stimolare riflessioni critiche;
- e) visione di documentari o film che dissacrino il mito mafioso.

Analoga, previsione potrà essere estesa nei percorsi di recupero previsti per i minori dalla condotta irregolare e sottoposti a tutela con i provvedimenti civili ex artt. 330 e ss .c.c. e art. 25 RDL n.1404/34; inoltre, ove ne ricorrano i presupposti, l'attività di mediazione può anche prevedersi in favore dei condannati sottoposti a misura alternativa alla detenzione.

Nei contesti territoriali a rischio è quasi sempre distorta nei giovani la percezione dei rappresentanti delle Forze dell'Ordine, considerati pregiudizialmente "nemici".

Ciò premesso, sembra opportuno - come sperimentato da diversi uffici giudiziari minorili- prevedere lo stabile coinvolgimento - nei percorsi di recupero previsti con l'istituto della messa alla prova ex art. 28 del D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448- dei Comandi provinciali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Questura, con programmi di educazione alla legalità appositamente strutturati in relazione ai reati che siano espressione di una cultura mafiosa e anche là dove le forze dell'ordine siano parti offese.

I percorsi di recupero programmati con tali modalità potranno consentire ai giovani coinvolti di vivere significative esperienze e, nel contempo, favorire l'obiettivo di riavvicinare - attraverso la mediazione tra autore del reato e vittima - ambiti culturali diversi e sanare la distorta tendenza a considerare come "nemici" gli appartenenti alle istituzioni indicate.

L'istituto anzidetto -utilizzato in modo accorto - può rivelarsi nella sua concreta applicazione - con le modifiche normative/regolamentari occorrenti - un'opportunità per quei ragazzi (imputati) ai quali non è stata offerta fino a quel momento alcuna prospettiva virtuosa, per sperimentare alternative culturali che vanno nella direzione del reale distacco dai percorsi delittuosi intrapresi.

**Raccomandazione.**

- a) Quando si procede per reati c.d. di sangue (omicidi e tentati omicidi) maturati in contesti di criminalità organizzata, potrebbe essere utile una normativa che preveda l'obbligo per il Procuratore della Repubblica ordinario di segnalare al Procuratore della Repubblica per i minorenni e al tribunale per i minorenni, nei termini di cui all'art. 609 *decies* c.p., ogni situazione di pregiudizio all'integrità psico-fisica di minori congiunti delle vittime.

#### **Definizione di articolato normativo**

b) Integrazione dell'art. 27 del D.Lvo 28 luglio 1989, n. 272, con la previsione di apposite indicazioni da parte del giudice per il progetto di messa alla prova elaborato in favore dei minori o giovani adulti che abbiano commesso reati di natura mafiosa o che siano espressione della relativa subcultura, nei termini che seguono: "2 bis. Il giudice, nei casi in cui sia richiesto dalla particolare natura del reato o dalle condizioni familiari e ambientali in cui lo stesso è maturato, può stabilire che il progetto di intervento sia integrato con le seguenti attività: 1) coinvolgimento del minorenne o giovane adulto nella conoscenza delle storie di vittime di mafia degli specifici contesti territoriali (perfino attraverso incontri con i familiari delle vittime); 2) incontri con le realtà territoriali impegnate nella lotta alla criminalità organizzata; 3) incontri con persone che, dopo percorsi di recupero, hanno scelto la legalità; 4) visione di documentari o film che riguardino le storie delle vittime di mafia e abbiano finalità pedagogiche, con l'obiettivo di stimolare riflessioni critiche; 5) visione di documentari o film che dissacrino il mito mafioso; 6) coinvolgimento dei Comandi provinciali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Questura, con programmi di educazione alla legalità appositamente strutturati in relazione ai reati che siano espressione di una cultura mafiosa".

### **PROPOSTA 6**

#### **Circuito comunicativo tra uffici giudiziari**

##### **Definizione articolato normativo**

.La tutela dei minori di mafia perché sia effettiva postula il tempestivo intervento del Tribunale per i minorenni e richiede la rapida acquisizione di ogni utile contributo informativo qualificato, tutte le volte in cui il nucleo familiare del minore sia inserito in contesti di criminalità organizzata o comunque emergano condizioni di pregiudizio per soggetti minorenni.

E' necessario dunque un solido circuito informativo tra l'Autorità giudiziaria ordinaria e quella minorile, che consenta al Tribunale per i minorenni, di adottare, sia pure in costanza di indagini preliminari e con tutte le cautele che garantiscano la segretezza delle informazioni, i convenienti provvedimenti *de potestate* o amministrativi, tutte le volte che il superiore interesse del medesimo lo richieda. Sono i momenti di collegamento tra le diverse Autorità giudiziarie (ordinaria e minorile) a consentire la rapida presa in carico del minore, tutte le volte in cui quest'ultimo versi in situazione di pregiudizio legata a contesti familiari e non di criminalità organizzata, conosciuti soltanto dalla Procura ordinaria.

Oggi, tuttavia, al di là della previsione che vincola, ai sensi dell'art. 609 *decies* c.p., l'Autorità giudiziaria ordinaria a trasmettere all'Autorità giudiziaria minorile ogni utile comunicazione circa la pendenza di un procedimento penale per i soli delitti nella norma specificati, nessuna disposizione normativa prevede un raccordo obbligatorio tra i diversi Uffici giudiziari in tutti i casi di concreto pregiudizio legato al contesto malavitoso, familiare



o locale. Un siffatto scambio di informazioni, tra l'altro, potrebbe rivelarsi quale strumento utilissimo per garantire non solo la piena tutela dei minori ma anche la salvaguardia delle indagini e dell'acquisizione di genuine fonti di prova, tutte le volte in cui è ragionevole ritenere e prevedere che i minori contesi possano costituire un prevedibile strumento di ricatto nei confronti del genitore non affidatario che abbia deciso di intraprendere un percorso di collaborazione con la giustizia, dissociandosi dalle dinamiche familiari criminali. Tale necessità è fortemente avvertita in quei contesti territoriali ad alta densità criminale, come ad esempio la Calabria, ove l'educazione all'illegalità inizia, sin dalla prima infanzia, in famiglia e dove dunque i tradizionali sistemi di intervento sono inadeguati.

Per ovviare a tale carenza normativa, gli Uffici Giudiziari del Distretto della Corte di Appello di Reggio Calabria hanno siglato in data 21 marzo 2013 un protocollo d'intesa.

Tale documento operativo prevede un sistema stabile di raccordo tra la Procura della Repubblica DDA, gli altri Uffici inquirenti del distretto e gli Uffici giudiziari minorili (Procura della Repubblica e Tribunale per i Minorenni), in ordine alla segnalazione di tutte le situazioni di pregiudizio familiare per il minore per la conseguente attivazione delle procedure civili e penali a tutela dei minori, in parallelo o in esito ai procedimenti per reati di criminalità organizzata e altro.

Lo scopo è consentire che le informazioni sul contesto familiare dei minori, acquisite nell'ambito di procedimenti di competenza dei vari uffici giudiziari, siano portate a conoscenza della Procura minorile per l'eventuale attivazione innanzi al Tribunale per i minorenni dei provvedimenti a tutela ex artt. 330 e ss.c. o ex art. 25 RDL 1404/34.

Il protocollo, in particolare, prevede, quanto alle concrete modalità operative e all'esigenza di tutelare il segreto investigativo, la trasmissione all'Autorità giudiziaria minorile dei soli atti utili per le connesse procedure civili, in un'ottica di bilanciamento tra il segreto dell'indagine penale e quello non subvalente di tempestiva tutela dei minori in situazioni di pregiudizio.

Tale strumento potrebbe indubbiamente costituire una buona base di partenza per un intervento del legislatore finalizzato alla previsione di una norma *ad hoc* che preveda e disciplini lo scambio di informazioni tra l'Autorità giudiziaria ordinaria e quella minorile.

La necessità di attivare un circuito comunicativo tra uffici giudiziari nei termini già disciplinati dal protocollo del distretto giudiziario di Reggio Calabria - in tutti i casi di pregiudizio familiare e ambientale per i minori appartenenti o contigui a contesti di criminalità organizzata - potrebbe essere consacrata in apposite disposizioni normative, in termini sostanzialmente analoghi a quelli previsti dalla proposta di legge n. 3523, presentata il 12 gennaio 2016 alla Camera dei deputati, d'iniziativa dei parlamentari Bruno Bossio, Aiello, Albanella, Bargerò, Bossa, Carella, Carloni, Carnevali, Carocci, Casellato, D'Incecco, Fragomeli, Gasparini, Lodolini, Magorno, Oliverio, Salvatore, Piccolo, Preziosi, Ragosta, Romanini, Sgambato, Zanin e Zoggia.

L'eventuale previsione normativa potrebbe fungere da stimolo per collaborazioni tra uffici giudiziari con competenze diverse, ma tra loro complementari, per il conseguimento degli obiettivi prefissati, ossia la prevenzione del disagio giovanile legato alla cultura malavitosa o dei rischi per l'incolumità psico-fisica dei minori coinvolti.

Parimenti, l'adozione di una norma esplicita potrebbe stimolare la sensibilità necessaria e armonizzare le prassi – talvolta diverse - tra i tribunali per i minorenni e, più in generale, tra gli uffici giudiziari coinvolti.

Si potrebbe pertanto, in aderenza al circuito comunicativo già sperimentato a Reggio Calabria, prevedersi un obbligo di coordinamento aggiungendo all'art. 371 c.p.p. (**Rapporti tra diversi uffici del pubblico ministero**) i commi 4 e 5 nei termini che seguono: 4) *Il Procuratore della Repubblica, quando procede per taluni dei delitti indicati nell'art. 407, comma secondo lett. a) e, comunque, per i delitti previsti dall'art. 609 decies c.p., là dove emergano situazioni pregiudizievoli per l'integrità psico-fisica di soggetti minorenni, riconducibili a condotte dei genitori idonee a integrare i presupposti per un intervento di cui agli artt. 330 e 333 c.c., provvede a darne immediata comunicazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni;* 5) *Nei casi sopra indicati si applica la disposizione di cui al comma 1 e gli uffici diversi che procedono a indagini collegate nei distinti procedimenti penali e civili, si coordinano tra loro avendo cura che l'eventuale audizione del minore avvenga con le cautele previste dall'art. 362 comma secondo c.p.p. e in un'unica soluzione al fine di evitare pregiudizievoli reiterazioni di esami. Possono altresì procedere congiuntamente al compimento di specifici atti”.*

In via consequenziale, potrebbe prevedersi una modifica **dell'art. 118 bis norme di attuazione c.p.p., secondo comma** nei termini che seguono: “*Quando di loro iniziativa o a seguito di segnalazione prevista dal comma 1, più uffici del pubblico ministero procedono a indagini collegate nei casi di cui all'art. 371 c.p.p., i procuratori della Repubblica ne danno notizia al procuratore generale del rispettivo distretto”.*

Ancora, potrebbe ipotizzarsi una modifica dell'art. **292 del codice di procedura penale, aggiungendo il comma 3bis:**” *L'ordinanza con cui il giudice applica la misura della custodia cautelare in carcere o quella degli arresti domiciliari per taluni dei delitti indicati nell'art. 407, comma 2, lett.a) e, comunque, per i delitti previsti dall'art. 609 decies del codice penale, nei confronti di soggetto maggiorenne che abbia figli di età inferiore agli anni 18, deve essere comunicata al Tribunale per i Minorenni e al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330 e ss. del codice civile”.*

**All'art. 656 del codice di procedura penale,** potrebbe aggiungersi il **comma 3 bis, formulato nei termini che seguono:**” *L'ordine di esecuzione della sentenza di condanna a pena detentiva emessa nei confronti di soggetto maggiorenne che abbia figli di età inferiore agli anni 18 deve essere comunicato al Tribunale per i Minorenni e al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330 e ss. del codice civile”.*

Inoltre, sarebbe molto utile prevedere degli specifici obblighi di segnalazione agli uffici giudiziari minorili, nei casi di latitanza prolungata di un genitore: l'eventuale previsione normativa consentirebbe di attivare gli accertamenti necessari a valutare la sussistenza di un rischio di indottrinamento mafioso o deviante dei minori, nonché l'opportunità di interventi a tutela, ricorrendone gli ulteriori presupposti.

**All'art. 296 c.p. (latitanza)** potrebbe aggiungersi il comma sesto, definito nei termini che seguono: “*Il provvedimento che dichiara la latitanza di un soggetto che abbia figli di età inferiore agli anni 18 deve essere comunicato senza indugio alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e al Tribunale per i minorenni competenti per territorio per le opportune iniziative a tutela della prole”.*

## **PROPOSTA 7**

### **Iniziative della polizia giudiziaria e altro**

### **Definizione di articolato normativo**

.Attualmente, a parte l'ipotesi dell'obbligo di informazione al tribunale per i minorenni previsto dall'art. 609 decies del codice penale, che riguarda alcune ipotesi di reato, sia pure molto gravi, come la pornografia minorile o i maltrattamenti in famiglia, non esiste un obbligo generale di informare gli uffici giudiziari minorili competenti per territorio nel caso in cui uno e entrambi i genitori siano stati tratti in arresto, per qualunque altro reato, ovvero quando si ravvisino condizioni di pregiudizio tali da legittimare interventi ex art. 330 e ss.c.c.. L'assenza di un obbligo di informazione in generale impedisce all'autorità giudiziaria di intervenire tempestivamente a tutela di minori che, in casi di tal fatta, corrono un duplice rischio: o essere allontanati dal contesto familiare in via d'urgenza dagli operatori dei servizi territoriali senza il vaglio della magistratura, oppure essere lasciati senza alcun intervento utile in contesti potenzialmente pregiudizievoli per la loro incolumità psico-fisica.

In termini sostanzialmente analoghi a quelli previsti dalla proposta di legge n. 3523, presentata il 12 gennaio 2016 alla Camera dei deputati, potrebbe essere funzionale una normativa che preveda l'obbligo della polizia giudiziaria o dell'autorità giudiziaria procedente di riferire agli uffici giudiziari minorili, contestualmente alla notizia di reato che riguardi soggetti maggiorenni, ogni informazione riguardo a situazioni intrafamiliari pregiudizievoli per lo sviluppo psico-fisico dei minori che potrebbero sostanziare gli estremi per un intervento sulla responsabilità genitoriale ai sensi degli artt. 330 e ss. c.c.. Parimenti, tale obbligo potrebbe prevedersi nei casi di cui agli artt. 609 decies c.p. e nell'eventualità di arresto o fermo per reati di criminalità organizzata nei confronti di persone che hanno figli di minore età, prevedendo le seguenti integrazioni:

- 1) art. 347 comma 1 bis c.p.p.: *Nei casi indicati dal comma 1, nei casi relativi ai delitti indicati nell'art. 407, comma 2, lett.a), e, comunque, per i delitti previsti dall'art. 609 decies del codice penale e quando emergano situazioni comunque pregiudizievoli per l'integrità psico-fisica di soggetti di età inferiore agli anni 18, la polizia giudiziaria segnala, senza ritardo, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni ogni notizia utile anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330 e ss del codice civile*".**
- 2) Art. 387 bis c.p.p. (Adempimenti della polizia giudiziaria nel caso di arresto o di fermo di soggetto maggiorenne cha abbia figli di età inferiore agli anni 18):**
  1. *Nell'ipotesi in cui il soggetto arrestato o fermato per taluni dei delitti indicati nell'art. 407, comma 2, lett. A), e, comunque, per i delitti previsti dall'art. 609 decies del codice penale e abbia figli di età inferiore agli anni 18, la polizia giudiziaria deve senza indugio dare notizia dell'avvenuto arresto o fermo al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i Minorenni anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330 e ss del codice civile.*"
- 3) art. 609 decies., primo comma, c.p. : “ .....il procuratore della Repubblica ne dà notizia al tribunale per i minorenni *e, anche ai fini del coordinamento previsto dall'art. 371 c.p.p., al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni*".**

Le modifiche sopra suggerite dovrebbero essere accompagnate da una adeguata formazione e sensibilizzazione degli operatori delle forze dell'ordine in ordine alle questioni minorili, da realizzarsi secondo un programma mirato, che preveda il coinvolgimento dei vari attori del mondo della giustizia minorile.

Utile punto di partenza potrebbe essere il protocollo d'intesa siglato dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza con il Ministero dell'Interno-Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che ha realizzato un vademecum contenente linee guida e istruzioni operative per sostenere il lavoro quotidiano delle Forze di polizia e per fornire concreti spunti sul tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

## **PROPOSTA 8**

### **Tutela dei minori figli di madri detenute**

#### **Proposta operativa**

.Nei casi di custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri di prole di età non superiore a sei anni o di loro sottoposizione al regime degli arresti domiciliari nelle ipotesi di cui all'art. 275 comma quarto c.p.p. (nel testo risultante dall'art. 1, co. 1 legge 62/2011), gli stringenti vincoli imposti ai familiari detenuti si riflettono spesso sulla condizione dei minori, i quali hanno diritto alla loro vita di relazione, fondamentale per un equilibrato sviluppo psico-fisico.

A tal fine, sarebbe molto utile – nei termini già disciplinati dal protocollo giudiziario indicato – prevedere un circuito comunicativo e un obbligo di coordinamento tra gli uffici giudiziari interessati (Procura Ordinaria e Procura Minorile), con l'obiettivo di attivare le iniziative necessarie a contemperare le esigenze cautelari del procedimento penale in corso e quelle (parimenti meritevoli di tutela) dei minori ad intrattenere le relazioni indispensabili per il normale sviluppo psico-fisico (frequenza scolastica e di ambiti ricreativi, rapporti con altri familiari e operatori dei Servizi Sociali delegati dal tribunale per i minorenni, visite pediatriche etc.), con corrispondente modulazione del regime coercitivo del genitore.

Al riguardo, la proposta di legge n. 3523, sopra meglio delineata, potrebbe costituire un punto di partenza.

Parimenti, potrebbe essere utile l'implementazione delle soluzioni previste dal protocollo di intesa siglato in data 6 settembre 2016 tra il Ministero della Giustizia, il Garante per l'Infanzia e L'Adolescenza, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'associazione Bambini senza sbarre onlus.

## **PROPOSTA 9**

**Adeguamento della disciplina processual-penalistica, con previsione della possibilità di prevedere l'incidente probatorio congiunto nella concomitanza di due distinti procedimenti penali in cui vi è il concorso di maggiorenni e minorenni nel reato, nei casi in cui: 1) il teste o persona sottoposta alle indagini da sentire in incidente probatorio è minorenne; 2) occorre valutare la capacità a testimoniare o l'attendibilità psichiatrica forense, con prova congiunta da estendersi anche alle contestuali perizie.**

#### **Proposta operativa**

.Nei casi di connessione tra procedimenti penali per reati commessi, in concorso, da soggetti maggiorenni e minorenni può verificarsi la necessità di procedere all'esame di vittime di criminalità organizzata come di indagati minorenni.

Questo comporta la concreta eventualità che il minore (parte offesa, indagato o semplice teste) debba essere sottoposto ad audizioni ripetute dinanzi ad autorità giudiziarie diverse. Le problematiche che a tale evenienza conseguono chiamano in causa alcuni approdi della ricerca scientifica.

Le scienze cognitive hanno dimostrato come la memoria sia un fenomeno dinamico e largamente ricostruttivo che consta di diversi processi su ciascuno dei quali possono agire fattori di distorsione cognitivi, emotivi, relazionali e culturali.

Le fonti di distorsione esterne (informazioni post-evento) interagiscono e interferiscono con la capacità di ricordare e possono essere molto subdole. La maggior parte dei bambini e dei minori hanno una capacità cognitiva adeguata per fornire una testimonianza accurata, anche bambini di tre anni possono testimoniare accuratamente su eventi personali significativi, incluse situazioni che li coinvolgono come vittime.

Al tempo stesso, però, quanto più il teste è piccolo tanto più è suggestionabili dinanzi a domande suggestive o a un interrogatorio pressante. Tra i diversi fattori che possono incidere sulla rievocazione del ricordo uno particolarmente importante è lo stress proprio perché molti degli eventi di cui i bambini sono chiamati a riferire sono appunto di natura stressante. La testimonianza in sede giudiziaria non è esente da questi fattori di distorsione. Uno dei rischi più frequenti e deleteri per la qualità dei ricordi forniti dai bambini è che nel corso di una procedura giudiziaria i minori siano soggetti a varie testimonianze rese a persone diverse, situazione che puntualmente si verifica quando il medesimo testimone (minorenne) deve essere sentito dinanzi all'autorità giudiziaria per i Minori e dinanzi al tribunale ordinario.

Il contatto con il contesto penale e, soprattutto, la richiesta ripetuta di riportare l'esperienza traumatica, oltre ad essere di per se potenzialmente stressanti, rischiano di indurre distorsioni nel racconto. A questo si aggiungono le caratteristiche dell'intervistato (età, suggestionabilità ed altre caratteristiche della persona ivi comprese situazioni patologiche) e la modalità dell'esame, che se caratterizzata da domande suggestive e fuorvianti può portare non solo alla distorsione del ricordo originario, ma perfino alla produzione di falsi ricordi. Infine, va tenuto conto che partecipare ad un processo giudiziario può comportare un aumento del rischio di stigmatizzazione e vergogna per i bambini. Si pensi ai procedimenti penali per abusi sessuali o per fatti che vedono coinvolte persone cui il minore è affettivamente legato (genitori o familiari) o persone capaci di emanare un'aura intimidatoria.

I rischi che la ripetizione di una testimonianza comporta quando è coinvolto un minore sono innegabili e meritano una riflessione sull'opportunità di soluzioni procedurali diverse.

Il protocollo siglato dagli uffici giudiziari della Corte di Appello di Reggio Calabria in data 21.3.2013 indica una possibilità per ridurre tali rischi nel caso di concomitanza di due distinti procedimenti penali per il concorso tra maggiorenni e minorenni nel reato e prevede *" la celebrazione di un unico incidente probatorio con la presenza di tutte le parti coinvolte ( per garantire il rispetto del contraddittorio.....Tale soluzione potrebbe adottarsi anche nei casi di concorrenti procedimenti penali per reati sessuali ( commessi i concorso tra maggiorenni e adulti) e aventi minori come vittime da escutere e aventi "*.

Questa prassi, fino ad ora, ha prodotto risultati positivi: oltre a sottrarre testi/indagati vulnerabili al rischio di usura, ha contratto i tempi dei procedimenti assicurando notevoli

risparmi all'erario (per rimborso spese di viaggio a testimoni, per incarichi peritali e relative liquidazioni che possono essere conferite in un unico contesto).

L'intervento normativo auspicato dovrebbe muoversi entro le seguenti direttive:

- la norma dovrebbe avere carattere generale avendo come precipua finalità la salvaguardia del minorente testimone o indagato dal rischio usura;
  - i due procedimenti per incidente probatorio dovrebbero mantenere la reciproca autonomia, si salderebbe solo il momento della celebrazione dell'udienza, unica sarebbe la video registrazione, unica la trascrizione di quanto accade in udienza;
  - i presupposti sarebbero: concomitanza di due distinti procedimenti penali in cui vi è il concorso di maggiorenni e minorenni nel reato, udienza congiunta nei soli casi in cui il teste o indagato da sentire in incidente probatorio è minorente; nei casi in cui occorre valutare la capacità a testimoniare o l'attendibilità psichiatrica forense la prova congiunta dovrebbe estendersi anche alle contestuali perizie;
  - la celebrazione di udienza congiunta non sarebbe automatica ma dovrebbe esserci un margine di delibazione riservato al gip. I due gip dovrebbero raccordarsi tra loro e valutare l'ipotesi congiunta, con specifico riferimento anche alle esigenze di speditezza e autonomia dei procedimenti. Ognuno dovrebbe motivare sulla richiesta e il disaccordo precluderebbe il tutto senza conflitti possibilità che insorgano conflitti;
  - la richiesta di incidente probatorio congiunto dovrebbe essere avanzata dal pubblico ministero ordinario e da quello minorile, potrebbe essere formulata anche dalla persona offesa tramite il pubblico ministero o dalla persona sottoposta alle indagini, fatti salvi i casi di cui al 392 comma 1 bis cod. proc. penale. Nel primo caso il pubblico ministero dovrebbe promuovere il raccordo di cui all'art. 118 disp. att. del codice di procedura penale;
  - le richieste dovrebbero essere depositate presso le rispettive cancellerie. I due gip valuteranno autonomamente l'ammissibilità incidente probatorio dandone reciproca comunicazione;
  - nel caso in cui l'incidente probatorio congiunto fosse ritenuto ammissibile i gip fisserebbero, previo raccordo l'udienza davanti al tribunale per i minorenni (essendo questo l'unico ufficio dotato di aule per l'audizione protetta) ;
  - gli atti rimarrebbero depositati presso le rispettive cancellerie e nei due giorni precedenti le parti potranno prendere visione ed estrarre copia atti, così tutti sarebbero in condizione di conoscere gli atti di entrambi i procedimenti (nella realtà si tratta sostanzialmente di un unico procedimento);
  - la nomina dei periti si concentrerebbe sulle stesse persone, con ripartizione dei costi (indennità e liquidazioni onorari) tra i due uffici giudiziari.
- Valuterà il legislatore se mutuare da questa prassi virtuosa una proposta normativa.

## **PROPOSTA 10**

### **La perdita della responsabilità genitoriale e le fattispecie associative**

#### **Proposta operativa**

Altro spunto di riflessione riguarda la pena accessoria di cui all'art. 34 codice penale.

La decadenza dalla potestà (ora responsabilità) genitoriale è una pena accessoria di forte impatto sanzionatorio con riflessi significativi nella prospettiva generale preventiva e

speciale preventiva della pena. Il codice penale indica i delitti per i quali si applica la decadenza dalla responsabilità genitoriale oltre alla previsione generale per il caso di condanna alla pena dell'ergastolo.

L'art. 1 comma 3-bis, D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L.17 aprile 2015, n. 43, ha previsto che in ipotesi di condanna per una delle fattispecie di cui agli artt. 270 -bis, 270-ter, 270-quater, 270-quater1, 270-quinquies del codice penale si applica, obbligatoriamente, la pena accessoria della perdita della responsabilità genitoriale

La scelta di un genitore che avvia il figlio minorenni al crimine organizzato (che sia terrorismo, mafia, traffico di stupefacenti), così come a delitti ove è esposta a rischio la vita del minore, viola irrimediabilmente i diritti fondamentali del fanciullo, sfregia per sempre il tempo dell'innocenza. Se pienamente condivisibile appare la scelta operata dal legislatore con il decreto legislativo n. 7 del 2015, non si ravvisa una plausibile ragione per non estendere l'applicazione della pena accessoria all'ipotesi di condanna per i reati di cui agli articoli 416 bis c.p. e 74 DPR 309/90, fattispecie che per ontologia strutturale e allarme sociale sono di pari livello (basti pensare al fenomeno dello spaccio organizzato affidato a giovanissimi, che vede tristemente alla ribalta delle cronache i distretti giudiziari campani). Si tratta di ipotesi in cui non è sufficiente la sospensione dalla responsabilità genitoriale per il tempo di esecuzione di una pena non inferiore a cinque anni di reclusione. La decadenza, invece, rafforzerebbe la funzione generale preventiva e speciale preventiva della pena soprattutto in contesti criminali a forte connotazione familiare, dove il coinvolgimento di minorenni anche non imputabili in gravi delitti è norma di vita.

Ciò premesso non può ignorarsi che la norma di cui all'art. 1 comma 3-bis D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L.17 aprile 2015, n. 43, sconta un grave "deficit di determinatezza".

La scelta di ampliare il novero dei delitti per i quali si applica la pena accessoria potrebbe essere l'occasione per definire più compiutamente cosa si intende per "coinvolgimento" che determina - in ipotesi di condanna - la perdita della responsabilità genitoriale e per limitare l'applicazione della pena accessoria - nei reati elencati dall'art 1 comma -3bis del decreto legislativo 7/2015 e nelle fattispecie di cui agli artt. 416 bis c.p. e 74 D.P.R. 309/90 - al solo caso del coinvolgimento di un minorenni soggetto all'autorità parentale del condannato.

Onde evitare rigidi automatismi, inoltre, potrebbe prevedersi la clausola già prevista dall'art. 32 c.p., salvo che il giudice disponga altrimenti nell'interesse superiore del minore. Soluzione utile a modulare la pena, anche quella accessoria, in relazione a condotte del genitore che in corso di processo depongano per una resipiscenza e ai parametri forniti dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 31 del 23 febbraio 2012 e n. 7 del 23 gennaio 2013.

Analogamente, il coinvolgimento di un figlio minorenni in un reato associativo potrebbe integrare una specifica aggravante dei delitti previsti dagli art. 416 bis e 74 D.p.r. 309/90, a puntualizzazione delle ipotesi già previste dall'art. 112 c.p..

## **PROPOSTA 11**

### **Estensione del potere di arresto o di accompagnamento a seguito di flagranza ex art. 18 D.P.R. 448/88**

#### **Proposta operativa**

.I limiti edittali previsti per il potere di arresto e le modifiche introdotte in materia di cessione di sostanze stupefacenti hanno limitato di molto i casi di arresto in flagranza di reato per i minorenni. L'istituto dell'accompagnamento a seguito di flagranza previsto dall'art. 18 bis D.P.R. 448/88, che potrebbe avere una efficacia di valenza di stigmatizzazione per il minorenne colto in flagranza di reato (soprattutto nel caso in cui ai sensi del comma 4 lo stesso venga portato in un centro di prima accoglienza ovvero in una comunità), è di fatto inutilizzato per i troppo stringenti presupposti applicativi con riferimento alla previsione dei limiti edittali di pena. Capita così spesso che di fronte a condotte anche molto gravi (accoltellamenti, spaccio di sostanze stupefacenti, resistenza a pubblico ufficiale con lesioni..) la polizia giudiziaria non possa far altro che riaffidare il minorenne ai genitori. Posto che per il codice di procedura penale minorile l'arresto è sempre facoltativo, non ha senso imporre limiti così stringenti al potere di arresto, considerato che la risposta immediata è quella maggiormente percepita dai ragazzi e dà loro la possibilità di attivare subito un processo di revisione del proprio operato, presupposto indefettibile per qualsiasi intervento educativo.

Va inoltre evidenziato che, soprattutto nell'ipotesi di reato commesso in concorso con persone adulte, il mancato arresto del minorenne a fronte dell'arresto dei concorrenti, contribuisce ad alimentare il diffuso sentimento di impunità dei minorenni e, quindi, anche l'idea che possa essere conveniente coinvolgerli nella commissione di reati.

E', pertanto, auspicabile estendere il potere di arresto e di accompagnamento a seguito di flagranza ex art. 18 D.P.R. 448/88 ad alcuna tipologia di reati, quali la cessione di sostanze stupefacenti di cui all'art. 73 comma V D.P.R. 309/90, lesioni con armi bianche, resistenza a pubblico ufficiale con lesioni.

Quanto alle necessarie iniziative di sensibilizzazione e formazione delle forze dell'ordine sul tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si rimanda alle considerazioni operate sub proposta 7.

## **PROPOSTA 12**

### **Intercettazione del disagio minorile. Modifica della normativa in materia di segnalazione per inosservanza dell'obbligo scolastico e delle relative sanzioni**

**Proposta operativa.**La dispersione scolastica rappresenta una prima e fondamentale spia del disagio giovanile e delle carenze educative di determinati nuclei familiari, incapaci di garantire il diritto fondamentale all'educazione scolastica.

La violazione da parte dei genitori del dovere di impartire o far impartire ai figli adeguata istruzione integra una semplice contravvenzione con una sanzione (fino a trenta euro di ammenda) del tutto inadeguata alla gravità del fatto. La norma, peraltro, come ribadito di recente dalla Corte di Cassazione (cfr. Corte di Cassazione, sezione III Penale, sentenza 6 dicembre 2016-31 gennaio 2017, n. 4520) ha riguardo solo all'istruzione elementare mentre resta del tutto priva di sanzione l'inosservanza dell'obbligo scolastico negli ulteriori gradi.

L'iter previsto per le segnalazioni dal decreto Ministeriale n. 489/2001 (disposizioni riprese dalla Legge 53/03 e dal decreto legislativo 76/05), non sempre rispettato, è peraltro estremamente farraginoso e rende spesso l'intervento tardivo.



Oltre all'introduzioni di sanzioni che possano avere maggiore deterrenza, quindi, sarebbe opportuno prevedere un iter più veloce e snello per le segnalazioni gravando i dirigenti scolastici di un più preciso obbligo.

Una soluzione adeguata potrebbe essere quella di prevedere un obbligo normativo di segnalazione agli uffici giudiziari minorili (Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni) a carico dei dirigenti scolastici, integrando a tal fine l'art. 731 c.p., per ogni intervento di carattere preventivo ai sensi degli artt. 25 RDL 1404 e/o 330 e ss c.c..

Parimenti, potrebbe essere utile siglare protocolli di intesa territoriali tra gli Uffici scolastici provinciali, le autorità giudiziarie minorili e i servizi socio-sanitari locali, con l'obiettivo di portare immediatamente a conoscenza (degli organi giudiziari e non preposti alla tutela dei minori) tutte le condotte irregolari che, anche non costituenti reato, possano essere la spia di un disagio personale e familiare (ad esempio, oltre alla dispersione scolastica, atti di bullismo, gravi forme di intemperanze caratteriali etc.).

A tal fine, un parametro di riferimento potrebbe essere rappresentato dal protocollo siglato in data 8.2.2017 da tutti gli uffici giudiziari della Corte di Appello di Reggio Calabria con l'Ufficio Scolastico provinciale, i Servizi Sociali degli enti locali e l'Asl.

La predisposizione su base nazionale di una schema di protocollo o di un Accordo Quadro volto a semplificare il circuito comunicativo sopra indicato potrebbe rappresentare la chiave di volta per uniformare gli interventi e le prassi, consentendo interventi psico-sociali e, ove necessario, giudiziari volti a sanare le situazioni di pregiudizio.

La codificazione e l'uniformazione di alcune prassi potrebbe, inoltre, essere uno strumento operativo utile per una formazione congiunta, con alunni, docenti, operatori dei servizi socio-sanitari e rappresentanti delle forze dell'ordine: tutto con l'obiettivo di prevenire la dispersione scolastica, la tossicodipendenza, il bullismo, il disagio giovanile e, più in generale, la devianza, fenomeni sociali che costituiscono terreno di coltura delle organizzazioni criminali.

## **PROPOSTA 13**

### **Fase esecutiva dei provvedimenti de potestate e amministrativi: il ruolo dell'amministrazione, la necessità dello sviluppo di un comune metodo di lavoro e di un Osservatorio nazionale**

#### **Proposta operativa**

.E' evidente come un percorso di contrasto allo sviluppo di famiglie mafiose, che si vada ad aggiungere a quello tradizionale costituito essenzialmente dalla repressione penale, impone una riflessione ampia sulla strategia delle politiche sociali nei territori di mafia. E' evidente la necessità di investire, oltre che sugli apparati di sicurezza, di investigazione e di controllo sul territorio, anche, e probabilmente soprattutto, sul tessuto sociale dal quale genera la forza attrattiva delle mafie. In questa prospettiva le politiche in materia di giustizia (quella minorile in particolare) e di esecuzione penale devono farsi carico, insieme agli enti territoriali, di individuare percorsi di recupero che, in modo il più possibile precoce, possano rappresentare un'alternativa valida alla proposta di aggregazione dei gruppi e delle famiglie criminali. Un aspetto di particolare rilievo riguarda la necessità di investire, non solo sui minori, ma anche su tutti i componenti delle famiglie mafiose. E' indispensabile tentare di scardinare l'intero

nucleo familiare dalla logica criminale mettendo elaborando strategie di trattamento finalizzate ad offrire, anche agli adulti, l'opportunità di scegliere. In questo campo deve essere coltivata la possibilità di dare un senso al tempo scandito dalla pena valorizzando percorsi trattamentali che possano consentire, anche al mafioso apparentemente irriducibile, l'opportunità di riflettere sulla propria vita e su quella dei propri familiari nei termini che meglio si specificheranno nella proposta n. 21.

Ciò premesso, la necessità di assicurare capillarità e un metodo uniforme di intervento su scala nazionale suggerisce di individuare quale referente privilegiato dell'Autorità giudiziaria minorile gli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni dell'amministrazione della Giustizia (USSM), e di attribuire a tali organi dello Stato la regia degli interventi penali, civili e amministrativi, da svolgersi in cooperazione con i servizi sociali e sanitari degli enti territoriali e le risorse del volontariato qualificato. In via consequenziale, risulta opportuno potenziare gli organici di tali Uffici anche con la presenza esperti in pedagogia, psicologia, sociologia e criminologia e codificare metodologie di rete negli interventi a tutela dei minori delle mafie, nei termini previsti dall'istituendo Accordo quadro relativo al progetto "Liberi di Scegliere". Parimenti, è auspicabile l'istituzione a livello centrale, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un Tavolo tecnico permanente per la tutela dei minori di mafia, per il monitoraggio del fenomeno e l'elaborazione di misure, interventi e programmi, in linea con quanto previsto dal D.P.C.M. 10 marzo 2009, n. 43 (Regolamento recante istituzione e funzionamento del nuovo Osservatorio Nazionale sulla famiglia).

Ciò premesso si propone di: a) attribuire agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni della giustizia minorile la governance della fase esecutiva dei provvedimenti civili (art. 330 e ss c.c.) e amministrativi a tutela dei c.d. minori di mafia, in raccordo con i servizi socio-sanitari del territorio, con le risorse del volontariato qualificato e, ove necessario, con le forze dell'ordine; b) potenziare gli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni anche con la presenza di esperti in pedagogia, psicologia, sociologia e criminologia e, nell'attesa dell'espletamento di concorso, prevedere – sul modello delineato dall'art.80 dell'Ordinamento Penitenziario – l'assunzione a contratto di tali professionisti quali consulenti da inserire nelle equipe di lavoro degli USSM, attingendo le risorse finanziarie anche dal programma operativo nazionale PON "Legalità" 2014-2020 (azione 4.1.2.); c) modificare l'approccio operativo degli Assistenti Sociali degli USSM e dei consulenti esterni, alla luce della nuova tipologia di utenza e delle nuove modalità di comunicazione, con previsione di setting semistrutturati e utilizzo di strumenti di comunicazione tecnologica, con orari di lavoro flessibili, in funzione dei tempi vissuti dalla popolazione giovanile; d) estendere su base nazionale l'Accordo quadro tra il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'interno, la Regione Calabria e gli Uffici giudiziari minorili di Catanzaro e Reggio Calabria ipotizzato per la realizzazione del progetto "*Liberi di scegliere*" a tutela di minori e giovani adulti provenienti e/o inseriti in contesti di criminalità organizzata; f) istituire a livello centrale, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Tavolo tecnico permanente per la tutela dei minori di mafia, del quale potrebbero fare parte rappresentanti del Ministero della giustizia, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Salute, del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Garante Nazionale per l'infanzia nonché le associazioni con comprovata esperienza nella promozione dei diritti dei minori e degli adolescenti, per il monitoraggio del fenomeno e per la elaborazione di misure, interventi e programmi nazionali e territoriali, in linea con quanto previsto dal D.P.C.M. 10 marzo 2009, n. 43.

## **PROPOSTA 14**

### **Formazione mirata degli operatori della giustizia minorile e l'antropismo mafioso**

#### **Proposta operativa**

.La creazione di un metodo di lavoro comune e la formazione di equipe educative specializzate antimafia, calibrate in relazione alle specificità dei singoli territori e delle caratteristiche delle locali mafie, è un obiettivo primario.

Una metodica di intervento che riguardi giovani con problematiche speciali richiede una formazione specifica e adeguati interventi di carattere psicologico, che tengano conto delle peculiarità dei contesti territoriali di provenienza e delle caratteristiche delle famiglie in cui crescono, sviluppando tratti di personalità devianti.

Negli anni, il problema dello psichismo mafioso ha assunto un rilievo sempre più importante e ha trovato negli studi del prof. Girolamo Lo Verso il suo epicentro.

Gli studi sulla psicologia del fenomeno mafioso sono iniziati dopo le stragi del 1992 ed il primo articolo su questo tema fu pubblicato nel 1994. Da allora è stato approfondito tramite lo studio di perizie, di intercettazioni, parlando con vittime, membri di associazioni antiracket, giudici e forze dell'ordine. La scuola palermitana facente capo al Prof. Lo Verso ha contattato in un'ampia ricerca tutti gli psicoterapeuti delle tre regioni (Sicilia, Calabria, Campania) principalmente interessate al fenomeno e condotto gruppi di ricerca/intervento in numerosi comuni siciliani. Ha studiato anche la 'Ndrangheta con gruppi al 41 bis del carcere di Reggio Calabria ed approfondimenti di vario tipo, con epigoni che hanno cominciato a lavorare con la 'Ndrangheta in Lombardia (dr. Toni Giorgi) e con i minori (dr. Enrico Interdonato). Di questa ricerca interessano, in questa sede, soprattutto gli approfondimenti scientifici di tipo teorico-clinico.

Come segnalato dal prof. Lo Verso, l'uomo è costituito dall'interezza delle sue esperienze biologiche, mentali, relazionali. Tutte legate alla storia personale, ai vissuti rispetto ad essa, alla famiglia, all'antropologia in cui si è nati, alle esperienze quotidiane e mentali fatte dalla nascita. Questa premessa per segnalare che il punto centrale emerso dagli studi è che nei mondi di mafia (Cosa nostra, 'Ndrangheta, Camorra Casalese) non esiste la categoria di io e di individualità. Il mafioso è totalmente immerso nel mondo che lo ha concepito. In lui l'io ed il noi sono le stesse cose.

Per il mafioso, come per ogni fondamentalista, ma in maniera ancora più totalizzante, l'altro non esiste come persona a lui simile. Il mafioso viene costruito dal suo mondo familiare (che comprende "totalmente" la famiglia allargata ed il suo paese o quartiere) per essere "nient'altro che" un fedele membro della mafia. Lo stesso al femminile, sia pure con ruoli diversi ma oltretutto indispensabile. Il concepimento del mafioso prevede una totale identificazione da parte sua con la famiglia o con il gruppo di riferimento. Ciò ne fa una sorta di esecutore acritico e muto. L'unica motivazione è il potere dell'organizzazione mafiosa e del noi.

Da tale quadro antro-psicologico non restano esclusi i minori, che rappresentano anzi le prime vittime della mafia.

Un minore cresciuto e concepito da questo mondo è incorporato totalmente e profondamente (in un certo senso, sino a un livello profondamente inconscio e corporeo). L'educazione

mafiosa che inizia sin dalla nascita fino all'età adulta rinforza tutto ciò. Spezzare queste spirali antropologico-familiari, proporre modelli psico-relazionali e cognitivo-culturali diversi da quelli familiari attraverso una quotidiana e diversa esperienza è l'unica speranza. Un progetto educativo che alimenti delle speranze di successo deve tenere conto di tutto questo e dei fenomeni in atto dentro le mafie.

E' pertanto auspicabile assumere esperti in antropismo mafioso da inserire nelle equipe educative degli U.S.S.M. operanti nei territori degradati del Mezzogiorno e siglare protocolli di intesa tra il Dipartimento Giustizia Minorile e di comunità e le cattedre universitarie di Psicologia del fenomeno mafioso, di Psicoterapia, di Competenze relazionali nell'intervento clinico (Università di Palermo), di Psicopatologia nei contesti di vita (Università Cattolica di Brescia), di Analisi dei fenomeni devianti (Lumsa Palermo), con l'obiettivo di costruire una metodologia operativa adeguata e garantire l'adeguata formazione professionale, secondo le seguenti linee guida:

- 1) Costituire un primo gruppo di lavoro, avvalendosi di professionisti che abbiano esperienza specifica nel settore dello psichismo mafioso, prevedendo un coordinamento operativo. Il centro di raccordo potrebbe essere costituito presso il Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità.
- 2) Tracciare una metodologia di approccio che sia in grado di inserire le singole storie dei ragazzi dentro i più ampi contesti in cui esse si originano, collocando il focus esplorativo anche su una dimensione antropo-culturale (presso contesti, ambienti, stili di vita, credenze, linguaggi) e intra-inter-familiare (presso i legami più significativi, i loro contenuti, le dinamiche criminali, le vicende giudiziarie), in quanto la soggettività del minore è anche strettamente legata alle caratteristiche della singola "famiglia" mafiosa di provenienza e delle esigenze dinamiche legate al preciso momento storico che sta vivendo
- 3) Disegnare un progetto di aiuto individualizzato (P.A.I.), che dovrà caratterizzarsi per una metodologia adeguata agli obiettivi, ma anche alla personalità del minore per ricomporre i bisogni e le esigenze rimasti soffocati sotto il peso dei condizionamenti ambientali e familiari.
- 4) Istituire un gruppo di lavoro specifico che dovrebbe occuparsi dei minori vittime di mafia (anche indirette, ad esempio i nipoti) con l'obiettivo di fornire, in primo luogo, un aiuto psicoterapico (anche approfondito) e di inserimento psico-sociale. Il lavoro con le vittime verrà anche esteso all'interno dei nuclei familiari mafiosi, in cui ciclicamente si manifestano omicidi di congiunti, spesso in dinamiche di faida fra gruppi malavitosi, con l'obiettivo di disinnescare spirali ritorsive.
- 5) Elaborare una strategia di intervento psicologico in favore dei collaboranti/testimoni di giustizia e per i genitori detenuti, con l'obiettivo iniziale di ridurre l'impatto emotivo dei provvedimenti *de potestate* e quello finale di cooptarli nei processi educativi.
- 6) Prevedere un supporto psicologico per le donne che decidono di dissociarsi e allontanarsi dal contesto familiare, a tutela dei figli minorenni.
- 7) Organizzare la formazione psicologica anche in favore degli operatori delle strutture comunitarie, delle case famiglie e delle famiglie affidatarie dei minori allontanati dal contesto ai sensi degli artt. 330 e ss.c.c. o ex art. 25 RDI n. 1404 del 1934.

## **Coinvolgimento delle associazioni di volontariato qualificato (impegnato a vario titolo nel contrasto alla cultura e ai sistemi mafiosi) nelle attività rieducative e di supporto ai minori (e ai loro nuclei familiari) destinatari di provvedimenti giudiziari**

### **Proposta operativa**

.La forza dell'apparato dello Stato si trasmette solo se i servizi territoriali, espressione del decentramento istituzionale - dalla scuola, ai servizi minorili della giustizia, passando per le strutture della sanità - sono collegate in rete, comunicando e operando secondo obiettivi e approcci comuni. La rete istituzionale, inoltre, trae forza e arricchimento dalla sua connessione con il privato, variamente organizzato, espressione di valori di giustizia, equità e legalità. Una rete interistituzionale forte consente di operare sinergicamente per offrire protezione aiuto, sostegno anche affettivo, accompagnamento ai percorsi di inclusione. Nel lavoro educativo con i ragazzi di mafia, la convinzione più dura a morire riguarda lo Stato e i suoi apparati, vissuti in contrapposizione con la mafia, come distanti, ingenerosi, sleali, incoerenti e pertanto, da dileggiare ed offendere. Da qui l'importanza di presidiare i territori attraverso operatori e professionisti- istituzionali e non - qualificati, fortemente formati, costantemente aggiornati e soprattutto capaci di dialogare in rete tra loro e di creare relazioni empatiche con le persone di minore età, decodificando linguaggi e silenzi, sollecitando riflessioni e nuove visioni, facendo emergere i bisogni tipici dell'adolescente, rimasti insoddisfatti o repressi dai condizionamenti ambientali.

Nei contesti a rischio, agire in termini di prevenzione significa offrire alle persone di minore età valide alternative - economiche, culturali, sociali, affettive - promuovendo valori antagonisti a quelli su cui si fonda la cultura mafiosa. L'approccio dovrebbe essere quello della pedagogia dell'esperienza che può consistere nell'incontro con persone che incarnano uno stile di vita differente rispetto a quello della cultura mafiosa o nell'introduzione della persona in percorsi che gli permettano di sperimentare modalità differenti di relazione con il mondo esterno. L'incontro con esperienze e fatti concreti, insieme alla creazione di relazioni di aiuto basate sull'ascolto empatico e sulla valorizzazione delle potenzialità e delle risorse del soggetto, potrebbe consentire di scardinare l'idea della mafia come un valore cui aderire. Nella prassi giudiziaria minorile l'apporto del volontariato qualificato si è rivelato di fondamentale importanza nei percorsi rieducativi e di sostegno ai minori e ai nuclei familiari. Parimenti, il supporto di associazioni antimafia qualificate come Libera si è rivelato fondamentale nel sostegno di quelle donne che hanno deciso di dissociarsi dalla realtà criminale di appartenenza, con l'obiettivo di tutelare i loro figli da un destino ineluttabile e, al tempo stesso, riscattare loro stesse.

In merito, deve citarsi l'esperienza del tribunale per i minorenni di Reggio Calabria che ha consentito di offrire, con la proficua collaborazione di "Libera", positive occasioni di riscatto e di ridefinizione sociale a numerose donne e, in determinati casi, ad interi nuclei familiari. Ciò premesso, appare opportuno rinforzare tale collaborazione che è risultata di fondamentale importanza, nell'assenza di una normativa a tutela di coloro che si dissociano dalle realtà criminali senza assumere lo status di testimoni di giustizia o di collaboratori.

Al riguardo, come punto di partenza può menzionarsi il protocollo di intesa siglato tra il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità e l'Associazione Libera (Associazioni, nomi e numeri contro le mafie), che potrebbe essere implementato con i seguenti obiettivi: 1)

elaborazione di strategie comuni atte a promuovere e incrementare percorsi di educazione alla legalità, favorendo opportunità di efficacia operativa per il reinserimento sociale e pre-lavorativo dei giovani destinatari di provvedimenti giudiziari, da candidare al finanziamento di Enti, organismi europei o nazionali, degli Enti locali o del privato sociale; 2) definizione e realizzazione di progetti a livello locale, che tengano conto dei bisogni di ciascun territorio e che abbiano tra gli obiettivi prioritari quello del contrasto alla “ cultura di mafia”; 3) definizione di programmi atti a garantire sostegno e inclusione sociale a coloro che si dissociano dalle logiche criminali e decidano di allontanarsi dal territorio di provenienza; 4) definizione di percorsi formativi integrati tra personale della giustizia Minorile e di comunità e gli operatori e volontari dell’associazione Libera.

## **PROPOSTA 16**

### **Istruzione, formazione lavoro, attività lavorativa e apprendistato**

#### **Proposta operativa**

.Un progetto educativo che nutra speranze di successo dinanzi al potere seduttivo delle mafie deve necessariamente prevedere l’accompagnamento del giovane sino al raggiungimento di un’autonomia esistenziale e lavorativa.

A tal fine, il potenziamento di percorsi e progetti per l’utenza, volti all’acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro, costituisce un obiettivo articolato, che richiede l’implementazione dell’offerta scolastico-formativa e dell’orientamento nelle attività di apprendistato e di tirocinio e deve realizzarsi attraverso un raccordo sinergico con le istituzioni preposte a garantire il diritto-dovere all’istruzione e con le risorse del privato sociale e dell’imprenditoria.

E’ necessario il raccordo con gli Uffici Scolastici regionali e con i CPIA, Centri provinciali Istruzione degli adulti, destinati anche agli stranieri, nonché a coloro che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, in possesso del titolo di studio conclusivo del 1° ciclo di istruzione e non possano frequentare il corso diurno.

Deve essere incrementato l’impegno dei Servizi Minorili della Giustizia per la realizzazione di percorsi formativi e lavorativi, ritenuti indispensabili per favorire l’inclusione sociale, implementando:

- percorsi di tirocinio formativo e borse lavoro che affianchino parti teoriche ad esperienze pratiche, atteso che i tirocini formativi costituiscono un valido supporto in grado di rinforzare la capacità dei minori/giovani adulti ad assumere la responsabilità delle proprie azioni e operare scelte consapevoli in un’ottica di acquisizione di nuove competenze;
- percorsi di orientamento che prevedano per ciascun ragazzo il bilancio delle competenze, delle attitudini personali, della situazione individuale e la definizione degli obiettivi formativi;
- accompagnamento educativo individuale con tutor esterni ed eventualmente interni alle aziende per sostenere il giovane durante il percorso esperienziale;
- rapporti con l’Assessorato Regionale al lavoro e alla formazione nonché con gli enti preposti alla formazione professionale presenti sul territorio, al fine di offrire ai minori/giovani adulti concrete opportunità di reinserimento socio-lavorativo, anche

attraverso l'attivazione del programma operativo del Fondo Sociale Europeo, nelle Regioni ove previsto;

- percorsi di formazione professionale aventi come riferimento il sistema regionale delle qualifiche e delle certificazioni;
- convenzioni con enti pubblici e privati per le prestazioni di lavoro di pubblica utilità, in particolare per i soggetti in area penale esterna;
- il prosieguo delle procedure per usufruire delle attività previste dal Piano Nazionale “Garanzia Giovani”, promosso dall'Unione Europea e finanziato con i Fondi PO FSE dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali;
- accordi/collaborazioni con i Centri per l'Impiego, per agevolare opportunità di inserimenti lavorativi dei giovani dell'area penale esterna;
- specifici progetti destinati ai giovani ultra diciottenni;
- il coinvolgimento del volontariato e dell'associazionismo per lo sviluppo di interventi volti a favorire la realizzazione di progetti di integrazione socio-lavorativa;
- collaborazione con le associazioni datoriali di settore finalizzate a formalizzare accordi per favorire la continuità della formazione dei giovani coinvolti anche dopo la loro uscita dal circuito giudiziario;
- azioni di accompagnamento al fare impresa e all'avvio di attività autonome.

Di pari passo, potrebbe essere utile una normativa specifica che preveda lo stanziamento di un fondo specifico per agevolazioni lavorative (anche di carattere fiscale), tirocini di formazione professionale e borse di studio per i minori o giovani adulti che, destinatari di provvedimenti giudiziari, abbiano compiuto un meritorio percorso rieducativo e aspirano ad una totale (re)integrazione sociale.

## **PROPOSTA 17**

### **Recupero culturale dei territori di frontiera**

**Proposta operativa** .Non si può tollerare che, nonostante gli sforzi compiuti, intere aree dell'Italia siano sottratte al controllo dello Stato. Non si può tollerare che vi siano interi rioni, interi quartieri in città come Napoli, Palermo, Catania, Reggio Calabria o Bari, nei quali si entra con difficoltà o solo per controlli formali, oppure si tollera o si continua a tollerare, o non si riesce ad evitare che si compiano le più varie e variegate attività illegali, dalla minuta alla più grave, con pieno coinvolgimento di minorenni.

Scampia, Secondigliano, Forcella, Rione Sanità, Zen, C.E.P., Librino, San Cristoforo, Picanello, Arghillà, S.Luca, Africo, Locri, Rosarno etc., tutti quartieri o comuni da riconquistare immediatamente...

Troppo spesso gli interventi rivolti alla famiglia si configurano come prestazioni di natura “monetaria”, che non incidono realmente sulle necessità e sul potenziamento delle competenze sociali e agiscono, di contro, in un orizzonte estremamente limitato al mero tamponamento dell'emergenza.

La diffusione di servizi alla prima infanzia, come diritto del bambino e, insieme, dispositivo di sostegno alla famiglia nei compiti di cura, l'istituzione di centri di aggregazione, per integrare i compiti educativi e formativi della famiglia nonché di efficaci servizi consultoriali appaiono le necessità più urgenti.

Dal rapporto sulla povertà educativa di Save The Children emerge che in realtà come la Campania oltre il 70% dei bambini non pratica il tempo pieno a scuola, 3 su 5 non godono della mensa scolastica e solo 1 su 20 accede all'asilo nido. Inoltre, l'80% dei ragazzini non partecipa ad attività culturali, ricreative o sportive di alcun genere.

Serve uno sforzo comune e coordinato da parte delle Istituzioni ad ogni livello, e l'impegno per sconfiggere la povertà educativa deve diventare prioritario nell'agenda di tutti gli Amministratori della Cosa Pubblica.

Una prospettiva che miri a riconquistare culturalmente determinati territori non può prescindere dall'istituzione di centri di aggregazione culturali o di centri polifunzionali, che abbiano come obiettivo la formazione culturale e di una coscienza civica adeguata attraverso lo sport, la relazione, la condivisione, lo scambio interculturale, la mediazione dei conflitti, la preparazione, l'ascolto, il sostegno scolastico e psicologico del minore e dei suoi familiari, la promozione delle risorse individuali.

Centri polifunzionali, in linea con quelli già realizzati dal Dipartimento della Giustizia Minorile, che siano in grado di intercettare un bisogno sociale, le difficoltà e le ansie dei giovani appartenenti a determinati contesti, destinatari o meno di provvedimenti giudiziari. Luoghi dello Stato, dove le risorse pubbliche si coniugano con il volontariato qualificato (ovvero impegnato a vario titolo nel contrasto alla cultura e ai sistemi mafiosi), al fine di potenziare la risposta alle contropinte culturali di modelli deteriori.

Ciò premesso, i servizi diurni previsti dall'art. 12 del D.Lvo 28 luglio 1989, n. 272 dovrebbero essere presenti in tutte le aree a rischio del Mezzogiorno d'Italia, con un programma mirato e destinazioni finanziarie che ne potenzino qualità e diffusione.

I centri diurni polifunzionali rappresentano un importante strumento attuativo della prossimità della giustizia minorile alla comunità sociale, svolgendo un ruolo centrale nella offerta di opportunità di reinserimento e inclusione sociale.

Come correttamente indicato nella linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna degli adulti adottate dal Capo Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità per l'anno 2017, al fine di implementare le attività dei centri diurni è indispensabile che la Direzione Generale competente svolga un lavoro di analisi sulle varie strutture esistenti verificando le potenzialità di sviluppo. In tal modo deve essere favorito il raccordo sul piano centrale per l'individuazione di progettualità nell'ambito dell'istruzione, della cultura, della formazione professionale e dello sport. Sulla base degli accordi presi in sede centrale i Centri per la Giustizia minorile dovranno proseguire nei necessari contatti con gli enti territoriali verificando la possibilità di attingere a fondi europei, predisponendo specifiche progettualità. La direzione generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile dovrà guidare costantemente il processo di implementazione delle attività dei centri diurni polifunzionali favorendo lo scambio di buone prassi nei territori e stimolando in modo costante l'azione omogenea nei centri.

Parimenti, con l'obiettivo di estendere l'offerta formativa e culturale, dovrebbero programarsi sinergie operative tra lo Stato e la C.E.I..

A tal fine, potrebbe essere utile un accordo quadro tra il Ministero della giustizia, il Dipartimento delle Pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio e la C.E.I., che disciplini a livello nazionale la collaborazione, al fine di rendere capillare la proposta educativa e le opportunità culturali, di sostegno materiale e spirituale, in una sorta di osmosi tra agenzie deputate alla formazione delle nuove generazioni.



Il modello di accordo sperimentato sulla base all'esperienza dalla giustizia minorile reggina, prossimo alla firma, potrebbe essere un utile punto di partenza.

Analogamente, potrebbe essere utile la stipula di analoghi protocolli con associazioni qualificate di volontariato impegnato a vario titolo nel contrasto alla cultura e ai sistemi mafiosi, quale Save The Children, che tra le sue iniziative vanta una rete di n. 21 centri ad alta intensità educativa (Punti luce) in quartieri a rischio, che offrono a bambini e ragazzi, tra i 6 e i 16 anni e alle loro famiglie, una serie di attività gratuite, tra cui accompagnamento allo studio, laboratori artistici e musicali, attività motorie, promozione della lettura, accesso alle nuove tecnologie, educazione alla genitorialità, consulenze pedagogiche, pediatriche e legali.

La diffusione capillare sul territorio e l'esperienza maturata dalle predette associazioni potrebbe, in un proficuo scambio con la professionalità delle risorse pubbliche, ampliare in modo significativo la copertura culturale del territorio.

Come suggerito dal Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, in contesti dominati da circuiti di criminalità organizzata strutturati su base familiare o territoriale, come particolari quartieri o zone degradate di alcune città, potrebbe essere utile intervenire tramite l'utilizzo di altri strumenti di giustizia riparativa, quali i "Community Sentencing-Peacemaking Circles", dal forte impatto social/preventivo. Infatti, questi territori sono notoriamente inaccessibili alle Istituzioni e non si riesce ad avere alcun aggancio concreto con i loro abitanti. Numerose sono le esperienze portate a termine con successo, maturate all'estero e in alcune città italiane. L'utilizzo dei Circles in luoghi di subcultura, di potenziale o conclamata criminalità, agisce, da un punto di vista sociale, facendo sperimentare nuovi spazi di dialogo tra soggetti "radicati" su posizioni differenti, raccogliendo nel tempo, in un co-costruito clima di fiducia, bisogni, aspettative delle persone che possono essere canalizzati diversamente. I Circles hanno un'altissima azione di prevenzione sulla reiterazione di reati e sulle possibili ritorsioni perché operano sui potenziali conflitti o sui conflitti conclamati e, dunque, sulla loro possibile risoluzione alternativa. In tal senso la comunità viene coinvolta quale parte attiva capace di sviluppare e incentivare la diffusione di modelli rinnovati di comportamento. In tal modo si agisce anche sulla prevenzione del crimine, sulle modalità di tutela della vittima, nonché sul reinserimento sociale dei condannati. Al riguardo, è assolutamente opportuno uno stabile coinvolgimento, attraverso Accordi Quadro, dei rappresentanti delle Istituzioni e delle Forze dell'ordine, in modo da potere garantire un intervento programmatico, caratterizzato da stabilità e costante presenza della comunità territoriale. Oggi i ragazzi, coinvolti a vario titolo nel circuito penale, ne beneficiano solo quando inseriti in laboratori e progetti individualizzati previsti dagli assistenti sociali degli USSM che li hanno in carico. Si auspica che questo sia possibile non soltanto per i ragazzi che accedono al beneficio della messa alla prova ex art. 28 D.P.R. n. 448/88, ma per tutti i giovani inseriti nei circuiti giudiziari, come forma di prevenzione ed educazione.

La necessità di una supervisione impone poi la costituzione di un osservatorio del fenomeno, oltre che di una mappatura. Attività che potrebbe essere delegata, in raccordo con il tavolo tecnico permanente da istituire presso la Presidenza del Consiglio, al Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità a livello centrale e, a livello periferico, agli U.S.S.M..

**Proposte:**

Osservatorio Mafie e minori: si propone di attivare un programma di ricerca, scambio e formazione permanente sul fenomeno dei minori coinvolti dalle mafie, sulle metodologie di prevenzione e recupero, sulle buone pratiche, che unisca operatori di giustizia, del sociale, del mondo del volontariato per costruire una rete sui territori di contrasto all'arruolamento dei minori nelle organizzazioni criminali. Tale osservatorio potrebbe essere costituito presso il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità e operare in raccordo con il tavolo tecnico permanente da istituire presso la Presidenza del Consiglio.

Mappatura dei territori: sviluppare – a cura del Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità - un prototipo di mappatura online dei principali servizi e attività per l'infanzia e l'adolescenza disponibili nei territori ad alta densità mafiosa: campi di gioco, palestre e attrezzature sportive, asili nido, scuole, biblioteche, centri e attività giovanili, che possano contribuire al contrasto della povertà educativa. Uno strumento facilmente aggiornabile e capace di rendere più trasparenti e facilmente accessibili per gli utenti e gli operatori le informazioni relative ai servizi presenti sul territorio. Uno strumento che serva anche per individuare le aree carenti di tali servizi e stimolare le amministrazioni locali, oltre che il tavolo tecnico permanente di cui sopra.

Istituzione di Centri polifunzionali, in linea con quelli già realizzati dal Dipartimento della Giustizia Minorile, che siano in grado di intercettare un bisogno sociale, le difficoltà e le ansie dei giovani appartenenti a determinati contesti, destinatari o meno di provvedimenti giudiziari.

Protocolli di intesa con C.E.I., Libera, Save The children e altre qualificate associazioni di volontariato, impegnate a vario titolo nel contrasto alla cultura e ai sistemi mafiosi, con l'obiettivo di ampliare in modo significativo l'offerta culturale.

Accordi Quadro finalizzati a realizzare i Community Sentencing-Peacemaking Circles.

## **PROPOSTA 18**

### **Formazione dei commissari straordinari dei comuni sciolti per mafia.**

#### **Proposta operativa**

.Secondo un'elaborazione di Save The children, alla fine del 2015 poco più di mezzo milione di minori – per l'esattezza 546 mila, il 5,4 % della popolazione 0-17 anni – vivono in uno dei 153 comuni dove il consiglio comunale era stato sciolto almeno una volta d'autorità negli ultimi 17 anni, per l'accertamento di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata: comuni chiusi "per mafia", dove quasi sempre mancano aree attrezzate, asili nido, campi sportivi, librerie, cinema. L'arrivo dei commissari in tali contesti non ha certo contribuito a risolvere questo stato di cose. Funzionari dello stato di lungo corso della pubblica sicurezza o della giustizia, calati all'improvviso in contesti ignoti e difficili, si limitano a governare la fase emergenziale e l'ordinaria amministrazione senza le competenze e i mezzi per rilanciare le politiche sociali e culturali nei comuni commissariati. Così può accadere che i cittadini finiscano per sprofondare in una specie di limbo, sospesi tra l'incudine della mafia e l'inerzia della burocrazia, dove anche il volontariato e gli slanci di senso civico finiscono per essere frustrati.

**Proposta.**Attività di formazione, di concerto con il ministero dell'interno, in favore dei Commissari che subentrano nei comuni sciolti per mafia sulle politiche sociali, con previsione di apposite Linee di indirizzo che assicurino, in un quadro comune, una specifica attenzione agli interventi in favore dell'infanzia e l'adolescenza

## **PROPOSTA 19**

### **Scuola e formazione**

#### **Proposta operativa**

.Al riguardo, deve segnalarsi la necessità, che siano istituite scuole secondarie di secondo grado o, comunque, sezioni delle stesse, nei quartieri degradati delle città del mezzogiorno, con l'obiettivo precipuo di evitare la dispersione scolastica.

E' evidente che la dislocazione in zone non prossime degli istituti scolastici favorisce il fenomeno della dispersione.

Parimenti, si è rivelato di grande ausilio l'istituzione di centri di ascolto nelle scuole c.d. a rischio, con la presenza di personale specializzato (psicologi) ad intercettare i bisogni delle persone di minore età.

In determinati contesti altamente conflittuali, caratterizzato dalla frequentazione di minori appartenenti a schieramenti familiari da tempo atavico contrapposti tra loro, la presenza di personale specializzato potrebbe essere utile per mediare i potenziali conflitti.

Appare evidente come gli interventi di prevenzione debbano superare l'attuale dimensione di progetti spot lasciati alla libera iniziativa delle singole scuole o alla sensibilità dei dirigenti degli Uffici scolastici regionali o provinciali, ed assumere una rilevanza nazionale diventando intervento programmatico e strutturato, in modo da far parte del piano dell'offerta formativa della scuola. E' opportuno superare il metodo tradizionale della lezione frontale e preferire ad essi il modello laboratoriale, l'ascolto attivo ed empatico, l'interazione dinamica, il cerchio, in modo da favorire la partecipazione di tutti e consentire ai destinatari di attivarsi su un piano di ricerca-azione, stimolando la crescita intellettuale. Le istituzioni scolastiche rappresentano sempre più un luogo di relazioni complesse in cui sorgono quotidianamente conflitti di diversa entità.

Spesso i ragazzi si trovano coinvolti in episodi di bullismo, violenza, comportamenti lesivi della dignità personale. Talvolta questi episodi sfociano in atti aventi rilevanza penale, più spesso si tratta di episodi meno gravi, ma che comunque meritano attenzione e considerazione da parte degli adulti. Il conflitto tra pari rappresenta qualcosa di difficile da affrontare e qualcosa che spesso viene negato, soprattutto perché non si hanno gli strumenti che permettono di riconoscerlo, di esprimerlo e gestirlo in ottica evolutiva dei rapporti. Inoltre, i conflitti, oggi, hanno come attori e spettatori tutti coloro che sono connessi in rete e che un tempo trovavano il loro unico setting in aula, nell'atrio della scuola, nel cortile di casa. Saper comunicare efficacemente, saper vivere il conflitto come risorsa, costituisce un valore aggiunto nelle relazioni tra pari e nei rapporti intergenerazionali ed è un obiettivo imprescindibile da realizzare per chi vive nella complessa società attuale.

A tal fine, sembrano assolutamente condivisibili le iniziative intraprese da parte dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza volte a valorizzare l'istituto della

mediazione anche in ambito scolastico. La promozione di un progetto di sensibilizzazione alla mediazione scolastica, sinora rivolto a quattordici scuole secondarie di primo grado, suddivise per ambiti territoriali, potrebbe estendersi su base nazionale.

Il progetto, dal titolo “ Dallo scontro all’incontro: mediando si impara!”, si pone la finalità di approfondire il tema della conflittualità in ambito scolastico e giovanile e di diffondere la cultura della mediazione, avviando la conoscenza di alcuni strumenti tipici di questa pratica (ascolto empatico, imparzialità, riservatezza, equiprossimità, restituire alle parti senza giudicare, raggiungere un accordo, riparare, etc.): la finalità è quella di diventare adulti responsabili, imparando a riconoscere e ad accogliere le diversità.

### **Proposte:**

1) Scuola come Hub della legalità: Scuole sempre aperte! Soprattutto dove non è previsto il tempo pieno (o nel periodo estivo), i locali delle scuole dovrebbero essere messi a disposizione di associazioni che promuovono percorsi di legalità e di cittadinanza attiva attraverso:

- a) L’offerta di sostegno scolastico, attività culturali e sportive, educazione civica etc.
  - b) Coinvolgimento dei giovani nella conoscenza delle storie di vittime di mafia degli specifici contesti territoriali (anche attraverso incontri con i familiari delle vittime);
  - c) Incontri con le realtà territoriali impegnate nella lotta alla criminalità organizzata (istituzioni, associazioni di volontariato etc.);
  - d) Incentivazione di attività culturali, ricreative e sportive, da svolgersi eventualmente anche all’esterno della scuola;
  - e) elaborazione di video informativi e docu-film, che abbiano anche come obiettivo la demistificazione del modello mafioso, in relazione alle diverse realtà territoriali e alle specifiche esigenze educative;
  - f) Incontri con i ragazzi che, dopo percorsi di recupero, hanno scelto la legalità;
- 2) Istituzione di scuole secondarie di secondo grado o, comunque, di sezioni delle stesse, nei quartieri degradati delle città del Mezzogiorno, con l’obiettivo precipuo di evitare la dispersione scolastica;
- 4) Istituzione nelle scuole dei quartieri a rischio di uno sportello di ascolto, con la presenza di uno psicologico qualificato ad intercettare i bisogni delle persone di minore età;
- 4) Estensione su base nazionale e nelle scuole dei quartieri a rischio del progetto (“Dallo scontro all’incontro: mediando si impara!”), promosso dall’Autorità garante per l’Infanzia e l’Adolescenza, volto a valorizzare l’istituto della mediazione anche in ambito scolastico.

## **PROPOSTA 20**

### **Mafia e media**

#### **Proposta operativa**

I media in genere, ed i social, possono giocare un ruolo significativo nella formazione e nella attivazione dei ragazzi. Negli ultimi anni si sono andate diffondendo narrazioni alternative capaci di ribaltare gli stereotipi e di sperimentare linguaggi innovativi, dissacranti e spiazzanti, adatti ad un pubblico più giovane, capaci di demitizzare l’universo mafioso e la violenza di cui si alimenta, o di raccontare con originalità la lotta alla mafia come esercizio

della cittadinanza attiva nella vita di tutti i giorni. Film importanti come “La mafia uccide solo d’estate” di PIF , “Il Sud è niente” di Fabio Mollo, le parodie per il Web utilizzate da The Jackall, i fumetti della casa editrice Round Robin sui protagonisti dell’antimafia. Un campo sul quale c’è ancora molto da fare per raggiungere in modo nuovo il pubblico giovanile

**Proposta:** Formare una squadra composta di professionisti della comunicazione, media, attori impegnati nel sociale e associazioni di volontariato e i ragazzi del territorio (ad es. la rete Crescere al Sud, composta da numerose organizzazioni no profit) in grado di disegnare e veicolare sui media, e in particolare sul web, una serie di messaggi e programmi, innovativi, divertenti, coinvolgenti, a misura di ragazzi, capaci di costruire una contro-narrativa, di demitizzare il fenomeno mafioso e di invitare i più giovani alla cittadinanza attiva.

## **PROPOSTA 21**

### **Proposte operative-definizione articolato normativo**

#### **Procedimenti civili relativi a minori e a nuclei familiari sottoposti a misure speciali di protezione o a programma speciale di protezione: tutela giuridica, assistenza psicologica e reinserimento sociale dei minori sottoposti a programmi speciali di protezione**

.La normativa che prevede la tutela dei minori nei cui confronti è stata avanzata una proposta di speciali misure di protezione e le misure per il reinserimento sociale dei minori compresi nelle speciali misure di protezione, tra cui l’assistenza psicologica e l’inclusione scolastica, è piuttosto scarna ed è contenuta in appena tre articoli – 9, 10 e 11 – del decreto del Ministero dell’Interno del 13 maggio 2015.

L’esperienza ha evidenziato che il circuito comunicativo previsto con gli uffici giudiziari minorili nei casi in cui i minori sono affidati anche a persone non incluse nella proposta di speciale misura di protezione non è sempre adeguato a garantirne una tutela immediata.

In alcuni casi di collaborazione con la giustizia si è verificato che i minori, per ritardi nella comunicazione agli uffici giudiziari minorili o per incertezze del collaborante nel chiedere di estendere la protezione anche ai figli, siano rimasti affidati ad altri familiari, che non hanno esitato ad esercitare pressioni al limite del maltrattamento, per costringere il congiunto a ritrattare e recedere dal percorso di legalità appena intrapreso.

Purtroppo, in uno dei casi trattati – quello tristemente celebre di Maria Concetta Cacciola – con successo, con la testimone di giustizia che è ritornata in Calabria dove si è suicidata ingerendo acido muriatico in circostanze non ancora del tutto chiarite.

Tale esperienza negativa ha indotto gli uffici giudiziari del distretto di Corte di Appello di Reggio Calabria a siglare un protocollo di intesa in data 21.3.2013, che prevede un circuito comunicativo tra i diversi uffici giudiziari, finalizzato a fornire un’immediata tutela giuridica –anticipata rispetto a quella prevista dal citato art. 9 del D.M. 13 maggio 2005 n. 138 - alla prole di coloro che intraprendono percorsi di collaborazione con la giustizia, con l’obiettivo di evitare incongrue strumentalizzazioni di minorenni e consentirne un rapido ricongiungimento con il familiare sotto protezione.

Tale prassi giudiziaria ha consentito di scongiurare il ripetersi di casi analoghi a quello citato, perché ogni qualvolta vi siano figli minorenni affidati anche a genitori non inclusi nella proposta di protezione, la Procura della Repubblica ordinaria proponente attiva immediatamente – ancor prima e senza attendere la delibera della Commissione Centrale per le speciali misure di protezione - il circuito comunicativo con gli uffici giudiziari minorili, colmando in tal modo il vuoto di tutela riconducibile ad una palese lacuna normativa.

In tali casi, l'adozione di provvedimenti ablativi della responsabilità genitoriale ha consentito al genitore nei cui confronti sono state disposte le misure urgenti o che è stato sottoposto anche in via provvisoria alle speciali misure di protezione di ottenere l'ammissione – in quanto unico rappresentante legale e affidatario – dei figli minorenni e di sottoscriverne nel loro interesse gli impegni relativi di cui all'art. 9 del D.M. 23 aprile 2004, n. 161.

**Opzione normativa:** è auspicabile una disciplina specifica che preveda l'onere per il Procuratore della Repubblica (ordinario) di segnalare agli uffici giudiziari minorili, con le cautele ritenute opportune e contestualmente alla proposta di protezione, ogni potenziale situazione di pregiudizio/pericolo per i minorenni tale da richiedere provvedimenti urgenti, ancor prima della sottoposizione a misure speciali di protezione degli stessi e/o dei genitori (deliberata dalla Commissione Centrale per le misure di protezione in tempi che non sempre sono compatibili con le tempestive esigenze di tutela).

Esiste, infatti, un pericoloso vuoto normativo nella disciplina specifica (v. art. 9 del D.M. 13 maggio 2005, n. 138), là dove prevede che solo la Commissione centrale – ogni volta che soggetti minori nei cui confronti è stata avanzata una proposta speciale di misure di protezione sono affidati a persone non incluse nella proposta stessa o che rifiutano di sottoporsi alle misure - provvede a dare tempestiva comunicazione all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni.

A tal fine, in aderenza alle statuizioni del protocollo giudiziario di Reggio Calabria, l'art. 9 del D.M. 13 maggio 2005, n. 138 potrebbe essere modificato nei termini che seguono, con la **previsione di un comma 1 bis**: *“Nei casi in cui è segnalato dall'autorità provinciale di pubblica sicurezza o comunque emerge dalle indagini il rischio di una situazione di grave e concreto pericolo per i soggetti minori di cui al comma 1 tale da richiedere provvedimenti urgenti, il Procuratore della Repubblica, contestualmente alla proposta di protezione, ne dà tempestiva notizia all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni e a quello presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito è il luogo dell'ultima residenza del minore ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330 e 333, nonché degli art. 155 e seguenti del codice civile”*.

**L'assistenza psicologica per i minorenni sottoposti a speciali misure di protezione e la loro inclusione scolastica nella località protetta** (v. art. 10 e 11 del D.M. 13 maggio 2005 n. 138) – misure fondamentali per garantire la tutela dei nuclei familiari dei collaboratori/testimoni di giustizia e per evitare ulteriori traumi e disagi ai minori, oltre che i fondamentali diritti allo studio e alla salute - sono previste solo dopo la delibera della Commissione Centrale: esiste un vuoto di tutela tra la proposta di protezione e la delibera della Commissione Centrale della speciale misura di protezione che deve necessariamente essere sanato, in quanto il rischio di situazioni prolungate di limbo assistenziale per il minore, oltre che di assenza/dispersione scolastica, è concreto. Oltretutto, questo è il momento più delicato di tutto il processo tutorio perché dalla sua corretta impostazione può dipendere

l'andamento dell'intero percorso collaborativo, atteso che la precaria condizione del minore può determinare ripercussioni sull'equilibrio dell'intero nucleo familiare.

**Opzione normativa:** potrebbe prevedersi una disciplina specifica che preveda l'assistenza psicologica dei minori e la loro inclusione sociale e scolastica (anche con nominativi di copertura) già nel momento delicato del loro allontanamento dal comune di residenza e inserimento nella località protetta, situazione che frequentemente, si verifica prima della delibera della Commissione Centrale per le speciali misure di protezione.

Delle circa sei mila persone incluse nei programmi speciali di protezione, circa due mila sono minorenni, che inevitabilmente si trovano in grande condizione di disagio per gli stravolgimenti di vita.

L'esperienza maturata suggerisce che l'assistenza psicologica deve essere garantita soprattutto nelle prime fasi, ma anche successivamente sino al raggiungimento di un equilibrio emotivo, da operatori esperti e con modalità flessibili.

Modalità e tipologia di assistenza che, come la prassi giudiziaria ha evidenziato, non possono essere certo garantite solo dai sei psicologi del Servizio di assistenza psicologica del Servizio Centrale di Protezione o dagli incontri mensili con uno psicologo di un consultorio familiare o di altra struttura pubblica.

Parimenti, l'assistenza psicologica del minore appartenente a contesti di mafia o che comunque è costretto a subire lo sradicamento dal suo territorio di origine per scelte dei genitori è un momento fondamentale del programma tutorio, che richiede una formazione mirata e professionalità specifiche.

**Proposta operativa.** E' auspicabile prevedere dei momenti di formazione specifica, con la collaborazione della Sezione Assistenza Psicologica del Servizio Centrale di Protezione, per gli operatori dei Servizi Minorili dell'amministrazione della Giustizia, cui sono demandate le attività di cui agli artt. 10 e 11 del D.M. 13 maggio 2015.

Potrebbe essere utile siglare un protocollo di intesa con gli ordini degli psicologi o con università che abbiano facoltà specializzate in materia, capaci di sostenere professionalmente coloro che prestano assistenza psicologica nel sistema di protezione e con l'ulteriore obiettivo di selezionare professionalità specifiche da coinvolgere nei programmi di assistenza, nei termini già indicati nella proposta n. 13.

In ogni caso l'assistenza psicologica dei minori dovrebbe avvenire sotto il competente controllo degli psicologi del Servizio Centrale.

Potrebbe, inoltre, essere utile predisporre un protocollo e delle procedure (modalità e tempi) che permettano di verificare gli esiti e gli effetti di quanto il sistema di protezione sta facendo e, contemporaneamente, di assicurarsi che il soggetto non viva particolari disagi o sofferenze. Sarebbe opportuno che lo psicologo o lo psicoterapeuta facciano parte dell'organizzazione preposta alla tutela dei testimoni e collaboratori di giustizia, dopo avere seguito percorsi di alta formazione specificamente funzionali alla delicata funzione. La delicatezza e la necessità di interventi intensivi di supporto sconsigliano di avvalersi del Servizio Sanitario Nazionale.

Parimenti, corollario essenziale dell'assistenza psicologica e dell'inclusione sociale, è rappresentato dalla necessità di garantire il diritto allo studio e la frequenza scolastica dei minori: ciò suggerisce l'opportunità dell'adozione di un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, che preveda anche il coinvolgimento nell'attività di protezione di personale della scuola – in particolare dei dirigenti scolastici –

che deve essere adeguatamente supportato e formato dal Servizio Centrale di Protezione in funzione delle specifiche esigenze di sicurezza, al fine di evitare il rischio di accidentali fughe di notizie.

In altri termini, per la rapida risoluzione dei problemi scolastici, è opportuno l'adozione di un programma di formazione apposito sulla protezione rivolto al personale della scuola e l'attivazione con il M.I.U.R. di un canale diretto con le Segreterie di Sicurezza dei Ministeri dell'interno e della Giustizia, competenti sul cambio delle generalità.

#### Reinserimento e inclusione sociale nella località protetta

La costruzione di una rete di inclusione sociale nella località protetta, attraverso un protocollo di intesa con associazioni di volontariato qualificate, operanti a fini sociali e calibrate in funzione degli specifici interessi delle persone protette, potrebbe essere utile per garantire relazioni indispensabili per il consolidamento del nuovo equilibrio psico-fisico del minore e del nucleo familiare.

Tale soluzione consentirebbe di ridurre il devastante impatto psicologico sul minore legato allo sradicamento dal territorio di origine e alla perdita della propria identità, consentendo di fornire il necessario supporto per la ricostituzione dell'equilibrio perduto, fino alla acquisizione di un'autonomia esistenziale.

Parimenti, nei casi di ammissione alle speciali misure di protezione del minore e di contestuale stato detentivo del genitore collaboratore, potrebbe essere utile la disponibilità di famiglie, case-famiglie e di comunità protette gestite da associazioni del terzo settore, ove collocare il minore sino al ricongiungimento con il familiare cui è affidato, nei casi in cui quest'ultimo sia detenuto e sino alla sua liberazione.

Infine, il mirato coinvolgimento dei Servizi Minorili dell'amministrazione della giustizia e l'eventuale attuazione del piano di intervento previsto nel progetto "Liberi di scegliere", presentato da questo tribunale per i minorenni al Dipartimento Giustizia Minorile, potrebbero migliorare la qualità dell'assistenza fornita al minore e al suo nucleo familiare in un momento assolutamente delicato.

**Proposta operativa.** La costruzione di una rete di inclusione sociale nella località protetta, attraverso un protocollo di intesa con associazioni di volontariato qualificate, operanti a fini sociali e calibrate in funzione degli specifici interessi delle persone protette (ad es. Libera), potrebbe essere utile per garantire relazioni indispensabili per il consolidamento del nuovo equilibrio psico-fisico del minore e del nucleo familiare in regime di protezione. Il pieno coinvolgimento dei Servizi Minorili dell'amministrazione della giustizia e l'attuazione del piano di intervento previsto nel progetto "Liberi di scegliere", presentato dal tribunale per i minorenni di Reggio Calabria al Dipartimento Giustizia Minorile, potrebbero migliorare la qualità dell'assistenza fornita al minore e al suo nucleo familiare.

## **PROPOSTA 22**

### **Misure necessarie a tutelare i minorenni e incentivare scelte di legalità. Il fenomeno delle vedove bianche.**

**Proposta operativa.** Poiché molti soggetti indagati, imputati o condannati ( e detenuti) per reati di mafia sono genitori di figli in minore età, potrebbe essere di fondamentale importanza



valutare la predisposizione di misure idonee a premiare e a favorire la scelta di intraprendere percorsi di collaborazione con la giustizia nell'interesse dei minori.

Nel dettaglio, potrebbe essere utile l'opzione di una normativa specifica, che includa, tra i benefici, nei casi di collaborazione proficua e di ammissione alle speciali misure di protezione, nonché di adesione ai percorsi rieducativi programmati con i provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile: 1) la possibilità per il genitore dichiarato decaduto dalla responsabilità genitoriale di ottenere, ricorrendone anche gli altri presupposti, il reintegro nella sua qualità; 2) in via subordinata, la ripresa di contatti più frequenti con i figli minori. La normativa dovrebbe contemplare l'opportunità di coinvolgere il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e i Garanti per l'Infanzia e per i diritti dei detenuti, suggerendo possibili momenti di raccordo operativo.

Utile punto di partenza potrebbe essere l'art. 13 della proposta di legge n. 3523, presentata alla camera dei deputati il 12 gennaio 2016, che introduce la possibilità di un meccanismo premiale per i soggetti genitori di figli minori ammessi a piani di protezione, qualora fossero stati privati in precedenza della responsabilità genitoriale.

Come anticipato e in linea con le premesse, è indispensabile tentare di scardinare l'intero nucleo familiare dalla logica criminale elaborando strategie di trattamento finalizzate ad offrire, anche agli adulti, l'opportunità di scegliere. In questo campo deve essere coltivata la possibilità di dare un senso al tempo scandito dalla pena valorizzando percorsi trattamentali che possano consentire, anche al mafioso apparentemente irriducibile, l'opportunità di riflettere sulla propria vita e su quella dei propri familiari.

A tal fine, trovando dei punti di raccordo con il Dipartimento Amministrazione Penitenziaria e valorizzando esperti in antropismo mafioso, potrebbe essere utile la previsione – come accade nella prassi giurisprudenziale del tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria – di specifici percorsi di sostegno alla genitorialità in favore dei genitori detenuti di minorenni interessati da provvedimenti *de potestate*, con l'obiettivo iniziale di stemperare l'impatto emotivo delle misure e con quello finale (non meramente utopistico) di cooptarli nei percorsi rieducativi dei figli.

I percorsi tracciati nell'accordo quadro finalizzato alla realizzazione del progetto "Liberi di Scegliere" potrebbero essere un utile momento di partenza.

L'esperienza giudiziaria reggina ha fatto emergere un fenomeno che potrebbe sostanziare una piccola crepa nel monolite delle famiglie mafiose: quello della sofferenza di alcune giovani madri dei ragazzi destinatari dei provvedimenti giudiziari.

Alcune donne, mogli di detenuti al 41 bis o.p., hanno iniziato percorsi di collaborazione con la giustizia con l'obiettivo principale di salvare i loro ragazzi da un destino altrimenti ineluttabile. In altri casi, si è verificata una netta dissociazione di alcune madri, che dopo avere espiato pene detentive per reati associativi, hanno chiesto aiuto per allontanarsi dalla Calabria con i loro figli, con l'obiettivo di liberarsi dall'oppressione rappresentata dalla "famiglia" di appartenenza.

Ciò premesso, in linea con quanto sopra premesso, è auspicabile una normativa premiale in favore di donne o interi nuclei familiari – intranei o contigui alle organizzazioni criminali – che intendano dissociarsi e abbiano osservato, pur nel perimetro dei vincoli loro imposti dai provvedimenti civili emessi ex artt. 330 e ss c.c., le prescrizioni a tutela dei figli minorenni. È necessario, inoltre, garantire un'adeguata rete di supporto e inclusione sociale per chi decide di dissociarsi. A tal fine, i menzionati raccordi con il volontariato qualificato e con la

C.E.I., in uno alle direttrici del progetto “liberi di scegliere”, potrebbero fornire una soluzione temporanea, nell’auspicio che il Legislatore detti una disciplina adeguata per tali situazioni.

Al momento, spunti utili si traggono dalla proposta di legge C. 3500 Bindi recante “Disposizioni in materia di testimoni di giustizia”, nella parte in cui estende le speciali misure di protezione anche ai soggetti esposti a grave e attuale pericolo a causa di rapporti e relazioni con il testimone di giustizia, sempre con il pieno consenso degli stessi, e nella parte in cui prevede (art. 21) il cambio di generalità allargato a persona che si trovano fuori dallo speciale programma di protezione: è importante farsi carico di quei cittadini (in questo momento sono donne la maggioranza) che cercano la giustizia e contribuiscono a spezzare i legami con la criminalità organizzata per amore dei figli o per un loro riscatto sociale. E’ necessario e utile accompagnare queste persone e il loro figli per iniziare un cammino di liberazione che potrebbe portare, in un momento successivo, alla testimonianza.

## **PROPOSTA 23**

### **Potenziamento giustizia minorile**

#### **Proposta operativa**

.La necessità di dedicare risorse e tempo all’ascolto del minore, dei suoi genitori o dei servizi socio-sanitari del territorio nelle vicende che riguardano i c.d. minori di mafia, onde calibrare la risposta giudiziaria più adeguata e vigilare la fase esecutiva dei provvedimenti, rendono particolarmente gravosa l’attività del tribunale per i minorenni.

Si tratta di attività non sempre verbalizzate e che non rientrano nelle statistiche ministeriali, ma che impegnano profondamente il giudice minorile.

Tale impegno, per alcuni uffici giudiziari di frontiera, è divenuto sempre più difficilmente sostenibile, per l’aggravio dei carichi di lavoro sostanziate dalla grave emergenza umanitaria rappresentata dal fenomeno – non più contingente - degli sbarchi sul territorio italiano di minori stranieri non accompagnati.

Ciò premesso, l’esigenza di un calibrato adeguamento delle piante organiche e di una sempre maggiore specializzazione è divenuta un’esigenza non più procrastinabile.

Di pari passo, come evidenziato in precedenza, si muove la necessità di potenziare le strutture di supporto, cui è demandata l’esecuzione dei provvedimenti giudiziari minorili.

Gli uffici giudiziari per i Minori hanno un’identità specifica, plasmata nell’incontro silente e laborioso tra operatori sensibili e accorti, da storie difficili, da prassi virtuose maturate nel corso degli anni grazie alla specializzazione degli addetti ai lavori, dall’osmosi tra esperienze territoriali diverse.

Fino a qui sono stati un laboratorio prezioso, un fronte avanzato per governare il disagio di fasce sociali deboli, nelle carenze strutturali dei servizi socio-sanitari di alcuni territori.

Nonostante le carenze di organico e di risorse sono stati un presidio strategico sul territorio, hanno consentito la formazione di un bagaglio consolidato e integrato di competenze, sono stati "Stato" immediatamente riconoscibile e presente a fronte di emergenze sociali complesse.

Gli uffici giudiziari per i minorenni sono il luogo dove il passo della giustizia è calibrato su persone offese, testimoni, indagati, imputati, semplicemente figli, ancora fanciulli,

adolescenti, comunque persone non ancora adulte, non compiutamente delineate; sono il luogo dove anche lo "spazio" e il "tempo" della giustizia giocano un ruolo nella possibilità di coltivare la speranza di riscatto.

Perchè disperdere tutto questo?

## **DOCUMENTAZIONE**

**(base informativa utilizzata, dati statistici, riferimenti bibliografici, circolari, protocolli, convenzioni, relazioni etc.)**

- 1) .Scheda operativa stilata dal dr. Roberto Di Bella, magistrato, e dal dr. Francesco Cascini, magistrato, coordinatori del tavolo tematico n. 10;
- 2) protocollo di intesa siglato in data 21.3.2013 tra gli Uffici Giudiziari del Distretto della Corte di Appello di Reggio Calabria per concordare modalità operative, di coordinamento e comunicazione nei casi di: 1) procedimenti relativi ad abusi sessuali o maltrattamenti in pregiudizio di minori; 2) procedimenti penali relativi a reati commessi in concorso da soggetti maggiorenni e minorenni; 3) procedimenti civili a tutela di minori figli di soggetti indagati/imputati/condannati per reati di cui all'art. 51 comma ter bis c.p.p. e altro; 4) procedimenti civili relativi a minori e a nuclei familiari sottoposti a misure di protezione;
- 3) protocollo di intesa siglato in data 8.2.2017, finalizzato ad assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minori destinatari di provvedimenti giudiziari civili e penali, ivi inclusi quelli riguardanti i minori vittime di abusi o maltrattamenti intrafamiliari, nell'ambito della provincia di Reggio Calabria;
- 4) proposta di legge n. 3523, presentata il 12 gennaio 2016 alla Camera dei deputati, d'iniziativa dei parlamentari Bruno Bossio e altri;
- 5) proposta di legge C.3500 Bindi recante "Disposizioni in materia di testimoni di giustizia";
- 6) linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna adottate dal Capo Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità per l'anno 2017;
- 7) bozza di Accordo Quadro tra il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno, la Regione Calabria e gli uffici giudiziari minorili di Catanzaro e Reggio Calabria per la realizzazione del progetto "Liberi di scegliere", a tutela di minori e giovani adulti provenienti e/o inseriti in contesti di criminalità organizzata;
- 8) protocollo di intesa siglato in data 17.1.2017 tra il Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità e l'Associazione Libera (Associazioni, nomi e numeri contro le mafie).

**ATTIVITA' SVOLTE** .I lavori del tavolo si sono svolti con interlocuzioni informali e acquisizione di contributi scritti, predisposti dai componenti e da altri esperti, che di seguito si indicano:

- 1) relazione finale stilata dal dr. Roberto Di Bella, magistrato, e dal dr. Francesco Cascini, coordinatori del tavolo tematico n. 10;
- 2) contributo scritto dell'avv. Maria Giovanna Ruo, Università Lumsa e presidente associazione Cammino, componente del tavolo tematico;

- 3) contributo scritto del dr. Giulio Cederna, Save the Children, componente del tavolo tematico;
- 4) contributo scritto del dr. Enrico Interdonato, psicologo e co-fondatore della Onlus Addio Pizzo Messina, componente del tavolo tematico;
- 5) contributo scritto della dr.ssa Kate Tassone, magistrato f.r. consulente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, componente del tavolo tematico;
- 6) contributo scritto del dr. Gianluca Guida, direttore I.P.M. Nisida (Na), componente del tavolo tematico;
- 7) contributo scritto della dr.ssa Filomena Albano, Garante Nazionale per l'Infanzia e per l'Adolescenza, componente del tavolo tematico;
- 8) contributo scritto ("La tutela dei ragazzi di mafia") della dr.ssa Francesca Stilla, magistrato addetto presso l'Ufficio legislativo Ministero della Giustizia;
- 9) contributo scritto della dr.ssa Maria Baronello, funzionario dell'Ufficio di Servizio Sociale per i minorenni dell'amministrazione della Giustizia di Messina;
- 10) contributo scritto del prof. Salvatore Casabona, professore associato International trade law e Diritto privato comparato, Università di Palermo;
- 11) contributo scritto del prof. Girolamo Lo Verso, esperto in antroposichismo mafioso;
- 12) contributo scritto della dr.ssa Maria De Luzenberger Milnensheim, Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Napoli;
- 13) contributo scritto Prof. Avv. Francesca Panuccio Dattola.

**Documentazione:**

**Tutta la documentazione raccolta è disponibile sulla piattaforma informatica dedicata agli Stati Generali.**

**Attività svolte: I lavori del tavolo si sono svolti con interlocuzioni informali e acquisizione di contributi scritti, predisposti dai componenti e da altri esperti.**

<b>Tavolo:</b>	<b>11</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafie e sistemi finanziari</b>
<b>Coordinat</b>	<b>Prof. Marco Musella</b>

## **ABSTRACT**

I legami tra mafia e sistemi finanziari sono un tema difficile da approfondire soprattutto in un'ottica di proporre interventi "praticabili" che aiutino il contrasto dei fenomeni mafiosi. Si tratta di una complessità che trae origine innanzitutto dalle nuove possibilità che le tecnologie informatiche in rapida evoluzione offrono agli operatori economici, ma quindi anche alle mafie, in un contesto nel quale la regolamentazione dei mercati finanziari è resa assai difficile da almeno tre fattori:

- 1) l'accentuarsi dei processi di globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia e della società;
- 2) la prevalenza di una convinzione, ancora preponderante, che le politiche di regolazione vadano ispirate al principio della liberalizzazione dei mercati finanziari;
- 3) la mancanza di un sufficiente coordinamento delle politiche, di quelle di contrasto ai fenomeni del riciclaggio in particolare, tra i vari Paesi.

Il tavolo 11 ha elaborato nel corso di questi pochi mesi di attività alcune riflessioni e proposte che sottopone al Ministro e che si muovono sostanzialmente su tre direttrici:

- a) una revisione della legislazione ed in particolare della normativa antiriciclaggio;
- b) la predisposizione di iniziative e percorsi formativi rivolti ad operatori delle diverse istituzioni che svolgono attività di contrasto alla criminalità organizzata con particolare riguardo a quelle che operano nella repressione del riciclaggio e della infiltrazione dei capitali mafiosi nei circuiti economici e finanziari legali;
- c) l'approfondimento degli eventuali avanzamenti nella conoscenza dei fenomeni resi possibili da una migliore comunicazione ed un migliore incrocio delle banche dati, ad esempio quella della DNAA e dell'UIF.

## **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI.**

*Il contesto dei mercati finanziari globali e le criticità della loro regolamentazione (regolamentazioni nazionali ed europee e mercato globali); Lo stato dell'arte in tema di mafie e sistemi finanziari in Italia; Riciclaggio, istituti finanziari e segreto bancario; Tracciabilità dei flussi; Efficacia delle misure di contrasto e recenti riforme; Proposte di policy.*

## **ANALISI E PROPOSTE**

## **RELAZIONE.**

Il tavolo 11 ha elaborato nel corso di questi pochi mesi di attività alcune riflessioni e proposte che sottopone al Ministro. Esse si muovono sostanzialmente su tre direttrici:

- a) Una revisione della legislazione ed in particolare della normativa antiriciclaggio.
- b) La predisposizione di iniziative e percorsi formativi rivolti ad operatori delle diverse istituzioni che operano nelle

attività di contrasto della criminalità organizzata con particolare riguardo a quelle che operano nella repressione del riciclaggio e della infiltrazione dei capitali mafiosi nei circuiti economici e finanziari legali.

- c) L'approfondimento degli eventuali possibili avanzamenti nella conoscenza dei fenomeni resi possibili da una migliore comunicazione ed un migliore incrocio delle banche dati, ad esempio quella della DNAA e dell'UIF.

### **PROPOSTA 1**

Una revisione della legislazione ed in particolare della normativa antiriciclaggio..Si tratta di riformare il quadro normativo di contrasto al riciclaggio allo scopo di ostacolare l'utilizzo dei mercati finanziari da parte delle mafie. L'obiettivo va raggiunto incentivando meglio la collaborazione tra istituzioni pubbliche preposte al contrasto e intermediari finanziari per intercettare al meglio le operazioni anomale.

Una tale collaborazione va ottenuta ascoltando attentamente le richieste che provengono dal mondo degli intermediari (come emerse nel corso delle audizioni tenute in occasione dell'esame dello schema di modifica del D.Lgs. n.231/2007 presso le componenti Commissioni Parlamentari) in tema di semplificazione degli adempimenti, razionalizzazione dei flussi informativi, eliminazione di quelle previsioni eccessive in tema di tardiva segnalazione.

.Va, inoltre, sottolineata la necessità di trovare modi e forme per coinvolgere in questo processo di collaborazione intermediari e canali non tradizionali ampliando ad altri soggetti gli obblighi di comunicazione.

E' da mettere in evidenza, ancora la necessità di rafforzare la collaborazione tra istituzioni di diversi Paesi (ad esempio le FIU) per il contrasto del riciclaggio internazionale.

Infine, va prestata la massima attenzione al fenomeno dei cd. "centri finanziari offshore", alle difficoltà di analisi dei flussi che transitano attraverso istituti dotati di "passaporto europeo" e, in prospettiva, al fenomeno delle valute virtuali.

(su questa proposta si allegano i seguenti contributi: Dott. Claudio Clemente, Dott.ssa Chiara Mancini, Dott. Luigi Donato, Prof. Donato Masciandaro e Dott. Marcello Tocco)

### **PROPOSTA 2**

Predisposizione di iniziative e percorsi formativi..La complessità delle evoluzioni che sono avvenute e che stanno avvenendo nei mercati finanziari rende indispensabile una precisa conoscenza dei meccanismi tecnici attraverso i quali può realizzarsi l'azione di riciclaggio e di ripulitura dei capitali mafiosi. A tal fine il gruppo di lavoro ha fatto sua la proposta di un percorso formativo sul ruolo dei derivati bancari e sulle maniere attraverso le quali la criminalità organizzata potrebbe utilizzare questi strumenti in maniera "patologica", come ad esempio:

- vendita a *fair price* sopravvalutato;
- occultamento delle perdite e false rappresentazioni in bilancio;
- scambio di titoli per conseguimento utili non esistenti.

(su questa proposta si allega il contributo del Dott. Marcello Minenna).

### **PROPOSTA 3**

L'approfondimento degli eventuali possibili avanzamenti nella conoscenza dei fenomeni resi possibili da una migliore comunicazione ed un migliore incrocio delle banche dati, ad esempio quella della DNAA e dell'UIF.

La novità maggiore, sotto il profilo del contrasto alla criminalità organizzata è comunque rappresentata dalla nuova disposizione che disciplina i rapporti tra la DNAA e la UIF, prevedendo forme di matching anagrafico utili allo sviluppo dell'analisi da parte dell'Unità e alla rapida informazione dell'A.G. competente.

La collaborazione tra autorità e organi giudiziari e di polizia deve poter essere la più ampia possibile, così come lo scambio di informazioni, fondamentali per realizzare un'adeguata attività di intelligence finanziaria.

<b>Tavolo:</b>	<b>12</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafia, formazione e scuola</b>
<b>Coordinatore</b>	<b>Prof.ssa Maria Falcone</b>

## **ABSTRACT**

Il tavolo di lavoro ha sviluppato uno studio sulla situazione relativa alla formazione alla legalità in tre ambiti diversi (Istituzioni, Sindacati e Ordini e Scuole) attraverso somministrazione di appositi questionari volti a verificare la organizzazione e concreta attuazione delle attività formative su crimine organizzato. Si sono anche analizzate le attività promosse dal MIUR.

Questi i dati raccolti:

- per le “Istituzioni”, oltre il 92% di esse non ha realizzato alcuna iniziativa in tal senso;
- per i “Sindacati e Ordini” il 75% di essi ha realizzato attività formative;
- per quanto attiene alle “Scuole”, il 94,8% di esse ha realizzato attività formative

Il tavolo ha poi analizzato le metodiche formative adottate nei tre ambiti oggetto della studio, verificando la presenza di differenti approcci metodologico, tanto da rendere auspicabile la condivisione delle prassi adottate per rendere più efficace il perseguimento degli obiettivi. Si ritiene inoltre essenziale colmare la lacuna formativa registrata nelle “Istituzioni”, anche assicurando la creazione di uffici preposti alla organizzazione permanente di iniziative di tal senso.

Infine per quanto riguarda le scuole, laddove più alta è l’offerta divulgativa (che copre però il più ampio ambito della educazione alla legalità), appare necessario puntare più specificamente allo formazione del contrasto alla criminalità.

## **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI**

•  
*Verificare le prassi consolidate in termini di formazione sul tema del crimine organizzato nei diversi ambiti professionali (Magistratura, Forze dell'ordine, Settore bancario e finanziario, Amministrazioni locali); Monitorare l’eventuale presenza di indirizzi di ordine etico e deontologico sul tema della prevenzione del crimine organizzato da parte di Associazioni di categoria (imprenditori, artigiani ed industriali, commercianti), Associazioni dei lavoratori e Ordini professionale; Verificare le realtà formative e di sensibilizzazione attuate in ambito universitario e scolastico e attraverso esse delle associazioni e fondazioni che collaborano con università e scuole.*



## RELAZIONE

L'idea che soggiace all'interpretazione che i componenti del Tavolo dedicato a "Mafia, formazione e scuola" hanno fatto del loro mandato si ritrova in quanto ebbe ad esprimere Giovanni Falcone il quale, parlando del contrasto alla criminalità organizzata, disse che per combatterla servivano tutte le parti migliori delle istituzioni<sup>21</sup> ed anche che non sono sufficienti le forze dell'ordine e della magistratura, ma che occorre un forte impegno collettivo da parte della cittadinanza<sup>22</sup>.

Se negli anni '70 in pubblico non si parlava ancora di mafia, a partire dalla fine degli anni '80 e inizio '90 molti dei magistrati impegnati nel contrasto alla criminalità organizzata hanno condiviso il principio che la subcultura mafiosa potesse essere demolita soltanto attraverso una migliore conoscenza tecnica del fenomeno e una cultura alla legalità e hanno sentito l'esigenza di impegnarsi in prima persona nell'educazione dei giovani: prima Rocco Chinnici e poi Paolo Borsellino si recarono personalmente nelle scuole per portare la propria testimonianza nella lotta contro la mafia; lo stesso fece Antonino Caponnetto, appena pensionato, che portò la sua esperienza presso i ragazzi in età scolare richiamandoli al dovere dell'impegno.

Gli albori della formazione alla lotta al crimine organizzato e l'educazione alla legalità sono, dunque, legati da un filo diretto alla testimonianza portata dai magistrati coinvolti nelle indagini contro la mafia. Successivamente, la testimonianza è stata portata da chi sopravvisse alla loro uccisione.

Poco per volta l'educazione alla legalità si è slegata dall'essere testimonianza diretta (prima fase dei magistrati testimoni) e indiretta (colleghi e familiari sopravvissuti che portano la testimonianza) e si è registrata una presenza sempre più numerosa di enti, ordini, associazioni, fondazioni portatrici di valori della legalità.

A fronte della variegata realtà dedita alla formazione ed all'educazione alla legalità ci si è dunque chiesti se allo stato attuale si possa parlare di una metodologia basata su prassi dimostratamente efficaci e, soprattutto, condivise.

Dalla nostra ricerca si rileva un panorama di pubblicazioni che sono spesso rapporti di singoli progetti condotti in varie regioni d'Italia, individuali proposte di approccio alla formazione alla legalità o meri, se pur importanti archivi di esperienze sul tema della formazione e dell'educazione alla legalità, mentre risulta mancante un vero e proprio metodo condiviso e recante le *best practices* che assicurino l'efficacia del risultato<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> «La mafia non è affatto invincibile; è un fatto umano e come tutti i fatti umani ha un inizio e avrà anche una fine. Piuttosto, bisogna rendersi conto che è un fenomeno terribilmente serio e molto grave; e che si può vincere non pretendendo l'eroismo da inermi cittadini, ma impegnando in questa battaglia tutte le forze migliori delle istituzioni». Intervista rilasciata alla Rai in documentario RAI Educational, Per Falcone 2010.

<sup>22</sup> In un passaggio, ormai un simbolo per chi si impegna nell'educazione alla legalità, così si esprime: «Sia nel Palazzo che nella società comincia a farsi strada la consapevolezza che la mafia non è un fenomeno criminale emergenziale ma una piaga profondamente radicata con cui occorrerà confrontarsi ancora per un lungo periodo. Si comincia a comprendere senza lasciarsi guidare dalla moda del momento e dai mutevoli e contingenti equilibri politici, che solo un tenace e duro impegno collettivo potrà costituire la base per un'ulteriore avanzata. E, sia pure con lentezza, cominciano a registrarsi mutamenti di mentalità e maggiore comprensione di questi problemi perfino negli ambienti finora più restii a comprenderli. (...) Adesso fortificati dall'esperienza nel bene e nel male acquisite e tempo di andare avanti, non con sterili declamazioni e non più confidando sull'impegno straordinario di pochi, ma con il doveroso impegno ordinario di tutti in una battaglia che è anzitutto di civiltà e che può e deve essere vinta». V. G. Falcone, *Interventi e Proposte (1982-1992)*, Sansoni Editore, Ariccia 1994, pp. 343-344.

<sup>23</sup> Desideriamo citare comunque alcuni lavori in cui si tratta anche di questa tematica. V. Gherardo Colombo e Anna Sarfatti, *Educare alla legalità*, Salani Editore, Milano, 2011. In esso si descrivono molto bene l'importanza del dialogo per giungere alla

Alla luce della panoramica frammentata di metodi, considerato il mandato ricevuto dal comitato scientifico di “fotografare l’attualità nella formazione e nella scuola in tema di criminalità organizzata” i componenti del tavolo, tenuto conto anche dei tempi della ricerca, hanno identificato il questionario come strumento di ricerca descrittiva per registrare le esperienze e le modalità con cui in Italia il fenomeno della lotta alla criminalità viene affrontato, comprendendo in esso le tre aree di interesse: formazione nelle Istituzioni, nei Sindacati ed Ordini e l’educazione alla legalità nella Scuola.

A tal fine si è provveduto alla somministrazione di due questionari: il primo rivolto alle Istituzioni ed ai Sindacati ed Ordini ha avuto la finalità di comprendere l’esistenza in tali contesti della formazione professionale in tema di lotta al crimine organizzato e le sue caratteristiche (all.1) procedendo con la verifica delle esistenze di prassi consolidate in termini di formazione sul tema del crimine organizzato negli ambiti professionali della Magistratura; delle Forze dell’Ordine; del Settore bancario e finanziario e delle Prefetture. In secondo luogo si è monitorata l’eventuale presenza di indirizzi di ordine etico e deontologico sul tema della prevenzione del crimine organizzato da parte di: Associazioni di categoria di imprenditori, artigiani ed industriali; Associazioni dei lavoratori; Ordini professionali.

Considerata l’esistenza di una prassi consolidata nella scuola (come rilevabile da una sintesi delle iniziative condotte direttamente dal MIUR e citate a titolo esemplificativo nel documento allegato (all.2)), per questo ambito si è proceduto a somministrare un questionario alle scuole (all.3) per la verifica delle realtà formative e le prassi di sensibilizzazione attuate in ambito scolastico e attraverso esse delle associazioni e fondazioni che con esse collaborano.

Qui di seguito sarà illustrata una sintesi delle risposte più significative frutto della somministrazione dei questionari rivolti alle Istituzioni, ai Sindacati e Ordini Professionali e alle Scuole che hanno contribuito al buon esito di questa rilevazione. A mo’ di premessa, sarà utile sottolineare come sebbene la nostra rilevazione non possa essere considerata rappresentativa, essa ci ha tuttavia consentito di cogliere non soltanto informazioni di prima mano sullo stato dell’arte delle prassi di formazione sulla criminalità organizzata nel nostro paese, ma anche spunti di riflessioni utili a migliorare le best practices. Scendendo nel dettaglio dei dati, una prima considerazione va fatta sulle risposte fornite dalle Istituzioni alla domanda con la quale abbiamo chiesto se nel corso del 2016 si fossero svolte attività di formazione sul crimine organizzato.

## **Istituzioni**

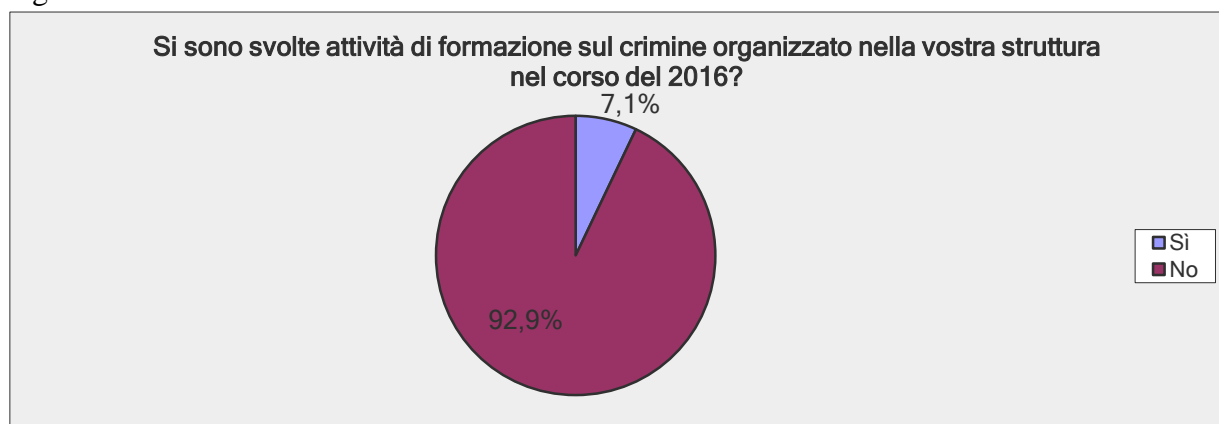
---

formazione del ragazzo. Un dialogo che avvenga senza barriere fisiche tra docente e studente, ma soprattutto con una grande predisposizione all’apertura e all’ascolto da parte dell’insegnante e/o genitore.

Publicazioni che cercano di impostare un discorso di metodo a partire dalla propria esperienza in campo educativo su progetti inerenti alla legalità sono: Bruno Bertelli, Valentina Molin, “Educazione alla legalità nella Scuola: valenze preventive di un progetto pluriennale condotto con studenti adolescenti del Trentino, di Verona e di Bolzano”, in “Sicurezza e scienze sociali”, a. 2, n. 3 (ott.-dic. 2014), pp. 116-133; e Piergiorgio Reggio, Alessandro Pozzi, Carla Castelli, *Costruire legalità. Strategie, percorsi ed esperienze educative*, Guerini e Associati, Milano 2014. Recenti le pubblicazioni di Maria Pia Fontana, “Come a scuola educare alla legalità. Se non abbiamo altre vie che l’educare per contrastare seriamente le mafie”, in “Animazione Sociale”, a. 45, n. 294 (set.-ott. 2015), pp. 80-90 e di Laura Corazza e Alessandro Zanchettin, “Educazione alla cittadinanza: promuovere legalità e democrazia. Percorsi formativi per le scuole. Crescere insieme per conoscersi – educazione, scuola, formazione”, in “Educazione interculturale”, n. 2 (maggio 2016).

I dati contenuti nella figura 1 indicano dunque come, nel corso dell'anno 2016, soltanto il 7,1% delle Istituzioni ha previsto, in seno alle proprie strutture, attività di formazione, mentre il restante 92,9% non le ha previste.

Fig.1



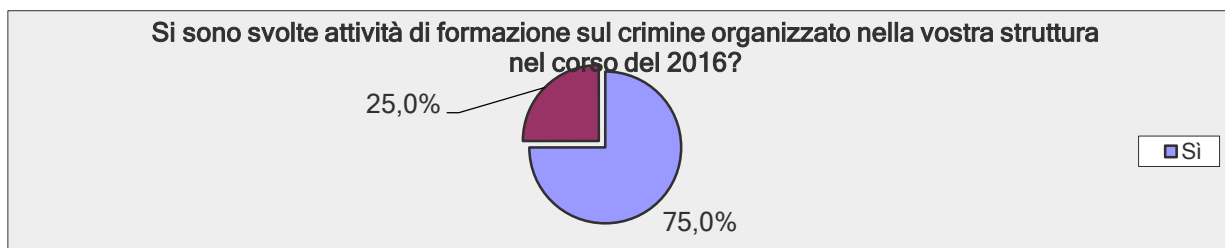
Rispetto invece alla tipologia dell'intervento formativo, i dati in nostro possesso indicano come l'attività di formazione sia stata caratterizzata prevalentemente da conferenze e/o lezioni frontali che comprendevano lavori di gruppo. Altri dati interessanti sono quelli che si riferiscono alla indicazione, espressa dai rispondenti, dell'efficacia in termini di formazione sia delle lezioni frontali, sia dei lavori di gruppo. Ed ancora: il 67% delle istituzioni che hanno svolto attività di formazione ha previsto incentivi per i partecipanti; nel 70,0% dei casi l'attività di formazione è stata affidata solo a professionisti esterni vs. il restante 30,0% che ha, invece, fatto ricorso sia a professionisti interni che a professionisti esterni. Dei formatori esterni quasi il 70% è risultato costituito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione; dalla Magistratura e da Università ed Enti di ricerca (il 30 % da Associazioni e Fondazioni; Commissione Parlamentare Antimafia e/o Commissioni Regionali Antimafia; Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e/o Direzioni Distrettuali Antimafia; Forze armate e/o Forze dell'Ordine; Ministeri; Organismi bancari e finanziari; Regioni e Enti locali). Tutti i rispondenti hanno dichiarato che sono sempre stati somministrati questionari di verifica in ingresso ed in itinere ai partecipanti dei corsi di formazione, mentre solo nel 67,0% dei casi è stato somministrato anche un questionario di verifica finale.

Altri dati da rimarcare – e che fanno riflettere – sono quelli che si riferiscono, infine, alle risposte relative alla domanda sull'esistenza di un ufficio interno preposto all'organizzazione di attività formative sulla criminalità organizzata, sia a quella relativa alla verifica dell'esistenza di protocolli di intesa e di collaborazione con altre istituzioni, ordini, forze dell'ordine etc finalizzati al contrasto del crimine organizzato. Tra le istituzioni che hanno risposto al nostro questionario, solo il 4,0% ha dichiarato di poter contare su un ufficio preposto, contro ben il 96,0% che, invece, ne è privo; mentre nell'80,0% dei casi risultano avviati protocolli di collaborazione finalizzati al contrasto della criminalità.

### **Sindacati e Ordini professionali**

Passando adesso alle risposte rilevate sul campione dei Sindacati e degli Ordini professionali, anche in questo caso il primo dato sul quale concentrare la nostra attenzione è quello che si riferisce alla domanda con la quale abbiamo chiesto se nel corso del 2016 si fossero svolte attività di formazione sul crimine organizzato.

Fig. 2



Come si vede dalla Figura 2, in questo caso le percentuali di risposta fornite dal campione dei Sindacati e degli ordini professionali sono più confortanti: il 75,0% ha risposto “Sì”, contro il 25,0% di “No”.

Relativamente alla tipologia di intervento (Fig. 3), seminari e workshop sono risultate essere le modalità più diffuse seguite da conferenze e da info-day; mentre rispetto all’efficacia del tipo di intervento (fig. 4) risultano, nell’ordine, più efficaci – secondo l’opinione dei nostri rispondenti – le lezioni frontali, i lavori in gruppo ed il download di materiali informativi seguiti, infine, a pari merito, dalla modalità in e-learning e da quella blended.

Fig. 3

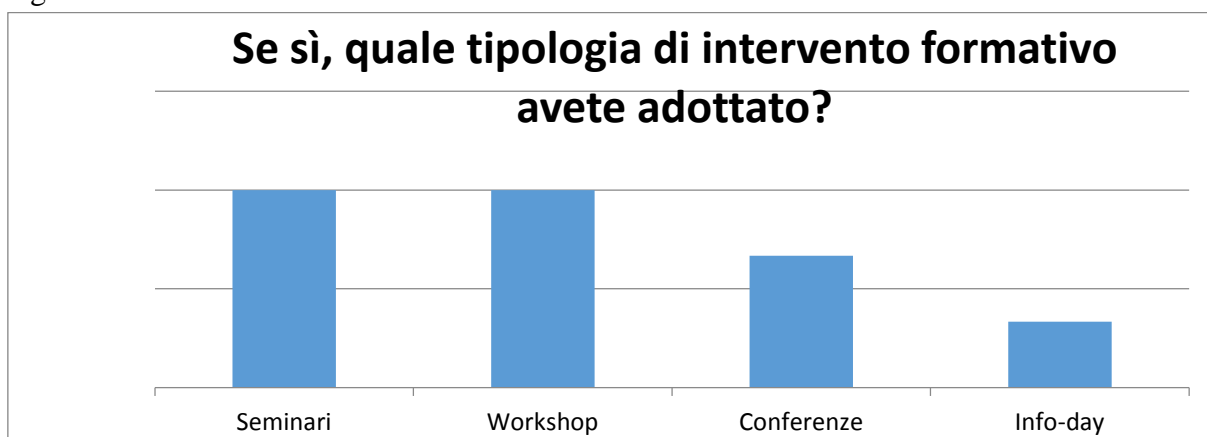


Fig. 4



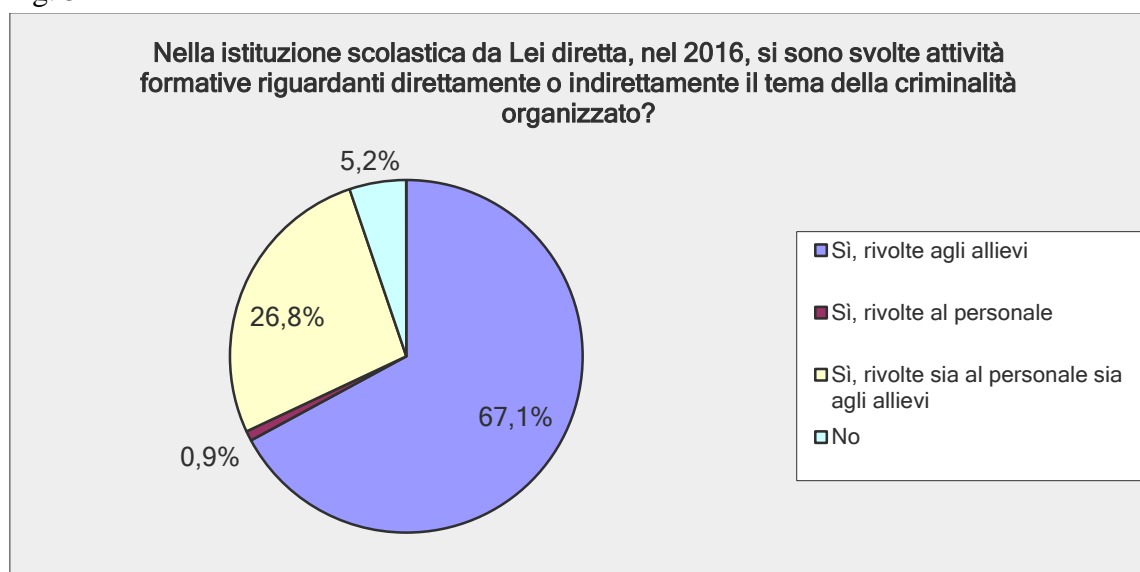
Nel 67,0% dei casi sono stati previsti incentivi per coloro che hanno partecipato alla formazione e sempre nel 67,0% dei casi l’attività di formazione è stata affidata sia a professionisti interni, sia a professionisti esterni, mentre solo il 33,0% ha impiegato professionisti interni alla struttura. Dei formatori esterni quasi tutti hanno dichiarato di aver

coinvolto: Associazioni e Fondazioni (100%); Ministeri (100%) e Università ed Enti di Ricerca (100%); sono risultati coinvolti al 50%: Commissione Parlamentare Antimafia e/o Commissioni Regionali Antimafia; Forze armate e/o Forze dell'Ordine; Liberi Professionisti; Magistratura, Organismi bancari e finanziari; Sindacati e Associazioni di categoria). Rispetto ai questionari di verifica somministrati ai partecipanti vi è da rilevare come nella totalità dei casi sono stati somministrati soltanto questionari in uscita e non anche in entrata e in itinere. Quanto all'esistenza di uffici preposti all'organizzazione di attività formative la distribuzione delle risposte è stata la seguente: solo il 25% ha dichiarato che non esistono uffici ad hoc, contro il restante 75,0% che invece ne è dotato. Tutti i rispondenti infine hanno dichiarato che l'istituzione che rappresentano ha in corso di validità protocolli di collaborazione finalizzati al contrasto della criminalità con altri enti e istituzioni impegnati sullo stesso fronte.

## Scuole

Il terzo questionario è stato posto, invece, ai dirigenti scolastici delle “**Scuole**”. Il dato rilevante che emerge dalla domanda volta alla rilevazione delle attività formative sul tema della criminalità organizzate all'interno dell'istituzione scolastica nel corso dell'anno 2016 (fig.5) è quello che indica come solo nel 5,2% dei casi non sono state avviate esperienze formative.

Fig. 5

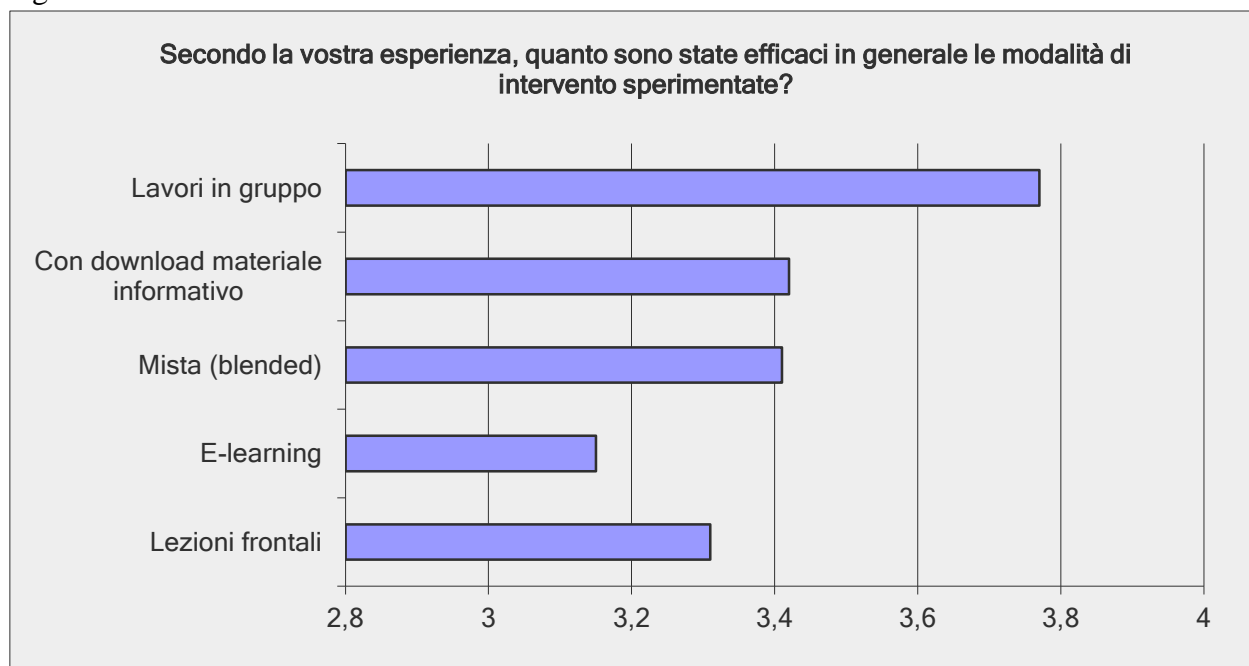


Per il resto, la distribuzione delle risposte è stata la seguente: il 67,1% delle Scuole chiamate a far parte del campione ha organizzato attività di formazione riguardanti direttamente o indirettamente il tema della criminalità organizzata specificamente rivolte ai propri allievi, il 26,8% le ha rivolte sia a gli allievi, sia agli insegnanti, mentre lo 0,9% le ha concepite solo per gli insegnanti.

Rispetto ai contenuti della formazione, vi è da rilevare tuttavia come solo il 3,0% di queste attività abbiano insistito specificamente sulla lotta alla criminalità organizzata nel territorio di riferimento, negli altri casi le attività di formazione sono state incentrate sia sul tema della

convivenza civile sia su quello della legalità (48,2%), mentre il restante 48,8% ha scelto di insistere contestualmente sui temi della convivenza civile, della legalità e della lotta alla criminalità organizzata (48,8%). Le attività formative rivolte al personale della scuola hanno riguardato solo al 30% l'intera scuola, mentre al 70% solo i docenti coinvolti in progetti che prevedono la partecipazione degli allievi ad iniziative di legalità e lotta alla criminalità.

Fig. 6



Per quanto riguarda il dato sull'efficacia delle modalità di intervento sperimentate, la figura 6 indica come il primato dell'efficacia spetta ai lavori in gruppo ("molto efficaci" per il 78%; "abbastanza efficaci per il 20%); seguono nella qualifica le lezioni con formazione mista "blended" ("molto efficace" per oltre il 55%; 34% "abbastanza efficace"); le lezioni con download di materiale informativo (quasi il 50 % lo dichiara "molto efficace e il 45% "abbastanza efficace"); seguono le lezioni frontali che in media risultano più efficaci dell'e-learning. Il 74% delle scuole che hanno svolto attività di formazione non ha previsto incentivi, che sono stati previsti solo dal 25%. L'attività di formazione è stata affidata al quasi 65% in modo misto sia a professionisti interni che esterni, mentre il 27% ha impiegato professionisti esterni e l'8% interni alla struttura. Dei formatori esterni sono stati coinvolti: Associazioni e Fondazioni (70%); Forze armate e/o Forze dell'Ordine (70%); Magistratura (41%); Liberi Professionisti (34%); Regioni ed Enti Locali (22%);Altri enti (15 %); Istituzioni penitenziarie (10,86); Università ed enti di ricerca (10,29%); Organismi bancari e finanziari (quasi 7%) ; Autorità Nazionale Anticorruzione (5,14). Le rimanenti voci risultano tutte sotto il 5 %. Alla domanda se sono stati proposti questionari di verifica ai partecipanti quasi il 70% ha risposto di no in ingresso e in itinere, mentre per il questionario in uscita ha risposto di no oltre il 49%. Alla domanda se le attività realizzate fanno capo ad un'articolazione permanente dell'organizzazione scolastica, il 76% ha dichiarato di far riferimento ad un referente, il 16% ad una funzione strumentale e il 7,41 ad un'apposita commissione. Infine, oltre l'87% ha dichiarato che la loro istituzione non ha in corso di validità dei protocolli, mentre solo il 12% ha risposto di sì.

La mappatura della formazione alla legalità che si ricava dalla lettura dei risultati dei questionari ci restituisce delle realtà molto diverse nei tre ambiti esaminati e allo stesso ci può indicare sicuramente la miglior strada in cui indirizzare la nostra attenzione per migliorare lo stato attuale.

Un dato allarmante è che oltre il 92% delle Istituzioni che hanno partecipato al questionario non ha realizzato attività di formazione sul crimine organizzato nel corso dell'anno precedente (2016). Il dato è decisamente migliore per "Sindacati e Ordini" in cui la risposta negativa riguarda un quarto degli intervistati, mentre nella Scuola, luogo deputato della formazione, dove l'ottimo trend della realizzazione di attività di formazione sul crimine organizzato (95% delle Scuole) evidenzia tuttavia ancora uno scoperto del 5% di Scuole che non affrontano attività di formazione sul crimine organizzato. Sarebbe dunque auspicabile lavorare per sistematizzare l'offerta della formazione alla legalità da un lato attraverso l'istituzione di protocolli (il 20% delle Istituzioni che hanno svolto attività di formazione sulla criminalità organizzata hanno agito senza e similmente il 13% delle Scuole) e allo stesso tempo sarebbe importante stimolare l'adesione alla formazione alla legalità attraverso incentivi (previsti solo dal 67% delle Istituzioni e dei Sindacati e Ordini che hanno svolto l'attività di formazione) e che proprio nella Scuola raggiungono solo il 25%.

A fronte della diversa metodologia adottata, il 100% le Istituzioni - che al 70% si avvalgono di professionisti esterni - hanno dichiarato di aver ricevuto tutti questionari in ingresso e in itinere, il 67% in uscita; Sindacati e Ordini - che al 67% si affidano a professionisti e personale interno - hanno risposto che non sono stati consegnati questionari in uscita, ma solo in entrata e in itinere; nella Scuola invece - che al 67% ha affidato l'attività di formazione sul crimine organizzato - il 70% non ha ricevuto un questionario in entrata e in itinere, solo il 50% in uscita.

Si rivela chiaramente auspicabile, anche per ottenere in futuro mappature di efficacia più allineate, l'attività di *sharing di best practices*. Se i questionari sono un fondamentale mezzo diagnostico per la formazione alla legalità sarebbe molto importante convenire un metodo condiviso.

Anche alla luce di quanto dichiarato dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, secondo il quale l'attività di formazione sulla criminalità organizzata non pertiene ad un mero ambito di apprendimento formale, ma è educazione attraverso un sistema informale, sarebbe altrettanto auspicabile condividere gli strumenti di lavoro dei formatori che hanno condotto alla maggior efficacia del risultato, in cui si tenga conto, ad esempio, del risultato dell'efficacia delle lezioni frontali e dei lavori in gruppo dei questionari.

Fondamentali stanno risultando i nuovi passi avanti condotti dalla Scuola quali la "Carta d'intenti" tra Miur e CSM siglata il 23 maggio 2015 e i nuovi tavoli di lavoro istituiti con lo scopo di far convergere gli impegni di ambiti diversi quali Miur, CSM, ANAC, DNA e ANM in un impegno congiunto. Ai Tavoli costituiti è stato affidato il compito di fornire contributi e riflessioni sul "Documento di Indirizzo per lo sviluppo della cultura della legalità e della corresponsabilità", le Linee guida che nascono con l'intento di "fornire indicazioni utili a mettere tutti gli studenti al centro del processo di apprendimento, così che dalla loro diretta partecipazione possano scaturire azioni, iniziative, prassi di legalità concreta che stimolino la formazione di comunità coese, solidali e autonomamente responsabili, per rendere le scuole effettivo centro motore della società: una comunità educante guidata dal senso di corresponsabilità".

Concludendo, pur nella legittima diversità dei metodi e approcci, ci si aspettano future sinergie, come già virtuosamente avviate dal MIUR, anche per gli altri settori allo scopo di intensificare e moltiplicare i benefici della formazione informale in tutti gli ambiti esaminati.

## **PROPOSTA**

Risulta in tutta evidenza la sostanziale assenza di formazione all'interno delle Istituzioni. Si tratta di un dato nei confronti del quale occorre promuovere azioni orientate in tal senso, dotando altresì le istituzioni di Uffici preposti all'organizzazione di eventi formativi. Peraltro, a questo dato ne fa da contraltare un altro, ossia quello che indica una adesione particolarmente ampia a Protocolli di intesa finalizzati al contrasto della criminalità organizzata. Per rendere ottimale le prassi di applicazione di tali Protocolli, sarebbe necessario sollecitare il miglioramento delle prassi organizzative in questo senso per evitare di disperdere importanti energie. L'esistenza di Uffici preposti con la conseguente individuazione di responsabilità individuali renderebbe più proficua l'attività di formazione e, nel caso di una continuazione di questo tipo di monitoraggio, consentirebbe anche di acquisire informazioni non solo più precise, ma anche ben più ampie sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista della qualità delle informazioni.

Rispetto al contesto scolastico, vi è da rilevare come la formazione riguardi essenzialmente l'ambito della educazione alla legalità, piuttosto che quello della lotta alla criminalità organizzata. Potrebbe essere opportuno, con un adeguato linguaggio, investire energie e risorse per far fare alla formazione specifica un passo in avanti sul fronte del contrasto costante alla criminalità. Tra le analisi manca quella della formazione a livello universitario. Si assiste negli ultimi anni ad un'esplosione di iniziative sul territorio italiano con caratteristiche spesso diversissime. In tale ambito sarebbe stata necessaria un'analisi quali-quantitativa approfondita da cui trarre indicazioni per promuovere un'azione sistematica a livello nazionale

## **DOCUMENTAZIONE E ATTIVITÀ SVOLTE**

### **.Elenco, Link o Allegati**

**All. 1 Questionario indirizzato a Forze dell'Ordine ed Istituzioni Nazionali e Locali, Sindacati ed Ordini Professionali**

**All. 2 Tabella di Sintesi delle Iniziative promosse dal (2015 al 2017) dall'Ufficio III Direzione dello Studente del MIUR**

**All. 3 Questionario indirizzato alle istituzioni scolastiche**



<b>Tavolo:</b>	<b>13</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Mafia e religione</b>
<b>Coordinatore</b>	<b>Alberto Melloni</b>

## ABSTRACT

Il tavolo s'è dovuto misurare con la convinzione (sbagliata) che la devozione effettiva degli uomini e delle donne della mafia sia "il" luogo in cui si manifesta una prossimità fra cattolicesimo e mafie e con la deduzione (sbagliata) che alla chiesa cattolica e alle altre comunità si debba chiedere una adesione pubblica all'etica della legalità come forma di solidarietà con lo Stato contro la mafia. Scopo del lavoro, molto compresso nel tempo e dunque orientato più a formulare ipotesi e proposte che analisi definitive, è stato quello di sottoporre a vaglio critico queste due prospettive.

L'uso della ritualità e della devozione come saldatura del patto mafioso non è infatti né peculiare del cattolicesimo né della religiosità (ci sono una ritualità massonica e una spiritualità ortodossa non meno vulnerabili di quelle cattoliche al dirottamento mafioso, mentre la pratica dei "giuramenti" religiosi dei militanti di vari gruppi jihadisti estendono da questo lato della famiglia abramitica l'area di contiguità fra terrorismo e mafia).

Se ed in quanto organizzate, le criminalità che usano tutti gli strumenti di controllo sociale usano dunque universi di senso e doverosità superiori come leve per imporre una visione del mondo che subalterna obbedienti a comandanti e genera una forma di controllo che opprime non solo vittime esterne al sistema criminale, ma anche una parte degli stessi militanti assoggettati ad un codice schiavile. Di questo codice la chiesa cattolica ha fornito per lungo tempo, con rare incrinature, una giustificazione teologico-politica motivata, nella forte presa della Dc in alcune regioni ad alta densità mafiosa, da un anticomunismo e dal suo significato teologale (espresso dalla scomunica del 1949): davanti a questo nemico, la mafia diventava *ipso facto* "male minore" con penose conseguenze pagate care anche dai cattolici indocili a quelle semplificazioni.

Ciò che si può/deve chiedere a chiesa cattolica e alle altre comunità di fede è dunque qualcosa di molto più ampio di ciò che finora è stato loro chiesto (supporto all'etica della legalità, azione di socialità educativa, vigilanza sulle pratiche devozionali, esplicitazione della coincidenza peccato/reato nella adesione alle mafie). Serve una serie di passi che configurino una teologia della liberazione dalle mafie, per i quali gli approcci interreligiosi, la logica ecumenica e gli strumenti sinodali – sessioni straordinarie delle conferenze regionali, sinodi provinciali (nel senso delle province ecclesiastiche) o interregionali – presentano una potenzialità superiore alle affermazioni di principio ("i mafiosi sono scomunicati") che per quanto solenni rischiano di impegnare solo la suprema autorità che li pronuncia (cfr. obiettivi).

## PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI

Come indicato in apertura la devozione propria della mafia è reale: la chiesa cattolica ne conosce meglio di altre le sfumature e i pericoli, ma una prima ricognizione bibliografica e una prima indagine sul campo mostra con evidenza che anche in altre comunità di fede il “dirottamento rituale” di pratiche religiose ha una funzione nella costruzione del patto mafioso.

Una analisi antropologica e psicanalitica dei riti potrebbe forse dare indicazioni più puntuali su quali riti vengono utilizzati (riti delle comunità di prossimità, riti del sangue, oggetti privilegiati, uso di materiali culturali). Tuttavia, la questione di fondo rimane un'altra: cioè il superamento di una logica per cui le comunità di fede devono “fornire” ciò che lo Stato esige dal cittadino. Avallare o supporre il contrario fornisce un messaggio ambiguo se non addirittura pericoloso, perché sembra significare che per fare ciò che è il dovere di ciascun cittadino è indispensabile un rinforzo soprannaturale (che corrobora l'ambigua identificazione di chi si batte contro il potere mafioso con la figura dell'“eroe”).

Oggi si tende a chiedere la fornitura di un rinforzo religioso all'etica della legalità. Questa senza dubbio non nuoce e anzi, più specificamente, sarebbe interessante misurarne la densità e le variazioni – ad esempio nel magistero scritto della Cei, delle conferenze episcopali regionali, degli ordinari diocesani, della Fcei delle metropoli e nelle altre forme di insegnamento autorevole delle comunità di fede. Ma è bene ribadire che l'etica della legalità è propria del cittadino in quanto tale e a essa sono tenuti tutti con una responsabilità che si accresce, ma non si genera, nell'esercizio del ministero o della pratica religiosa.

Oggi si plaude alle lodevoli forme di socializzazione, contrasto alla emarginazione ed educazione che promanano dalle Chiese: il che è giusto e, nello specifico, sarebbe interessante censire le quote di impegno e di diserzione dei diversi soggetti molto attivi sui temi educativi o che hanno addirittura costruito la propria soggettività su questi aspetti per verificare l'impegno profuso nella cura di una piaga che chiama alla responsabilità verso le regioni più colpite l'intera comunità nazionale.

Oggi, inoltre, s'incoraggia l'attività di prevenzione del fenomeno mafioso che passa da iniziative di socialità inclusiva: si fa certamente bene; peraltro sarebbe interessante un'analisi ravvicinata dell'impegno di socializzazione delle comunità di fede e del grado di coscienza con cui ciò è stato vissuto come un atto di ribellione al sistema criminale organizzato.

Oggi, ancora, si pretende un'estrema vigilanza affinché le espressioni della religiosità popolare non diventino il set su cui inscenare una rappresentazione del potere mafioso con effetti di intimidazione verso le vittime e di seduzione verso i giovani: il che costituisce una attesa minimale, molto spesso adempiuta dalle autorità, pur mancando ancora un censimento capillare delle devozioni oggetto di manipolazione mafiosa e le origini di un “hommage au drapeau” che ha visto i poteri civili oggetto di interessata blandizie ecclesiastica.

Oggi si vigila e ci si propone di vigilare (addirittura con l'auspicio di interventi all'ordinamento interno delle comunità di fede che giungerebbero ad imporre della lingua italiana nella predicazione) sulla predicazione di comunità di fede nelle quali si suppone che vi sia un reclutamento criminale e si enfatizza doverosamente l'impegno del magistero dei vescovi diocesani e dello stesso vescovo di Roma contro le mafie: il che è plausibile, anche se specificamente bisognerebbe procedere a una raccolta di alcune serie di omelie che possano permettere di comprendere le tendenze di medio periodo, come ad es. un omeliario della predicazione dei parroci e dei vescovi per le vittime di mafia, un omeliario dei funerali celebrati per capi della mafia, o la disamina dei processi di beatificazione delle vittime cattoliche della mafia, etc.

Dunque, tutto quello che oggi ci si aspetta dalle chiese è buono e utile, ma non basta: suppone un "coinvolgimento" da parte della lotta che lo Stato conduce alla mafia di un soggetto sociale, che si colloca sullo stesso piano degli altri corpi intermedi. E che produce effetti di saturazione che, probabilmente, spiegano il fin-de-non recevoir opposto dalla presidenza e dalla segreteria generale della conferenza episcopale italiana a dare un contributo in forma di audizione scritta ai lavori del tavolo e il diniego alla richiesta da indirizzare all'episcopato di una lettera che chiedeva a ciascuna chiesa diocesana di confessione cattolico-romana di prendere posizione sul tema.

Dalle comunità di fede ci si deve infatti attendere molto di più in due direzioni che riguardano la loro vita, perché solo in questo cammino esse potranno essere parte di una grande azione di resistenza civile e di una lunga lotta di liberazione dalla mafia, che va trattata come una potenza occupante e oppressiva, collusa con poteri collaborazionisti, con culture politiche infettate dalla complicità con i sistemi criminali.

Alle chiese bisogna chiedere una teologia della liberazione dalla mafia, che identifichi il servaggio della manovalanza, le vittime della prepotenza e i complici di questo sistema come attori di un sistema schiavile nel quale chi è vittima – e talora anche il carnefice può essere vittima insieme alla sua vittima – può e deve essere liberato.

In questo sforzo la responsabilità delle singole comunità di fede è diversificata: quella della confessione cattolico-romana maggiore, per la sua presenza storica e la capillarità della sua diffusione; ma non è certo irrilevante il peso delle comunità ortodosse in alcune grandi città e delle comunità del *mainstream* protestante, delle comunità battiste e delle comunità evangelicali, che specie nei fenomeni legati alla mafia dei corpi (migranti, prostituzione, caporalato) hanno voce e sono voce come la chiesa cattolica delle vittime e dei carnefici. E infine vengono le autorità islamiche, che, pur rappresentando una comunità più piccola di quella cattolica e di quella ortodossa, devono affrontare sistemi di organizzazione etnico-confessionale nelle quali la religione gioca un ruolo di asservimento.

## **DESCRIZIONE OBIETTIVI**

Il tavolo si è posto tre ordini di obiettivi, per i cui dettagli si rimanda alle sezioni relative alle "proposte":

## 1) OSSERVATORI E DOCUMENTAZIONE

- creazione di un osservatorio grazie al quale realizzare una digital library offerta agli studi e alla conoscenza delle autorità investigative sul rapporto mafie e religiosità;
- creazione di posti specifici in un dottorato a rete di sedi per finanziare un progetto sulla storia della lotta delle religioni alla mafia; creazione di un master di secondo livello per educatori nelle carceri e nelle scuole in tema di lotta alla mafia in cui sia curata anche la formazione religiosa.

## 2) SEMINARI

- proposta di un seminario periodico (biennale) con i presidenti delle conferenze episcopali regionali e, in parallelo, vuoi del pastorato delle chiese valdesi-metodiste, vuoi del pastorato battista ed evangelicale, vuoi dei metropolitani e arcipreti delle chiese ortodosse, vuoi delle autorità delle chiese copte e siriane e dell'imamato sunnita per raccogliere prese di posizione e atti di indirizzo disciplinare.

## 3) ATTI NORMATIVI

- richiesta all'UL di valutare due proposte volte a risolvere lacune normative e problemi di procedura penale nazionale;
- richiesta alla Santa Sede di un inasprimento delle pene canoniche per i crimini legati alla mafia sul modello di quanto fatto per il contrasto alla violenza sessuale ai danni dei minori.

## ANALISI E PROPOSTE

### RELAZIONE

#### 1. *Cornice storico-bibliografica*

La storiografia dell'ultimo trentennio sul nesso mafia-religione ha gettato luce su alcuni nodi tematici, indagando le radici di lungo periodo di aspetti che, per lo più, concernono la diffusione e il radicamento del cattolicesimo nel Mezzogiorno<sup>24</sup>. Ne è emerso innanzitutto il primato della dimensione particolaristica, tecnicamente 'municipalizzata'<sup>25</sup>, cioè il ritratto

---

<sup>24</sup> F. DE GIORGI, *La questione del Mezzogiorno: società e potere*, in *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, I, a cura di A. Melloni, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2011, pp. 551-562.

<sup>25</sup> F.M. STABILE, *Cattolicesimo siciliano e mafia*, in *Synaxis* n.s. 14 (1996), pp. 13-55.

di una religiosità di tradizione cattolica che, sul piano della prassi e su quello dell'istituzione, pare ancorata ai diversi contesti locali, con un sistema di reclutamento del clero tutto interno alla 'parrocchia-comunia'. Qui era difficile sviluppare una coscienza critica verso azioni e comportamenti, compresi quelli violenti delle organizzazioni criminali, in cui fossero coinvolti parenti e conoscenti e da cui potessero derivare minacce dirette<sup>26</sup>. Con l'abolizione degli istituti religiosi attraverso i quali era passata, nel Sud, la pastorale posttridentina e la carenza di risorse economiche per sostenerne l'aggiornamento necessario per operare con efficacia in campo sociale, le feste religiose, con il loro vistoso apparato mondano (luminarie, spettacoli, bande, fuochi d'artificio), hanno riempito di nuovo significato le vecchie identità locali, riproducendo al proprio interno dinamiche e gerarchie sociali<sup>27</sup> a fronte di un clero impoverito, vincolato all'assegno vitalizio e in cerca di prebende municipali.

Il fenomeno del sostegno finanziario, spesso da parte di migranti originari del Sud Italia, a cerimonie o a strutture riconducibili alle attività della Chiesa cattolica è di lungo corso e dappprincipio solo in taluni casi ne va riconosciuta la matrice criminale<sup>28</sup>. Certo è che le gerarchie ecclesiastiche locali, affaccendate nei decenni della 'guerra fredda' in una viscerale avversione al comunismo, per buona parte della seconda metà del Novecento non hanno ostacolato quanto hanno invece favorito un cattolicesimo imperniato sulla cerimonialità collettiva e sulla devozione ai santi minimizzando la pericolosità – quand'anche non favorendola – del fenomeno mafioso ai fini di rideclinare in senso anticomunista una nuova *societas christiana*<sup>29</sup>.

Nel 1982, a seguito degli omicidi di Pio La Torre (autore del disegno di legge n. 1581 del 31/3/81 che introdusse l'articolo 416 bis c.p. che disciplina il reato di associazione mafiosa) del 30 aprile e, del 3 settembre 1982, del prefetto di Palermo Carlo Alberto Dalla Chiesa e della consorte Emanuela Setti Carraro, si registrano le prime prese di posizione ufficiali da parte della Chiesa cattolica italiana. *In primis* da parte del cardinale di Palermo Salvatore Pappalardo che, ai funerali del generale Dalla Chiesa, denunciò l'immobilismo della politica e il carattere nazionale della questione mafiosa ricorrendo, nella sua omelia, a una celebre citazione di Tito Livio: «Mentre a Roma si pensa sul da fare, la città di Sagunto viene espugnata dai nemici! E questa volta non è Sagunto ma Palermo. Povera Palermo!»<sup>30</sup>. A ciò seguì immediato il pronunciamento della Conferenza Episcopale Siciliana che, per la prima volta, utilizzò espressamente il termine «mafia» («Esprimendo la loro solidarietà con la posizione assunta ripetutamente e pubblicamente dal card. Pappalardo [...] i vescovi sottolineano ancora la gravità particolare dei ricorrenti episodi di violenza che spesso hanno come matrice la mafia e la nefasta mentalità che la muove e la facilita». E ancora: «Quanto viene qui preso in considerazione non v'è dubbio che riguarda tutte le manifestazioni di violenza criminale e quindi anche quelle di stampo mafioso»). Questa dichiarazione,

---

<sup>26</sup> C. NARO, *Chiesa e mafia: la questione storiografica del silenzio*, in *C x U 2-3* (1994), pp. 49-61, in partic. p. 57.

<sup>27</sup> F. DE GIORGI, *La questione del Mezzogiorno*, cit. e L. SCIASCIA, *Feste religiose in Sicilia*, Bari, Leonardo da Vinci, 1965.

<sup>28</sup> Cfr. L. CAPUANA, *Gli americani di Ràbbato* [1912], Torino, Einaudi 1974, e A. DINO, *Le ragioni del patto tra mafia e Chiesa*, in *Adista*, 23 ottobre 2010.

<sup>29</sup> F.M. STABILE, *Cattolicesimo siciliano e mafia*, cit. e F.M. STABILE, *I consoli di Dio. Vescovi e politica in Sicilia (1953-1963)*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1999.

<sup>30</sup> A. DINO, *La mafia devota. Chiesa, religione, Cosa Nostra*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp. 146-152.

peraltro, rappresenta un passo in avanti rispetto alla *lettera collettiva dell'episcopato siculo*, che l'1 dicembre 1944 si era limitata a comminare la scomunica ai «rei di rapina» o di «omicidio ingiusto o volontario» (o al decr. 171 del concilio plenario siculo del 1952 che ne riconferma la pena estendendola ai mandanti, agli esecutori e ai cooperatori di omicidio volontario).

Bisogna però attendere gli anni Novanta per una cesura più netta e più radicale della Chiesa cattolica con le organizzazioni mafiose, all'indomani delle stragi in cui morirono i magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino (23 maggio e 19 luglio 1992). Si tratta della condanna pronunciata dal pontefice, Giovanni Paolo II, il 9 maggio 1993, al termine della concelebrazione eucaristica nella Valle dei Templi ad Agrigento («Nel nome di questo Cristo, crocifisso e risorto, di questo Cristo che è vita, via verità e vita, lo dico ai responsabili, lo dico ai responsabili: convertitevi! Una volta verrà il giudizio di Dio!»<sup>31</sup>). Lo stesso anno, il 15 settembre, fu ucciso il parroco del quartiere palermitano di Brancaccio, don Pino Puglisi, da anni attivo nella lotta alla mafia e nell'educare i giovani alla legalità. Il 19 marzo successivo lo seguì don Peppe Diana, «il parroco anti-boss» massacrato a Casal di Principe dalla Camorra prima della messa. Nel mezzo, si ricordano anche gli attentati romani alle chiese di San Giorgio al Velabro e di San Giovanni in Laterano, compiuti nella notte tra il 27 e il 28 luglio<sup>32</sup>.

Da allora il rapporto della Chiesa cattolica e delle associazioni di stampo mafioso è categorizzabile in due tipi di atteggiamento. Da un lato, si registrano: l'opera di contrasto alle mafie, da parte di associazioni di ispirazione cattolica come Libera – fondata nel 1995 da don Luigi Ciotti –; la promozione di nuovi modelli di santità; l'impegno di alcuni, tra sacerdoti e vescovi, a ostacolare il protagonismo dei clan nelle feste religiose. Sotto questo profilo, si ricordano in questa sede, almeno<sup>33</sup>: il caso di monsignor Pennisi, vescovo di Piazza Armerina, che nel dicembre 2007 ha negato la cerimonia pubblica ai funerali del boss di Gela Daniele Emmanuele; il divieto disposto dal vescovo di Acireale, monsignor Antonino Raspanti, nel giugno del 2013 di celebrare i funerali religiosi ai condannati per mafia nel territorio della sua diocesi; l'esclusione delle 'ndrine dalla processione dell'Affruntata a Sant'Onofrio [VV], nel 2010, che costò al priore della congregazione del Santissimo Rosario la minaccia a colpi di fucile; la definizione di mafia come «struttura di peccato» (espressione originariamente dei vescovi sudamericani alle conferenze del CELAM di Medellin del 1968 e di Puebla del 1979) enunciata nel § 9 del documento CEI *Per un Paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*<sup>34</sup>; la nota pastorale dei vescovi calabresi del 24 dicembre 2014 in cui condannano come atea e anticristiana la 'ndrangheta e denunciano l'«uso distorto e strumentale di riti religiosi» che, surrogato del sacro, si

---

<sup>31</sup> Cfr. S. CONSOLI, *La mafia nel pensiero di Giovanni Paolo II. Indicazioni metodologiche per uno specifico intervento pastorale della Chiesa*, in *Synaxis* n.s. 14 (1996), pp. 143-177.

<sup>32</sup> Cfr. A. DINO, *La mafia devota*, cit. p. 180.

<sup>33</sup> Cfr. F. CHIRICO, *Sant'Onofrio, la festa è finita*, in *Narcomafie*, 10 aprile 2010 <http://www.narcomafie.it/2010/04/10/sant%e2%80%99onofrio-la-festa-e-finita/> e A. DINO, *Religione, mafie, Chiese: un rapporto controverso tra devozione e secolarizzazione*, in *L'immaginario devoto tra mafie e antimafia. Riti, culti e santi*, a cura di T. Calì, L. Ceci, Roma 2017, pp. 142-163.

<sup>34</sup> R. Giuè, *La mafia come "struttura di peccato" nella interpretazione teologica*, in *Una città per l'uomo*, 4-5 (1989), pp. 36-41 e Id., *Peccato di mafia. Potere criminale e questioni pastorali*, Bologna, EDB, 2015, pp. 25-38.

pongono «come una vera e propria forma di religiosità capovolta, di sacralità atea, di negazione dell'unico vero Dio»<sup>35</sup>.

Dall'altro lato, persistono ancora casi di connivenza con il fenomeno mafioso. Primo fra tutti quello del padre carmelitano Mario Frittitta, arrestato per aver celebrato messa nel covo del boss latitante Pietro Aglieri. Questo episodio, aggravato dalla difesa di Frittitta da parte dei suoi confratelli, che, nel novembre 1997, dichiararono «cristianamente non accettabile» il metodo dell'antimafia, pose all'arcivescovo di Palermo Salvatore De Giorgi il problema della pastorale da adottare nei riguardi mafiosi, costringendo a distinguere il ministero sacerdotale da quella che era in realtà una «'cappellania' del tutto indebita»<sup>36</sup>.

Almeno, nelle intenzioni, la critica della Chiesa è stata infine, comunque, rafforzata dalla 'scomunica' dei mafiosi pronunciata da papa Francesco nell'omelia del 21 giugno 2014 a Cassano all'Ionio, presso la piana di Sibari: «Coloro che nella loro vita seguono questa strada di male, come sono i mafiosi, non sono in comunione con Dio: sono scomunicati!». Parole che sottendono la nozione di peccato di mafia come peccato strutturale e che escludono i mafiosi da ogni possibilità di legittima interlocuzione con la Chiesa. L'efficacia di una simile condanna, tuttavia, pare ancora lontana dall'essere raggiunta. Nei fatti, la sua pena resta inapplicabile e d'altra parte evoca un contesto socioculturale nella quale trova senso, ma che nelle nostre società secolarizzate diventa pura curiosità giornalistica<sup>37</sup>.

## § 2. Nuove sfide

Alla luce dello stato dell'arte, bisogna constatare che la contemporaneità pone nuove sfide a chi si interroga sull'incidenza del fenomeno mafioso nella sfera del religioso. Se si pensa anche solo al magistero e alle posizioni espresse da papa Bergoglio, si può intuire quanto alla storiografia attuale manchino ancora strumenti per comprendere determinate questioni. Papa Francesco, nella sua condanna della 'ndrangheta del 21 giugno 2014 aveva impiegato un lessico («denaro insanguinato») già usato all'epoca dell'episcopato argentino (Omelia del 12/07/2010 – Messa per le vittime della tratta di esseri umani e Omelia del 25/09/2012 – V Messa per le vittime della tratta di esseri umani). Al netto del fatto che il caso argentino richiede di prestare attenzione ad aspetti su cui, storiograficamente, permangono ancora molte zone d'ombra – si pensi al pentecostalismo in Argentina, su cui è stato prodotto ancora molto poco – rimane da indagare se mai sia stata formulata e in che eventuale misura una certa forma di teologia della liberazione dall'oppressione incarnata dal potere mafioso. Il caso del debito di Bergoglio nei confronti della teologia della liberazione è solo la punta di un iceberg, permetterebbe di chiarire quanto operato dall'allora arcivescovo di Buenos Aires con R. Otracé a Merlo, ma evidentemente metterebbe anche nelle mani dello storico gli strumenti per rileggere sotto una nuova e più feconda prospettiva l'evangelizzazione operata

---

<sup>35</sup> CONFERENZA EPISCOPALE CALABRA 2014, p. 6.

<sup>36</sup> *Una pastorale per i mafiosi? Spunti di riflessione*, a cura di C. Naro, in *Aggiornamenti sociali*, 1 (1998), pp. 89-95, pp. 89-95.

<sup>37</sup> D. DAINESE, *La "scomunica" ai mafiosi del 21 giugno 2014: tra filologia e storia*, in *L'immaginario devoto tra mafie e antimafia. Riti, culti e santi*, a cura di T. Calìò, L. Ceci, Roma, Viella, 2017, pp. 265-282.

da un don Pino Puglisi o da un don Peppe Diana.

Vi è inoltre il contesto plurale odierno, fortemente condizionato dai fenomeni migratori, a porre nuove sfide a quanto ad oggi noto sul rapporto tra mafie e religioni. Del resto, in tutte le comunità religiose e nei loro rapporti sia interni sia esterni, sono sempre stati possibili comportamenti che si allontanavano o erano del tutto contrari ai principi pur teoricamente da esse espressi e predicati.

Prendendo, come primo *case study*, il rapporto tra Islam e criminalità organizzata di stampo mafioso, è necessario premettere che anche le cose più sacre e sublimi, una volta entrate nella dimensione terrena, rischiano di venir corrotte e pervertite non solo da singoli incoerenti e tentati da interessi materiali, ma talvolta anche tacitamente tollerate se non incoraggiate dal gruppo di appartenenza sempre per motivi di apparente 'convenienza' o più banalmente per l'incostanza e la superficialità delle cose umane. Se ritenessimo questo fenomeno semplicemente la riprova della fragilità della natura umana e della tendenza a trasgredire le norme a cui pure teoricamente ci si dovrebbe attenere, non andremmo molto lontano. Quel che ci aiuta a definire più efficacemente le dinamiche che possono supportare sistematicamente tale atteggiamento è l'analisi del contesto in cui le comunità religiose si trovano e le condizioni concrete nelle quali vivono i loro adepti.

Per quanto riguarda non solo il periodo delle origini dell'Islam, ma anche molte dinamiche tutt'ora rilevabili, un ruolo fondamentale è stato giocato dall'appartenenza a gruppi, clan, famiglie che si opponevano nella gara per il potere e da sempre la delegittimazione 'religiosa' dell'avversario è stata uno degli strumenti più efficaci da utilizzare per giungere ai propri scopi.

In questi macrofenomeni una specie di 'ragion di stato' potrebbe, se non giustificare, almeno spiegare determinati aspetti. Ma quando si passa all'insieme della società e si scende nelle classi inferiori è fatale riscontrare un utilizzo triviale di simboli e pretesti legati alla fede per 'sdoganare' praticamente qualsiasi cosa. Il furto, lo spaccio di droga e persino certi atteggiamenti verso le donne locali sono stati talvolta giudicati tollerabili se non incoraggiati da parte di talune guide religiose in quanto commessi ai danni di 'infedeli', quindi di potenziali 'nemici'. Eppure non mancano nel Corano e nella Tradizione islamica molti ammonimenti ed episodi esemplificativi di tutt'altro orientamento che però non sono altrettanto valorizzati e diffusi né all'interno di tutti i gruppi religiosi organizzati, né da parte della società ospitante che quasi favorisce simili deviazioni a riconferma dei pregiudizi diffusi e radicati rispetto ai musulmani.

Un secondo *case study*, quello della criminalità organizzata nigeriana e del suo rapporto con gli ambiti della stregoneria e dell'occulto, è indicativo di come certe costanti dell'incidenza mafia-religione si ripresentino a livello transnazionale, in particolare quello che si snoda fra Africa occidentale e Italia anche in riferimento ad altri contesti diasporici. Si tratta di criminalità "esogena" radicata nel contesto migratorio italiano che si è venuto a definire attraverso un processo di successive esternalizzazioni della frontiera europea. Processo che oggi pare definire l'Italia come un contesto di insicurezza per i migranti fortemente a rischio di essere oggetto di sfruttamento e di cadere in reti ("autoctone" e/o "straniere") di illegalità. Osservando queste situazioni, si rileva che, come manifestazioni di



carattere religioso e di ispirazione cattolica, nel Meridione, riproducono relazioni di potere socialmente determinate, analogamente l'“occulto” e la stregoneria sono il prodotto storico di rapporti di forza, di condizioni e di possibilità socio-culturali contemporanee e non un atavico lascito o una sopravvivenza culturale. Lo dimostra il caso del vudu, cioè dell'“occulto” non solo come registro per esprimere relazioni di dominazione, ma come pratica per fabbricarle – come emerge, del resto, grazie agli studi specialistici, di Simona Taliani *in primis*, nelle storie di vita delle prostitute nigeriane in Europa.

Il caso della mafia nigeriana, peraltro, è interessante sotto il profilo storiografico perché la copertura mediatica delle recenti inchieste giudiziarie lascia pensare a un fenomeno recente e principalmente legato alle rotte migratorie che, attraverso il Sahara e il Mediterraneo, connettono l'Africa occidentale all'Italia e al resto dell'Europa – un nesso evidente, questo, nelle biografie degli arrestati ma che tuttavia (come precedentemente indicato) rimane ancora da indagare sia nella sua dimensione transnazionale più ampia sia in riferimento alle caratteristiche specifiche del contesto migratorio italiano. L'aspetto di novità del fenomeno è invece smentito dalla letteratura in materia che ne riannoda una storia più lunga in cui la penetrazione della criminalità nigeriana nel mercato mondiale dei narcotici non risulta semplicemente l'effetto della globalizzazione e della messa a profitto della pressione e delle reti migratorie. Questo protagonismo africano, infatti, si nutre di specifiche esperienze storiche maturate dalle società sub-sahariana negli anni Ottanta. Vale a dire: nel corso del decennio nel quale le politiche finanziarie ed economiche degli aggiustamenti strutturali hanno messo fine allo Stato sviluppatista di cui furono massicciamente smantellati gli apparati burocratici.

Questo aspetto del contrasto tra evidenza mediatica e prova dei fatti – vera, spesso, anche a proposito del nesso tra culto dei santi e organizzazioni mafiose – deve fare riflettere gli studiosi circa la necessità di elaborare categorie concettuali differenti – magari esito di un approccio interdisciplinare – rispetto a quelle adottate finora per studiare il rapporto mafia-cattolicesimo nel Meridione. Ciò è vero sia nel caso in cui si intenda comprendere come la semantica dell'intreccio tra l'ambito della criminalità organizzata di stampo mafioso e quello del religioso stia mutando oggi, sia il contesto italiano dei decenni passati, per il quale il silenzio storiografico sulle posizioni di chiese non cattoliche insinua il dubbio che storici, antropologi e sociologi si siano concentrati in modo esclusivo sul cattolicesimo in quanto confessione di fede maggioritaria.

Più in generale, comunque, la somiglianza di molte situazioni riscontrate in contesti estremamente differenti per ragioni geografiche e storiche mostra che è in atto un processo di osmosi culturale, in cui mutano i significati di una terminologia tradizionale e di vecchi concetti in senso extra-cristiano ed extra-europeo. Ciò significa che il nesso tra mafia e religione, per quanto profondo (il mafioso, in molti casi, è un uomo religioso e la sua religione è momento organicamente inserito dentro una identità culturale legata a un territorio), non è assoluto bensì relativo, è un nesso comunque storico e non sostanziale.

### § 3. *Proposte non accolte*

In questa sede si segnala l'intento, da parte del gruppo di lavoro, d'interpellare la CEI. Non è tuttavia stato possibile averla tra gli interlocutori del tavolo 13, non avendo dato alcuna risposta.

**PROPOSTA 1 - Monitoraggio della predicazione.** Progetto di intervento. Dallo stato dell'arte, emerge la poca attenzione che la storiografia ha sinora prestato alla predicazione come fonte sia contro sia a favore delle mafie nelle comunità di fede.

In ambito cattolico, i casi di favoreggiamento delle mafie da parte di ecclesiastici sono fenomeno noto ma non del tutto quantificabile. I casi più celebri sono quelli di padre Frittitta, dei frati del convento di Mazzarino e, tra i più alti gradi della gerarchia ecclesiastica, va menzionato almeno il card. Ernesto Ruffini, arcivescovo di Palermo dal 1945 al 1967, protagonista eccellente della subordinazione del problema mafioso alla minaccia del comunismo. Analogo è il caso dei preti contro la mafia, primi fra tutti don Peppe Diana, don Pino Puglisi, don Luigi Ciotti. Sono anche note le prese di posizione della CEI e delle Conferenze episcopali regionali. Tuttavia non siamo in grado di comprendere le tendenze di lungo e medio periodo, le continuità e le discontinuità, né di mettere a fuoco la totalità dei protagonisti (la mafia non è più né soltanto parte della "questione meridionale"), né tantomeno di porre nelle condizioni il magistero dei vescovi diocesani e dello stesso vescovo di Roma di agire con efficacia contro le mafie.

Se poi ci si interroga sulle prese di posizione di altre confessioni cristiane o altre religioni attive nel territorio italiano le fonti primarie e secondarie scarseggiano o sono di difficile reperibilità. In altri termini, si è di fronte a una "zona grigia" della storiografia.

A tal fine, ci si propone di costituire un **osservatorio sulla predicazione in Italia**, composto di studiosi e giornalisti, per consentire ai responsabili delle comunità di fede nelle quali si suppone vi sia un reclutamento criminale, di vigilare e poter intervenire con l'auspicio di atti correttivi risolutivi o di predisporre catechesi su ciò che ha davvero valore per la costruzione del tessuto sociale (uso del denaro, concetto di famiglia, regole dello stare assieme).

Più precisamente, i lavori di questo osservatorio dovrebbero concentrarsi:

- sulla raccolta e la pubblicazione in *open access* di **fonti dei decenni passati** (un omeliario della predicazione dei parroci e dei vescovi per le vittime di mafia, un omeliario dei funerali celebrati per capi della mafia, o la disamina dei processi di beatificazione delle vittime cattoliche della mafia, etc.);
- sul lavoro d'inchiesta, per registrare **lo stato attuale** della predicazione pronunciata contro o a favore delle organizzazioni mafiose.

## **PROPOSTA 2:**

**Formazione storico-religiosa e lotta alla mafia.** Progetto di intervento. È noto che la funzione rieducativa della pena fatica a essere implementata anche a causa di carenze

strutturali. Il finalismo rieducativo della pena che fa riferimento alle specifiche esigenze socialpreventive-risocializzative del detenuto, in un sistema caratterizzato dal sovraffollamento carcerario e dalla carenza di personale, trova molti ostacoli.

Poiché la popolazione carceraria si articola in una molteplicità di subculture linguistiche e religiose, considerare la lotta all'analfabetismo religioso come strumento di lotta alla criminalità potrebbe rivelarsi vincente quando la subcultura carceraria s'identifichi a partire dall'etichetta confessionale assunta. Ciò arginerebbe, peraltro, quei fenomeni osmotici tra criminalità eterogenee che, nell'ambiente carcerario, altamente criminogeno, attecchiscono – si pensi alla pratica dei “giuramenti” dei militanti di vari gruppi jihadisti che estendono sul piano religioso, l'area di contiguità fra terrorismo e mafia.

Di più, è possibile e necessario operare a monte del carcere, agendo negli alveoli sociali più periferici in cui le istituzioni non riescono a mettere in atto un efficace processo educativo, perché vi arrivano più a fatica di come si radichino invece le comunità di fede o, più in generale, i sistemi di credenze e tradizioni che rientrano nella sfera del religioso, sedimentatisi nel tempo o per i più recenti processi migratori. È in questi contesti lontani dai riflettori che matura un cancro non ideologico, ma piuttosto una corruzione devastante e capillare del contenuto sapienziale che le religioni hanno sedimentato nel corso dei secoli.

Il tavolo, pertanto, **propone di operare in termini di formazione/educazione**, agendo su due livelli:

- creazione di posti specifici in un dottorato a indirizzo storico-religioso a rete di sedi per finanziare un progetto sulla storia della lotta alla mafia;
- creazione di un master di secondo livello per educatori/formatori nelle carceri e nelle scuole in tema di lotta alla mafia in cui sia curata anche la formazione religiosa.

Lo **scopo** di questi due progetti formativi è mettere in campo scienziati e operatori in grado di **educare nelle scuole e nelle carceri a un approccio critico alla religione**, che sappia guardare oltre le etichette fondate su ossessioni sulla purità o sulla legittimità assai formali e si ancori a una conoscenza delle fonti e delle esperienze dei seguaci delle varie religioni.

### **PROPOSTA 3: Presidio seminariale periodico.**

Progetto di intervento. La difficoltà manifestata dalla presidenza e dalla segreteria generale della CEI a contribuire in forma di audizione scritta ai lavori del tavolo e il diniego alla richiesta da indirizzare all'episcopato di una lettera che chiedeva a ciascuna chiesa diocesana di confessione cattolico-romana di prendere posizione sul tema è indice della fattuale estraneità delle Chiese – o, almeno, sicuramente della Chiesa cattolica – a una lotta alle mafie che, essenzialmente, è condotta soltanto dalle istituzioni dello Stato.

**Cosa dunque si può e si deve chiedere alle Chiese?**

- 1) È necessario chiedere che inizino una riflessione sistematica su due dati. Innanzitutto è opportuno che comprendano il rischio del farsi pulpito della purezza della “sola fede”, al di sopra di una religiosità – corrotta o corruttibile, comunque debole e da correggere – del proprio popolo. È necessario ricordare alle Chiese che non possono dichiararsi estranee alla sofferenza del loro popolo.
- 2) Bisogna fornire alle comunità di fede delle proposte su come possano rendersi prime protagoniste della loro lotta alle mafie. Più specificamente, si deve domandare lo sviluppo di una teologia della liberazione dalla mafia, che identifichi il servaggio della manovalanza, le vittime della prepotenza e i complici di questo sistema come attori di un sistema schiavile nel quale chi è vittima può e deve essere liberato.

Si propone pertanto un **seminario biennale con i responsabili delle comunità di fede** attive nel territorio italiano, al fine di raccogliere prese di posizione e atti di indirizzo disciplinare. Verranno coinvolti i presidenti delle conferenze episcopali regionali e, in parallelo, il pastorato delle comunità del *mainstream* protestante, delle comunità battiste e delle comunità evangelicali (che specie nei fenomeni relativi a migranti, prostituzione, caporalato hanno voce e sono voce, come la Chiesa cattolica, di vittime e carnefici), i metropolitani e gli arcipreti delle chiese ortodosse, delle autorità delle chiese copte e siriane e dell'imamato sunnita (che, pur rappresentando una comunità relativamente piccola, deve affrontare sistemi di organizzazione etnico-confessionale nelle quali la religione gioca un ruolo di asservimento).

**PROPOSTA 4: Costituzione delle comunità di fede e dei loro enti esponenziali come parte civile nei processi.** Linee guida amministrative. Si delineano alcuni aspetti relativi all'esercizio dell'azione civile nel processo penale in senso sostanziale (*legitimatō ad causam*) alla peculiare posizione della Chiesa cattolica nei confronti del fenomeno mafioso.

La *legitimatō ad causam*, presupposto per la costituzione di parte civile, riguarda la titolarità dell'azione proposta, L'art. 74 c.p.p. l'ha estesa anche a persone giuridiche ed enti collettivi portatori di interessi diffusi o collettivi. Un soggetto può costituirsi parte civile se il danno per cui avanzi la pretesa risarcitoria concerne un bene/interesse rispetto a cui vanta un diritto patrimoniale e se coincide con la lesione di un diritto del soggetto. Ciò accade quando è offeso l'interesse perseguito da un ente/associazione circa un preciso ambito istituzionale e una situazione storicamente circostanziata purché sia stato assunto nello statuto. Un danno risarcibile è prefigurabile se lede la soggettività giuridica dell'ente individuata attraverso l'insieme degli specifici interessi e dei suoi scopi statutari.

Nel caso di enti territoriali, la legittimazione all'azione riparatrice è estesa anche all'ipotesi in cui la condotta criminosa abbia recato un pregiudizio a un bene riferibile in maniera diretta e specifica alla comunità locale rappresentata.

Ai fini della costituzione di parte civile è necessaria una precisa deduzione di un danno di qualsiasi natura che renda proponibile anche l'azione risarcitoria. In carenza di tale posizione soggettiva l'ente potrà soltanto intervenire nel processo ai sensi dell'art. 91 c.p.p. Sarà necessario verificare anche la specifica fattispecie criminosa che di volta in volta viene in rilievo, verificando se l'oggetto di tutela che si assume leso dalla violazione del precetto

penale sia compatibile con quello perseguito dal soggetto danneggiato.

Premesso ciò, si elencano alcune questioni sulle quali riflettere:

- è configurabile una lesione di un diritto di una comunità di fede in caso di perpetrazione di un reato di stampo mafioso?

- quali profili di danno si possono ipotizzare?

- come conciliare l'assenza nel diritto canonico del reato di associazione per delinquere di stampo mafioso con la pretesa di un risarcimento del danno conseguente al reato?

- come motivare l'esercizio dell'azione civile nei confronti di un soggetto mafioso che si professa credente?

- è possibile parificare la comunità di fede a un ente territoriale portatore di interessi super-individuali lesi da condotte mafiose?

**PROPOSTA 5: La tenuta del segreto professionale dei ministri di culto, investiti di una confessione da parte di soggetti collegati alla mafia.** Definizione articolato normativo. L'art. 200 c.p.p. prevede che i soggetti, tra cui i ministri di confessioni religiose, inseriti nel novero dei soggetti legittimati all'opposizione a garanzia dei principi espressi dagli artt. 8 e 19 della Costituzione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria – non possono essere forzati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero ufficio o professione.

I maggiori interrogativi sorgono sul piano dell'estensione, soggettiva o oggettiva, del segreto. Nel primo caso, in riferimento alla Chiesa cattolica, si è soliti ricondurre nella nozione di ministro del culto i soggetti che, avendo ricevuto il sacramento dell'ordine in almeno uno dei suoi tre gradi (diaconato, presbiterato, episcopato), sono qualificati chierici e hanno la funzione di insegnare, santificare e governare il popolo di Dio.

Il confessore non può tradire il penitente neppure sotto minaccia di morte (pena l'automatica scomunica, *latae sententiae*). Inoltre la tutela accordata alle conoscenze acquisite non si limita al solo segreto sacramentale, ma, in forza del principio di autonomia confessionale, va estesa a qualunque altra notizia che, secondo l'ordinamento, debba rimanere segreta, nonché a tutte quelle informazioni apprese in relazione allo svolgimento delle attività di guida spirituale dei fedeli. Dunque, quale latitudine applicativa ha la disposizione in parola con riferimento all'attività dei ministri di culto della chiesa cattolica?

È di rilievo la giurisprudenza in tema di favoreggiamento personale contestato ai sacerdoti che si siano recati presso i domicili di latitanti per svolgere funzioni religiose ovvero che, in relazione a sequestri di persona, abbiano funto da intermediari tra i banditi e le famiglie dei sequestrati. Recenti pronunce hanno infatti affermato che, in base al diritto canonico, l'esercizio del ministero pastorale è certamente attività volta alla conversione del peccatore, quand'anche costui, per le leggi laiche, costituisca persona ricercata. Pertanto – ha ritenuto la Cassazione – si deve escludere che lo svolgimento delle funzioni religiose e il rifiuto di

fornire i dati necessari all'individuazione del soggetto che aveva messo in contatto il sacerdote con il latitante integri attività delittuosa [Cass. pen. sez. V, 3 maggio 2001, Frittitta].

## **PROPOSTA 6:**

### **Proposta di disciplinamento canonico.**

Raccomandazioni. Le condanne della Chiesa cattolica nei confronti delle mafie sono varie e diversificate: mostrano la farraginosità della lenta consapevolezza del fenomeno mafioso. Il termine "mafia" è espressamente riconosciuto solo nel 1982 dalla CESI e fino agli anni '90 è ancora dubbia l'opportunità o meno di condannare esplicitamente il fenomeno mafioso. Una parziale svolta si ha con l'omelia di Giovanni Paolo II del maggio 1993 e in seguito alla "scomunica" di papa Francesco del giugno 2014. Vi si aggiunga anche la mutazione, da parte della CEI nel 2010, della definizione di "struttura di peccato" dal lessico della teologia della liberazione.

È tuttavia un cammino incompiuto, parziale. Anche in relazione alla scomunica di papa Bergoglio, senz'altro importante, rimangono molti dubbi sulla reale efficacia: è infatti una affermazione di principio, che, per quanto solenne, rischia di impegnare solo la suprema autorità che la pronuncia.

È necessario pertanto **domandare alla CEI** di mediare l'istanza di richiesta alla Santa Sede di inasprire le pene canoniche per i crimini legati alla mafia, sulla scorta di quanto fatto per il contrasto alla violenza sessuale ai danni dei minori. Più precisamente vanno disciplinati:

- l'obbligo di denuncia al vescovo diocesano e il suo ruolo in merito a titolarità e a responsabilità delle attività di indagine – il vescovo è tenuto in virtù del suo ufficio a prendersi cura di tutti i suoi fedeli (CIC can 383 §1);
- la potestà del vescovo nei confronti degli ordini di diritto pontificio con l'ammonimento al superiore dell'ordine ed eventualmente con la propria autorità (can. 683 §2);
- la potestà del vescovo metropolitano sulle diocesi suffraganee (can. 436 §1) in relazione al crimine di mafia;
- la tipologia di pene conseguenti ai rispettivi reati, dalla limitazione alla privazione totale (scomunica o, nel caso di ecclesiastici, anche riduzione temporanea o permanente allo stato laicale) dei diritti/poteri del colpevole;
- la titolarità di chi commina la pena e di chi la può revocare;
- i casi della negligenza e l'abuso d'ufficio dei vescovi (can. 1389 § 2);
- le pene per chi (sacerdoti) dovesse ignorare le condanne inflitte e va deciso che sia il titolare della diocesi ad occuparsene perché è il vescovo che deve curarsi che i chierici adempiano giustamente i doveri del loro stato (cann. 277 §3, 384, 392), valutare se una persona è idonea al sacerdozio e per l'esercizio di un ufficio nella Chiesa (cann. 148, 149 §1).

## DOCUMENTAZIONE

Elenco documenti allegati:

file "BRANCA\_contributo": contributo individuale prof. Branca;

file "CECI\_contributo": contributo individuale prof. Ceci;

file: "CRISTOFORI\_contributo": contributo individuale prof. Cristofori;

file: "DAINESE\_contributo": contributo individuale prof. Dainese;

file: "GARUTI\_contributo": contributo individuale prof. Garuti;

file: "RUGGIERI\_contributo": contributo individuale prof. Ruggieri;

file: "VALLE\_contributo": contributo individuale dr. Valle;

file: "MANGANO": inchiesta dr. Mangano;

file: "BRANCA\_rapporto radicalizzazione": report prof. Branca;

### **Bibliografia (a c. di Gianluca Fulveti):**

1. AV.VV., *Chiesa, mafia, camorra*, Roma, Ave, 1984.
2. Riboldi, M Sgroi, A. Lamberti, B. Forte, E. Chiavacci, *Chiesa, mafia, camorra*, Ave, Roma 1984.
3. Borzomati P., *Chiesa e società a Caltanissetta all'indomani della seconda guerra mondiale*, Caltanissetta, ed. del Seminario, 1984.
4. Idem, *La Chiesa italiana e i problemi del Mezzogiorno (1948-1988)*, Roma, AVE, 1988.
5. Chillura A., *Coscienza di Chiesa e fenomeno mafia*, Palermo, Augustinus (Centro Studi e iniziative "Una città per l'uomo"), 1989.
6. Naro C., *Chiesa e movimento cattolico a Caltanissetta nel '900*, Caltanissetta, Lussografica, 1989.
7. Stabile, *L'integralismo cattolico fra fermenti giovanili ed emergenza mafiosa*, in "Segno", nn. 101-2, 1989, pp. 7-40.
8. Cavadi A., *Fare teologia a Palermo*, intervista a don Cosimo Scordato, Palermo, Augustinus, Palermo, 1990.
9. Del Rio, D. Riboldi, A. Riboldi, *Il vescovo e la piovra*, casale Monferrato 1990.
10. Cataldo Naro, *Di fronte al fenomeno della mafia*, in Idem, *La Chiesa di Caltanissetta tra le due guerre*, vol. II, *I cattolici nella società: la politica, l'economia e la cultura*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1991, pp. 153-81.
11. Francesco Michele Stabile, *La Chiesa nella società siciliana della prima metà del Novecento*, Sciascia, Caltanissetta-Roma 1992.
12. Cavadi, *Il Vangelo e la lupara. Materiali su Chiesa e mafia*, a cura di, 2 voll., Bologna, Dehoniane EDB, 1993.
13. Barone S. (a cura di), *Martiri per la giustizia. Testimonianza cristiana fino all'effusione del sangue nella Sicilia di oggi*, Atti del convegno tenuto a S. Cataldo (CL) il 12 febbraio 1994, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1994.
14. Saverio Lodato, *Dall'altare contro la mafia*, Milano, Rizzoli, 1994.

15. Naro, *Il silenzio della Chiesa siciliana sulla mafia: una questione storiografica*, in *Martiri per la giustizia. Per un discorso cristiano di resistenza alla mafia*, a cura di S. Barone, Caltanissetta-Roma 1994.
16. Diprima S. (a c. d.), *Per un discorso cristiano di resistenza alla mafia*, Atti del seminario tenuto a S. Cataldo (CL) il 10 dicembre 1994, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1995.
17. Giuseppe Savagnone., *La Chiesa di fronte alla mafia*, Cinisello Balsamo, S. Paolo, 1995.
18. Fasullo N., *Una religione mafiosa*, in “Segno”, n. 179, 1996.
19. Stabile, *Cattolicesimo siciliano e mafia*, in “Synaxis”. Quaderni dell’Istituto Teologico S. Paolo, Catania, 1996, n. 1, pp. 13-55.
20. “Synaxis”, 14, 1996, numero monografico “Chiesa e mafia in Sicilia”.
21. “Ho teologos. Rivista della Facoltà teologica di Sicilia”, n. 3, 1997.
22. Cosimo Scordato, *Chiesa e mafia*, in L. Violante (a cura di), *Mafia e società italiana*, Laterza, Roma-Bari 1997.
23. Id, *I consoli di Dio. Vescovi e politica in Sicilia (1953-1963)* Caltanissetta-Roma 1999.
24. S- Di Cristina, *La condanna morale da parte della chiesa e l’azione del clero in seno alle comunità di fedeli*, in *Per una cultura della legalità: il rinascimento di Palermo*, Palermo 2000.
25. Gianluca Fulveti, *Tra silenzio e collusione. La chiesa di Sicilia e la mafia, 1860-1970*, in “Novecento. Rassegna di storia contemporanea”, 5, 2001, pp. 141-66.
26. Rosario Giuè, *Il costo della memoria. Don Peppe Diana il prete ucciso della camorra*, Paoline, Milano 2007.
27. Alessandra Dino, *La mafia devota. Chiesa, religione, Cosa Nostra*, Laterza, Roma-Bari 2008.
28. Vincenzo Ceruso, *Le sagrestie di Cosa Nostra. Inchiesta su preti e mafiosi*, Newton Compton, Roma 2008.
29. Cavadi, *Il Dio dei mafiosi*, San Paolo, Cinisello Balsamo 2009.
30. CEIm *Per un paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*.
31. Giancarlo Bregantini, *Non possiamo tacere. Le parole e la bellezza per vincere la mafia*, Piemme, Milano 2011.
32. F. Palazzo, Au. Cavadi, R. Cascio, *Beato tra i mafiosi. Don Puglisi: storia, metodo, teologia*, Di Girolamo, Trapani 2013.
33. Isaia Sales, *I preti e i mafiosi. Storia dei rapporti tra mafie e chiesa cattolica*, Milano 2010.
34. Nicola Gratteri, A. Nicaso, *Acqua santissima. La Chiesa e la ‘ndrangheta: storie di potere, silenzi e assoluzione*, Milano, 2013.
35. A. Valle, *Santa malavita organizzata*, S. Paolo, Cinisello Balsamo 2013.
36. AA. VV., *La ‘ndrangheta davanti all’altare*, Sabbiarossa, Reggio Calabria 2013.
37. Cosimo Scordato, *Dalla mafia liberaci o signore. Quale l’impegno della chiesa?*, Di Girolamo, Trapani 2014.
38. Rosario Giuè, *Peccato di mafia. Potere criminale e questioni pastorali*, EDB, Bologna 2015.
39. Rosario Giuè, *Vescovi e potere mafioso*, Cittadella 2015.
40. Tommaso Caliò e Lucia Ceci (a cura di), *L’immaginario devoto tra mafie e antimafia. I. Riti, culti e santi*, Viella, Roma 2017.
- 41.



## **ATTIVITA' SVOLTE**

.Il gruppo di lavoro del Tavolo 13 su “mafia e religione” si è incontrato il 24/2, il 10/3 e il 17/3 2017 tramite piattaforma informatica del ministero di Grazia e Giustizia.

Il 24/2 ci si è accordati su linee guida e *deadline* per presentare un *concept paper* che raccogliesse idee e proposte di ciascuno dei membri del gruppo. Sono stati individuati anche alcuni nominativi di studiosi, cui affidare un saggio di rassegna bibliografica sul tema mafia-religione, e di giornalisti che effettuino un’inchiesta sulla situazione italiana alla luce delle nuove mafie.

La riunione del 10/3 è stata dedicata essenzialmente al commento dei materiali pervenuti e si sono elaborate alcune riflessioni comuni sulle proposte da fare. Ci si è orientati in quattro direzioni:

- ragionare sulla compenetrazione del fenomeno mafioso al di fuori del sistema territoriale-meridionale;
- riflettere su quanto problematica sia, storiograficamente, la questione chiese-mafia, cioè il dubbio per cui il dato che il fenomeno mafioso abbia a che fare esclusivamente con il cattolicesimo possa essere vera soltanto in apparenza, per via del fatto che il cattolicesimo è la confessione maggioritaria in Italia;
- proporre i soggetti da mobilitare e da interpellare al fine che le proposte elaborate dal tavolo rilevino in relazione alle aspettative che lo Stato immagina possano giungere dalle comunità di fede;
- pensare a proposte normative, possibili piste di ricerca, conferenze da pianificare al fine di sensibilizzare i decisori.

A quella data risale la scelta del prof. Fulveti e del dott. Mangano quali autori, rispettivamente, della rassegna bibliografica e dell’inchiesta.

Il 17/3 è stata convocata l’ultima riunione in cui si sono raccolte le revisioni ai contributi precedentemente consegnati e redatti alla luce delle linee-guida della settimana precedente. Inoltre, si sono stabilite le indicazioni utili alla redazione del documento conclusivo e delle proposte nonché le audizioni da effettuare (cfr. Documentazione).

Tavolo:	15
Titolo:	MAFIE E EUROPA
Coordina tore	ANNA MARIA MAUGERI

### ABSTRACT

La cooperazione giudiziaria penale dovrebbe rappresentare la priorità strategica in una lungimirante politica europea ed italiana nella lotta al crimine organizzato e, invece, non sembra essere in questo momento la priorità a livello europeo, mentre a livello interno i ritardi nel recepimento della normativa europea stano dando vita a dei veri e propri cortocircuiti normativi (ad esempio tra normativa OEIP e normativa di recepimento della Convenzione di Bruxelles del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale) che renderanno particolarmente complesso il lavoro dell'interprete, fermo restando l'encomiabile lavoro svolto in questa legislatura introducendo ben 16 decreti legislativi in attuazione della normativa europea. Le audizioni svolte e le relazioni di altri tavoli (Mafia e globalizzazione, Mafia e economia) confermano l'espansione della "mafia" (soprattutto nella forma della 'ndrangheta) in Europa e in altri paesi terzi, nonché la difficoltà della cooperazione giudiziaria quando si tratta di far comprendere alle autorità straniere la realtà dell'associazione mafiosa, che non coincide con quella di crimine organizzato. In considerazione dell'insufficienza della nozione di organizzazione criminale offerta dalla Decisione quadro 2008/841/GAI emerge, quindi, la necessità che l'Italia, in un momento di mancanza di prospettiva strategica del Consiglio, si faccia promotrice di una nuova iniziativa volta all'introduzione di una direttiva in materia, anche alla luce delle indicazioni provenienti dalla risoluzione del Parlamento europeo del 2011, dalla relazione CRIM 2013, dalla risoluzione sulla corruzione del Parlamento del 2016; una definizione capace di ricomprendere la nostra fattispecie di associazione di stampo mafioso, liberandola dalle sue origini socio criminologiche, e cioè una associazione che svolge attività economico-imprenditoriali o comunque persegue finalità di arricchimento economico ma con metodo illecito, rappresentato dall'alterazione (sistematica) delle regole del mercato con intimidazione e/o corruzione. Un'altra linea di politica giudiziaria già oggi possibile, ma non considerata nella prassi, è quella di sfruttare le potenzialità offerte dalla normativa in materia di associazione di carattere transnazionale, Convenzione UNTOC 2000 recepita in Italia con la legge 146/2006, che potrebbe aprire le strade della cooperazione giudiziaria laddove l'associazione criminale endogena di tipo mafioso abbia ramificazioni transnazionali (perlomeno ai fini della confisca ex art. 13 della Convenzione).

Si propone anche alla luce della risoluzione sulla criminalità organizzata nell'Unione Europea, adottata dal Parlamento europeo il 25 ottobre 2011, di esaminare « con maggior rigore la questione della criminalizzazione di qualsiasi forma di sostegno alle organizzazioni criminali», ma con espressa tipizzazione legislativa.

Sul fronte della lotta all'illecito arricchimento delle mafie, nonostante i passi avanti fatti in termini di armonizzazione con l'attuazione in 19 paesi della Direttiva 42/2014, si continuano a non valorizzare le potenzialità della decisione quadro 783/2006 in termini di mutuo riconoscimento (tale decisione consente, in base ad una corretta interpretazione, il mutuo riconoscimento anche di provvedimenti di confisca senza condanna, pur senza imporla). La sfida, allora, è rappresentata dalla proposta di Regolamento del 21 dicembre 2016 destinato ad imporre – senza richiedere interventi di recepimento – il mutuo riconoscimento di tutti i provvedimenti di confisca, anche senza condanna, purchè pronunciati in un procedimento penale; tale regolamento, salvo l'ampliamento del suo ambito di applicazione propugnato dalla rappresentanza italiana e irlandese (in modo da ricomprendere i provvedimenti pronunciati in materia penale, anche di carattere civilistico), insieme alla sentenza De Tommaso 2017 della Corte Edu, può rappresentare lo stimolo per un intervento legislativo volto a ricondurre il procedimento di prevenzione patrimoniale alle garanzie della materia penale e in tale direzione dovrebbe indirizzarsi anche l'impegno della giurisprudenza italiana nell'offrire un'interpretazione garantista del d.lgs. n. 159/'11, come in parte già avviene. Per il resto a livello europeo l'Italia potrebbe, inoltre, farsi promotrice di uno strumento legislativo in materia di “amministrazione giudiziaria dei beni”, sul modello dell'art. 34 d.lgs. n. 159/'11, o di “controllo giudiziario” ex art. 34 bis d.d.l. n. 2134; si tratterebbe di una strategia di intervento ispirata al rispetto del principio di proporzionalità laddove tale forma di intervento meno invasiva e priva degli effetti definitivi della confisca, possa essere ritenuta sufficiente (rimane la necessità di interventi di coordinamento/armonizzazione circa la gestione dei beni sequestrati).

Di fronte alla deprecabile scelta politica di limitare le competenze e l'autonomia del Pubblico ministero europeo, quale emerge dalla proposta di regolamento in materia, - pur nella speranza di recuperare il più possibile in sede di approvazione da parte del Parlamento (e ferma l'opportunità di partecipare alla fase di elaborazione delle regole di funzionamento) - , una seria volontà politica di cooperazione giudiziaria presuppone, allora, la scelta politica di valorizzare il ruolo di Eurojust quale fondamentale attore della cooperazione. Ciò sia a livello europeo attraverso una piena attuazione delle potenzialità offerte dall'art. 85 TFUE, sia a livello interno riconoscendo i poteri giudiziari già previsti dalla decisione quadro 2002 ma ancor di più dall'ancora inattuata decisione 426/'09, nonché incrementando il personale e le possibilità di accesso e di scambio di informazioni; il tutto in collaborazione con Europol, per valorizzare un ruolo propositivo e di coordinamento di tali agenzie. Il ruolo di Eurojust dovrebbe essere potenziato anche nell'attività di monitoraggio dello stato di funzionamento del MAE, per analizzare e superarne le criticità, salva l'opportunità di sollevare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per le deviazioni della normativa italiana rispetto alla decisione quadro del 2002 n. 584. Così come il ruolo di Eurojust e di Europol deve essere ottimizzato nella costituzione delle squadre investigative comuni, riformando a tal fine la nostra normativa, d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34 di recepimento della decisione quadro 2002/465/GAI; tale strumento rappresenta la piena espressione di una

strategia nuova e vincente nella lotta al crimine organizzato, - come confermato anche nelle audizioni -, che si realizza con l'attivo coinvolgimento nelle indagini delle autorità giudiziarie dei diversi paesi interessati in una concezione dinamica e non statica della cooperazione, per lo meno laddove possibile.

Il recepimento della direttiva 2014/41/UE, relativa all'ordine europeo di indagine penale, normativa che necessita di coordinamento con la disciplina dell'EPPO, potrebbe rappresentare lo stimolo per un ulteriore lavoro di armonizzazione in materia a livello europeo per superare le criticità che sorgeranno nella prassi.

Nella relazione del tavolo sono state avanzate proposte legislative puntuali per il migliore recepimento della normativa europea in materia, alla ricerca di un corretto equilibrio tra le istanze dell'efficienza e quelle della garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti della difesa (in materia è importante anche la giurisprudenza della Corte Edu), talora trascurati nella riflessione in materia di cooperazione, ma a monte il Tavolo evidenzia la necessità di curare la formazione dei magistrati, che rappresenta il primo e indispensabile presupposto per un'efficace cooperazione che sfrutti le potenzialità offerte dalle multiple reti e strumenti già presenti sul piano europeo e internazionale.

Il Tavolo ha inserito delle proposte di parte speciale in cui in relazione ad alcuni reati scopo delle organizzazioni criminali sono state evidenziate criticità e avanzate proposte legislative e best practices (tratta, cyber crime, traffico di organi, clandestinità, corruzione, rapporti con il terrorismo).

Tutti i lavori hanno risentito profondamente dei tempi limitati e della mancanza di risorse.

## **PERCORSI TEMATICI ASSEGNATI**

Lo spazio europeo comune di giustizia penale e il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie.

La cooperazione giudiziaria all'interno dell'Unione e anche con paesi terzi (attenzione sia alle esigenze dell'efficienza sia alle esigenze di salvaguardia delle garanzie fondamentali) e la necessaria armonizzazione legislativa, sia a livello sostanziale sia procedurale.

Focus sulla nozione di crimine organizzato nella legislazione europea (esigenza di introdurre una nozione di crimine organizzato capace di ricomprendere l'associazione di stampo mafioso e di valorizzarne la "vocazione imprenditoriale").

Focus sulla legislazione europea in materia di confisca (prospettive del mutuo riconoscimento della confisca senza condanna, riflessione a livello europeo sull'adozione di strumenti alternativi alla confisca, armonizzazione della disciplina della gestione dei beni sequestrati).

Implementazione recenti strumenti europei di lotta al crimine organizzato, già nella fase delle indagini e soprattutto in relazione alle garanzie procedurali irrinunciabili.

Analisi applicazione del mandato di arresto europeo. Ruolo di Eurojust e sue prospettive nella concreta prassi operativa (nonché sul coordinamento di tale organo con la futura procura europea), in considerazione del ruolo chiave che dovrebbe assumere nel coordinamento delle indagini e dei procedimenti penali tra le autorità competenti degli Stati membri.

Analisi progetto di regolamento della procura europea tra limitatezza attuale e prospettive future (indagini in materia di frodi agli interessi finanziari come grimaldello per più complesse indagini su organizzazioni criminali).

### **DESCRIZIONE OBIETTIVI parte generale.**

1. elaborazione nozione di crimine organizzato per futura direttiva
2. proposta di riforme in tema di confisca penale e confisca di prevenzione
3. proposta di riforme, nella legislazione sia europea sia interna, sul ruolo e poteri di eurojust
4. idem su ruolo e poteri di europol
5. strategia sulla trattativa in relazione al regolamento EPPO e proposte su un futuro possibile codice di procedura penale europeo
6. proposte per la valorizzazione della rete giudiziaria europea
7. proposte in materia di MAE
7. proposta riforme legislative in materia di squadre investigative comuni
8. proposte sulla tutela dei diritti della difesa

### **PARTE SPECIALE**

- n. 1 criminalità organizzata e criminalità informatica (“cyber – organised crime”)
- n. 2 traffico di organi e criminalità organizzata
- n. 3 best practices e proposte nella lotta alla tratta
- n. 4 art. 603 bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro
- n. 5 il reato di clandestinità
- n. 6 mafie e corruzione
- n. 7 la strategia comune contro la criminalità organizzata e il terrorismo nella recente legislazione europea

### **ANALISI E PROPOSTE**

## RELAZIONE MAFIE E EUROPA.

### **SOMMARIO:**

- L'ARMONIZZAZIONE IN MATERIA DI CRIMINALITA' ORGANIZZATA.
- LA CONFISCA COME STRATEGIA NELLA LOTTA CONTRO IL CRIMINE ORGANIZZATO.
- EUROJUST EUROPOL
- PUBBLICO MINISTERO EUROPEO RETE GIUDIZIARIA EUROPEA MAE
- ORDINE EUROPEO DI INDAGINE PENALE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI REATI SCOPO

### **L'ARMONIZZAZIONE IN MATERIA DI CRIMINALITA' ORGANIZZATA.**

In questa sezione sono state inserite le premesse, - lo stato dell'arte -, necessario per comprendere le successive proposte.

### **L'ARMONIZZAZIONE IN MATERIA DI CRIMINALITA' ORGANIZZATA.**

Dalle audizioni svolte è emersa nella prassi l'espansione della "mafia" (soprattutto nella forma della "ndrangheta, vedi l'audizione di Paci) in Europa e in altri paesi terzi (la ndrangheta è fortemente radicata in Canada e in Sud America, - Venezuela, Argentina, Columbia, Perù, Brasile e anche nel Messico -), nonché la difficoltà della cooperazione giudiziaria quando si tratta di far comprendere alle autorità di altri paesi europei e paesi terzi la realtà dell'associazione mafiosa, che non coincide con quella di crimine organizzato.

In altri paesi europei, Spagna, Francia, Olanda, Germania, Romania le autorità possono anche essere consapevoli della presenza di organizzazioni criminali, in particolare operanti nel settore del traffico internazionale di stupefacenti, fenomeno rispetto al quale non si pone nessun problema di cooperazione (Paci); le autorità investigative e giudiziarie in questi paesi, però, hanno difficoltà a comprendere la "mafia" (o, perlomeno, hanno difficoltà a cooperare in mancanza di corrispondenti fattispecie) e cioè, come precisa il procuratore Prestipino, a comprendere questa sotto- categoria, sussumibile in quella della criminalità organizzata ma che ha delle caratteristiche assolutamente peculiari che la distinguono. Non si tratta solo di un'organizzazione più o meno complessa e strutturata, ma comunque di un'organizzazione "che si muovono in modo chiaro, esplicito, vocazionale sul terreno dell'illecito, cioè sul terreno criminale", ma il problema è definire quello che in dottrina è stato definito il genoma, cioè il Metodo mafioso che caratterizza le mafie: l'avvalersi del metodo mafioso nello svolgimento di attività di per sé lecite, attività economiche (attività tipica delle mafie soprattutto fuori dai territori di insediamento, fermo restando che

le mafie svolgono attività criminali in senso stretto ). Il vero problema è quello di trovare elementi per definire il METODO MAFIOSO, questo è il vero snodo della questione: l'avvalersi della forza di intimidazione che deriva dalla fama criminale, anche quando, ad esempio, la 'ndrangheta si inserisce nel mercato dei fiori ad Amsterdam (anche se gli altri imprenditori denunciano; l'autorità giudiziaria olandese ha cercato di usare la fattispecie di truffa...). Emerge la difficoltà di comprendere il concetto di "intimidazione ambientale" (Procuratore Zuccaro) ed ottenere, di conseguenza, la cooperazione, laddove manchi l'intimidazione esplicita, quando le altre imprese si fanno da parte senza apparente motivo o sottostanno a condizioni economiche deteriori: tale situazione è sintomatica della spendita del nome dell'associazione (in qualche modo di una sorta di controllo del territorio, imponendo regole non economicamente convenienti in violazione della concorrenza).

Fermo restando che talora emergono difficoltà culturali ad accettare l'incriminazione della stessa fattispecie di associazione a delinquere in mancanza di specifici reati scopo, anche se ormai, come emerge dal Rapporto Militello e dalla relazione della Commissione del 2016 sullo stato di attuazione della decisione quadro del 2008 in tutti gli ordinamenti europei è prevista una fattispecie di associazione a delinquere, tranne che in Danimarca e in Svezia.

Nella prassi, inoltre, emergono enormi difficoltà concrete di cooperazione legate a diverse regole procedurali circa le tecniche di investigazione e, in particolare, le intercettazioni, i pedinamenti (interessante quanto evidenziato da Paci: "Da un lato c'è una difficoltà di carattere giuridico che noi "aggiriamo" utilizzando anche altre ipotesi di reato che coltiviamo in sede di indagine come il traffico di stupefacenti, che è un passepartout che consente di aprire ogni porta, o il riciclaggio, come accaduto in una inchiesta sulle agromafie o frodi al bilancio comunitario in agricoltura (vedi anche audizione Fanara); in questo modo si riesce ad ottenere una copertura giuridica sulle attività di indagine richieste. Questo però non garantisce il risultato, ad esempio le intercettazioni di carattere ambientale negli altri paesi europei presenta delle grandi difficoltà, perché la loro legislazione è improntata ad una concezione particolarmente rigorosa della tutela della privacy; le ambientali più tradizionali, in macchina o a casa, ad esempio in Olanda ma anche in Germania, un po' meno in Spagna, presentano la difficoltà dovuta al fatto che l'intercettazione non può essere utilizzata, o attuata, o proseguita nel momento in cui i colloquianti non parlano più di questioni che riguardano il reato o le indagini, ma di questioni personali. In quest'ipotesi in Italia è prevista l'inutilizzabilità della parte delle intercettazioni non rilevante, mentre in altri ordinamenti occorre sospendere le attività di intercettazione e riprenderla in un momento in cui, con una presunzione legislativa o giurisprudenziale, è presumibile e ragionevole ritenere che gli interlocutori non parlino più di questioni personali; ...alla fine "queste intercettazioni sono completamente incomprensibili". "Vi sono altre situazioni che rasentano la trama di un film comico ad esempio se in una macchina c'è un'intercettazione autorizzata e sale una persona che non è stata preventivamente identificata, quella intercettazione non si può captare perché non si sa chi è l'altra persona, sempre perché per questa legislazione è necessario identificare preventivamente gli interlocutori. Se poi siamo in presenza di un soggetto scaltro che cambia periodicamente le targhe dell'autovettura, qualora l'intercettazione sia stata disposta su una vettura con una certa targa che poi viene cambiata,

- questo avviene soprattutto in Germania -, bisogna richiedere un nuovo decreto e la precedente intercettazione non si può più proseguire o utilizzare” (Paci, si veda anche Cieri). Per non parlare poi delle intercettazioni con i BlackBerry che sono apparecchi telefonici che per le loro caratteristiche di software e di hardware sono particolarmente impermeabile all'indagine e vengono utilizzati dai narcotrafficienti; sono intercettabili in paesi come il Venezuela, la Columbia, il Perù, l'Argentina, il Brasile e talvolta anche il Messico, mentre non lo sono in Europa perché non c'è la professionalità adeguata anche da parte della polizia giudiziaria per operare su questo tipo di dispositivi. Per non parlare dei trojan, strumento sub iudice; solo di recente la Cassazione ne ha permesso l'utilizzabilità con una serie di limiti in quanto si tratta di uno strumento estremamente invasivo, sebbene ben utilizzato possa essere di grande aiuto per le indagini sul narcotraffico. ... ▪ In molti paesi dell'Europa e dell'America latina la polizia giudiziaria ha anche dei limiti di orario di lavoro per cui è anche capitato che nel pieno delle attività di indagine, gli agenti hanno cortesemente sospeso il servizio ...anche se in quel momento c'è un una esigenza concreta di proseguire. In Olanda la polizia giudiziaria non può procedere a un sequestro di propria iniziativa”).

Legislazione Europea. Come emerge dalla relazione Militello (in rapporti ufficiali), l'Unione Europea ha sin dagli anni novanta considerato il tema della criminalità organizzata una delle direttrici prioritarie del proprio intervento nel campo della giustizia penale. Nella perdurante mancanza di una diretta competenza penale dell'Unione Europea, essa ha adottato l'idea guida di armonizzare i diversi sistemi giuridici degli Stati membri per contrastare adeguatamente l'azione criminale delle organizzazioni meglio attrezzate a sfruttare a fini illeciti il generale processo di globalizzazione. In proposito, l'intervento dell'Unione Europea si è sviluppato in sinergia con quello adottato in materia dalle Nazioni Unite, sebbene abbia assunto alcuni caratteri propri, tanto rispetto ad una crescente capacità di condizionare le scelte nazionali in materia, quanto per la pluralità di strumenti di armonizzazione messi in campo, anche in relazione alle modifiche istituzionali nel frattempo intervenute nel diritto primario UE.

L'impegno a livello globale è infatti incentrato sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (convenzione UNTOC), adottata con la risoluzione dell'Assemblea generale 55/25 del 15 novembre 2000 a Palermo, che è divenuta il principale strumento internazionale nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale: pur ricorrendo ad una fonte tradizionale di cooperazione internazionale, essa rappresenta il primo strumento globale di contrasto in materia, che ha incontrato una adesione massiccia degli stati (ad oggi oltre tre quarti dei membri ONU, ad aprile 2013, la convenzione è stata ratificata da 175 Stati.). L'Unione europea (già Comunità europea) ha partecipato ai negoziati sulla convenzione, l'ha firmata e vi ha aderito. Le prime misure, invece, volte a rendere penalmente perseguibili i reati connessi a un'organizzazione criminale sono state adottate nell'Unione europea nel 1998 con l'adozione dell'azione comune 98/733/GAI relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea. Lo strumento, adottato dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, ha introdotto nel diritto internazionale una definizione di criminalità organizzata. Il 19 gennaio 2005 la Commissione ha presentato una proposta di decisione



quadro relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, il cui obiettivo consisteva nel mettere a frutto i risultati dell'azione congiunta 98/733/GAI e della convenzione UNTOC, garantendo una maggiore coerenza nel ravvicinamento delle legislazioni, al fine di affrontare la criminalità organizzata con maggiore efficacia a livello dell'UE. L'esito dei negoziati è stato meno ambizioso rispetto alla proposta iniziale. La Commissione, sostenuta dalla Francia e dall'Italia, ha deciso di formulare una dichiarazione, che metteva in questione il valore aggiunto dello strumento in termini di raggiungimento del livello minimo necessario di ravvicinamento. La decisione quadro 2008/841/GAI del 24 ottobre 2008 (contributo Sicurella), relativa alla lotta contro la criminalità organizzata, contiene l'unica definizione vigente di "organizzazione criminale" a livello europeo. Ad essa deve farsi riferimento quando la normativa derivata: (i) rinvia espressamente alla Decisione Quadro del 2008 o all'Azione Comune 1998; (ii) si riferisce alla nozione di "criminalità organizzata" senza però specificarne la fonte. Lo stesso può dirsi del richiamo fatto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea all'art. 83.1 co. 2.

Tuttavia, quando la nozione di criminalità organizzata è richiamata in termini generali – ad esempio nella parte programmatica iniziale o tramite ampi riferimenti a situazioni ricollegabili alla criminalità organizzata, più che ad un suo profilo specifico – non sembra che le rispettive interpretazioni debbano essere necessariamente condotte entro i confini della definizione di organizzazione criminale delineata dalla Decisione Quadro del 2008.

L'organizzazione è definita come un "gruppo strutturato" composto da almeno tre membri. Si richiede che esso sia "stabilito da tempo", ossia un periodo sufficiente a ritenere idonea la struttura del gruppo rispetto alla realizzazione del suo programma criminoso. Per un verso, si nega rilevanza al gruppo "casualmente formato per la commissione immediata di un reato"; d'altra parte però si specifica che "non è necessario che il gruppo abbia ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità dei partecipanti o una struttura sviluppata" (art. 1 n.2 DQ 2008).

Si richiede la commissione di reati punibili con una sanzione detentiva massima non inferiore a 4 anni (art. 1 n.1 DQ);

finalità: ricavare dai reati programmati, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale (art. 1 n.1 DQ). Si è così eliminato il fine di ottenere profitti materiali o influenzare indebitamente l'operato delle pubbliche autorità, previsto dalla precedente formulazione dell'Azione Comune (1998). Comunque, nel considerando n. 4 della Decisione Quadro si afferma la volontà di non "pregiudicare la libertà degli Stati membri di classificare altri gruppi di persone come organizzazioni criminali, per esempio gruppi con una finalità diversa da quella di ottenere un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale".

L'elemento della violenza/intimidazione quale strumento per il conseguimento del vantaggio finanziario/materiale non appare decisivo. Esso può in via contingente connotare l'agire del gruppo ma non è un elemento essenziale della fattispecie.

L'organizzazione dovrà agire "in modo concertato". Si richiede la confluenza di una pluralità di apporti individuali rispetto alla realizzazione complessiva del programma criminoso. Il requisito non è solo di tipo oggettivo, ma ha un necessario risvolto soggettivo a livello individuale, in quanto occorre, nel singolo componente del gruppo criminale, una consapevolezza e una volontà di inserirsi con la propria condotta in una realizzazione collettiva. Tale consapevolezza, comunque, va graduata in relazione alle dimensioni e alla composizione del gruppo.

Le condotte individuali di partecipazione incriminabili sono:

- la partecipazione "attiva" (la norma esemplifica le attività configurabili come tali) e "intenzionale" (consapevolezza del programma criminoso collettivo integrata da quella relativa all'apporto individuale alla sua realizzazione) all'organizzazione criminale (art. 2 lett. a DQ);
- l'accordo fra 2 o più persone per commettere un reato grave, anche senza fatti esteriori penalmente rilevanti (art. 2 lett. b DQ), che può realizzarsi al di fuori di una struttura associativa (conspiracy).
- Anche l'art. 5 della Convenzione ONU di Palermo del 2000 considera reato tanto la partecipazione, quanto la conspiracy, figura tipica degli ordinamenti di common law.

La decisione quadro stabilisce, inoltre, il livello massimo di pena detentiva (art. 3 co. 1 lett. a e b DQ);

l'istituto della collaborazione (Art. 4 DQ);

la responsabilità delle persone giuridiche (Art. 56 DQ).

(Contributo Balsamo) L'approccio "minimalista" della decisione quadro, sicuramente mosso dalla considerazione delle differenti tradizioni normative in materia di reato associativo presenti negli Stati membri, ha formato oggetto di incisive critiche da parte della dottrina. Si è segnalato, anzitutto, come la suddetta definizione contenga una descrizione estremamente limitata delle caratteristiche tipiche della criminalità organizzata, anche sotto il profilo del *modus operandi* (mancando ogni riferimento ad elementi come l'intimidazione e la violenza, ed essendo indicato in termini molto sfuggenti il requisito della potenziale durata del gruppo). Di conseguenza la definizione de qua rischia di entrare in tensione con i principi di legalità e di proporzionalità, assume una ridotta capacità selettiva rispetto alle diverse conformazioni criminali organizzate, è suscettibile di riferirsi a gruppi che non costituiscono una minaccia significativa per i beni giuridici penalmente tutelati, e presenta una "estremità inferiore" assai vicina alla figura del concorso di persone. Ulteriori problemi sono generati dalla scelta di procedere ad una selezione solo "quantitativa" dei

“reati scopo” dell’organizzazione criminale, senza tenere conto delle notevoli differenze riscontrabili tra le politiche sanzionatorie dei diversi Stati membri. Tale scelta, infatti, determina un ulteriore ampliamento del campo di applicazione del concetto di organizzazione criminale. Un’alternativa avrebbe potuto essere rappresentata dalla previsione di un elenco di reati riconosciuti come tipici della criminalità organizzata.

Come emerge dalla RELAZIONE del luglio del 2016 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, sullo stato di attuazione della decisione quadro 2008/841/GAI la maggior parte degli Stati membri ha definito reati autonomi relativi alla partecipazione ad un’organizzazione criminale conformemente all’articolo 2, mentre due Stati membri Svezia e Danimarca non hanno adottato una specifica fattispecie. Tutti gli Stati membri che contemplano un reato autonomo prevedono la partecipazione a un’organizzazione criminale (articolo 2, lettera a)), mentre solo alcuni considerano anche il reato di conspiracy (articolo 2, lettera b)). Nessuno Stato membro ha scelto di considerare reato solo la conspiracy (articolo 2, lettera b)).

Molti Stati membri sono andati oltre i requisiti minimi.

1) Alcuni hanno ampliato la portata delle disposizioni nazionali senza fare riferimento a tutti gli elementi della definizione di criminalità organizzata, ad esempio evitando di introdurre il criterio del perseguimento del vantaggio o la sfera dei reati presupposto. Pertanto, in questi casi il sistema giuridico nazionale si applica a una più ampia gamma di reati, ad esempio anche a quelli che non sono necessariamente commessi per uno specifico vantaggio (o laddove il vantaggio non debba essere dimostrato) o ai casi in cui la sfera dei reati è estesa oltre i reati gravi.

2) Oltre ai reati previsti dall’articolo 2, molti Stati membri prevedono misure che non rientrano assolutamente nella decisione quadro, ad esempio, reati paralleli relativi a tipi specifici di gruppo organizzati, definiti per obiettivo o *modus operandi*.

3) Un altro esempio di norme nazionali che travalicano la decisione quadro è rappresentato dai livelli base di pene, superiori a quanto previsto dalla decisione quadro e, in alcuni casi, accresciute ulteriormente in base, ad esempio, allo specifico ruolo o comportamento in seno all’organizzazione. È altresì opportuno osservare che le disposizioni facoltative, quali le circostanze attenuanti o le pene per le persone giuridiche, sono state ampiamente recepite.

Vi sono diverse questioni che richiederebbero ulteriori chiarimenti per la corretta attuazione della decisione quadro, riguardanti in particolare l’ambito di applicazione potenzialmente limitato della definizione di organizzazione criminale e il corretto recepimento dell’articolo 5 sulla responsabilità delle persone giuridiche. Dal 1° dicembre 2014 la decisione quadro non è applicabile al Regno Unito, che, in virtù dell’articolo 10, par. 4, del protocollo n. 36 allegato ai trattati, ha esercitato il diritto di scegliere di non aderire a questo strumento giuridico, benché il paese – prima della Brexit -, abbia emanato e notificato alla Commissione una legislazione nazionale in materia (Section 45 del Serious Crime Act 2015: “*offence of participating in activities of organised crime group*”). Poiché la decisione quadro è stata adottata prima dell’entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Danimarca ne è vincolata a norma dell’articolo 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca.

In materia si registra ancora la necessità di superare la duplice tipologia di incriminazione organizzativa/cospirativo del gruppo criminale, ma il testo finale dei lavori della Commissione speciale del Parlamento europeo sul crimine organizzato, la corruzione e il riciclaggio di denaro istituita nel 2011, nonostante l'esplicito mandato in tale direzione, non è stata capace di esplicitare la esigenza di comporre tale divaricazione, salvo sottolineare l'esigenza di introdurre una nozione di crimine organizzato capace di ricomprendere l'associazione di stampo mafioso e, come si richiede al punto n. 6 del testo, di valorizzarne la "vocazione imprenditoriale"<sup>1</sup>.

In materia è, inoltre, particolarmente significativa la risoluzione sulla criminalità organizzata nell'Unione Europea, adottata dal Parlamento europeo il 25 ottobre 2011, proprio alla luce dell'insufficienza della decisione quadro del 2008, ha chiesto alla Commissione di presentare «una proposta di direttiva che contenga una definizione di criminalità organizzata più concreta e che individui meglio le caratteristiche essenziali del fenomeno, in particolare focalizzando l'attenzione sulla nozione chiave di organizzazione e altresì tenendo conto dei nuovi tipi di criminalità organizzata» ed identifichi una serie di reati tipici per i quali, indipendentemente dalla pena massima prevista negli ordinamenti degli Stati membri, sia configurabile la fattispecie associativa (punto 7).

In tale risoluzione, approvata con larghissima maggioranza, si condensano interessanti linee guida in materia.

Innanzitutto, si profila la necessità di una diffusa sensibilizzazione dell'opinione pubblica verso questa tipologia di fenomeni; si evidenzia la trattazione autonoma della criminalità organizzata rispetto al terrorismo; si suggerisce l'incriminazione della partecipazione a un'organizzazione criminale e la previsione di un delitto di associazione di stampo mafioso, con precipua attenzione anche ai reati nel settore ambientale. Da questo punto di vista il Parlamento ha chiesto alla Commissione di valutare l'abolizione dell'attuale doppio approccio (che criminalizza sia la partecipazione sia la cospirazione). L'indicazione del Parlamento europeo tenta di superare l'inconciliabilità della previsione della conspiracy con gli ordinamenti di civil law, dato l'alto tasso di indeterminatezza della medesima, spesso utilizzata come strumento di anticipazione della tutela in reati plurisoggettivi o di aggravamento della responsabilità per delitti consumati in contesti organizzati.

Il Parlamento europeo sul punto sembra dunque volere privilegiare una soluzione ispirata al principio di legalità-determinatezza delle fattispecie penali, sfruttando massimamente il background offerto dalla previsione delittuosa dell'associazione a delinquere di tipo mafioso contenuta nell'art. 416-bis c.p. italiano. Sono infatti riproposti i connotati della «forza di intimidazione» e della capacità della associazione di incidere sul sistema economico, amministrativo, elettorale e dei servizi pubblici (punto 14). Centrale è l'esigenza del contrasto al fenomeno attraverso strategie di tipo orizzontale che interrompano i nessi fra criminalità organizzata e corruzione con peculiare riferimento alle

---

*1* " e il dato che questi gruppi "sono altamente organizzati, dispongono di tecnologie sofisticate e spesso ricorrono all'intimidazione e al ricatto".

responsabilità delle classi dirigenti nel consolidamento del fenomeno (punti 5 e 33). L'attenzione al versante economico deriva dalla consapevolezza criminologica della diffusione capillare nel contesto europeo (22) degli interessi mafiosi tanto da imporre per il futuro regolamentazioni mirate ad impedire che imprese legate alla criminalità organizzata o alle "mafie" partecipino a pubbliche gare o appalti. L'atteggiamento repressivo nei confronti degli autori è compendiato dall'atteggiamento "comprensivo" verso le "vittime" emergente dal sostegno finanziario per il prosieguo dell'attività imprenditoriale degli "estorti" (punto 43), ma anche dal favor mostrato verso i testimoni e i collaboratori di giustizia, informatori e verso le loro famiglie riconoscendo uno status giuridico transnazionale europeo alla loro condizione di "debolezza", anche con la creazione di un fondo europeo. Sulla stessa linea si colloca l'invito – rivolto dal Parlamento europeo alla Commissione con la risoluzione del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro – a presentare una proposta legislativa che stabilisca una definizione comune di criminalità organizzata, formulata in modo da ricomprendere sia il reato di partecipazione ad un'organizzazione criminale transnazionale, sia quello di partecipazione ad un'organizzazione di stampo mafioso. Nella medesima direzione la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 sulla lotta contro la corruzione e il seguito dato alla risoluzione della commissione CRIM (2015/2110(INI)) che invita la Commissione a precisare la definizione del reato di appartenenza a un'organizzazione o associazione criminale, la quale può essere configurata come un gruppo strutturato, esistente per un periodo di tempo, composto da due o più persone che agiscono di concerto al fine di ottenere in modo illegale, direttamente o indirettamente, ogni forma di utilità finanziaria e/o materiale, e che pregiudica seriamente la coesione economica e sociale dell'UE e dei suoi Stati membri; e richiede alla Commissione "b) una nuova proposta legislativa su un particolare tipo di organizzazione criminale i cui membri approfittano della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere reati, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici, ovvero per trarre profitto o vantaggi illeciti per sé o per altri".

Nonostante queste sollecitazioni del Parlamento si evidenzia per contro (Spiezia; si vedano anche i contributi di Alfano e Calleri tra i materiali dei componenti del Tavolo) che "l'associazione criminale di tipo mafioso non è entrata ancora tra le priorità dell'Unione Europea e questo è un po' un controsenso. Da un lato, cioè, affermiamo che la 'ndrangheta è la terza organizzazione criminale più potente sul piano mondiale per la propria capacità di controllo del traffico internazionale di stupefacenti, specialmente della cocaina, e dall'altro, nell'ultimo documento di analisi di Europol - il SOCTA, Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017, non vediamo neppure una parola riferita alla 'ndrangheta, ma vediamo che tra le priorità segnalate da Europol, che condizioneranno la individuazione delle priorità che verranno stabilite dal Consiglio per il prossimo quadriennio 2018-2021, vengono per esempio individuate le organizzazioni dedite a organised property crimes, cioè che sono dedite alla commissione di rapine, furti. La ragione di ciò è dovuta al fatto che i nostri canali terminali di Europol non ricevono le adeguate informazioni da parte delle autorità di polizia nazionali, che quindi non alimentano in maniera adeguata i flussi informativi rispetto all'analisi di Europol".

Anche De Matteis ha evidenziato che in questo momento la Commissione Europea svolge il suo ruolo di legislatore in maniera reattiva e non proattiva rispetto ai temi della giustizia penale in Europa e che, quindi, ha un programma operativo di brevissimo termine e in cui non sono chiare le linee guida. “In questo programma non c’è nulla che riguardi la criminalità organizzata, non vedo come probabile un’iniziativa in questo senso nel futuro immediatamente prevedibile...”, nonostante le chiare sollecitazioni – sopra ricordate – del Parlamento europeo. “Purtroppo, mancando un luogo della dialettica tra le istituzioni dal punto di vista delle linee programmatiche, queste sollecitazioni rischiano di rimanere lettera morta, perché non vi è una reale stanza dove gli input politici del Parlamento Europeo possono essere verificati quanto al loro seguito da parte delle istituzioni che dovrebbero farlo, in primis la Commissione Europea”.

Un ultimo profilo merita di essere evidenziato, laddove si discute della creazione di un modello di mafia imprenditoriale da adottare a livello europeo, e cioè come anche in Italia (contributo Sicurella) si registri una tendenza espansiva, ad avviso di qualche autore difficilmente compatibile con il principio di tassatività, nella stessa applicazione dell’art. 416 bis non tanto alle mafie tradizionali operanti con le stesse modalità ma in territori nuovi, ma piuttosto, - come emerge emblematicamente nella vicenda giudiziaria di “Mafia Capitale” , a un sodalizio non connotato dai tratti più tradizionali della criminalità mafiosa, ma piuttosto essenzialmente dedito a pratiche corruttive e all’infiltrazione nel sistema degli appalti pubblici, partecipato da una moltitudine di pubblici funzionari e imprenditori e da pochi “classici” criminali violenti : soggetti che non appartengono alla tipologia del mafioso tradizionale ( quello che si muove in fasce devianti, in subculture che indirizzano al malaffare condotto con mezzi violenti) ma che fanno parte invece di quella che viene spesso definita, anche in giurisprudenza, con l’espressione, priva di velleità sociologiche ma certamente evocativa, di “borghesia mafiosa”; la “classe” di coloro che non disdegnano, per convenienza e opportunismo, il contatto con quei soggetti “diversi”. L’incrementata presenza di "colletti bianchi" nell'area della criminalità mafiosa, si accompagna sempre più frequentemente a una modifica delle modalità tipiche dell’agire dell’associazione, modalità che non appaiono immediatamente riconducibili al “metodo mafioso” nella sua accezione più rigorosa facente leva sullo “sfruttamento” da parte degli appartenenti all’associazione della “fama criminale” già acquisita dalla stessa in ragione di un passato in cui essa ha impiegato azioni violente per conseguire i propri scopi; cosicché i sodali possono adesso contare sull’assoggettamento della collettività di riferimento senza dover far ricorso ad alcun atto di intimidazione concreta.

## **LA CONFISCA COME STRATEGIA NELLA LOTTA CONTRO IL CRIMINE ORGANIZZATO e il suo MUTUO RICONOSCIMENTO**

### **2) La confisca come strategia nella lotta contro il crimine organizzato.**

In materia di confisca la Direttiva 2014/42/UE che, come sancito nell’art. 14, sostituisce l’azione comune 98/699/GAI e parzialmente le decisioni quadro 2001/500 e 2005/212, da recepire entro l’ottobre 2016 (in Italia è stato emanato il d.lgs. n. 202/2016 in attuazione

della direttiva) prevede norme minime al fine di realizzare l'armonizzazione in materia attraverso l'introduzione di strumenti di confisca diretta e di valore (art. 4), nei confronti dei terzi (art. 6), di confisca estesa (in base ad uno standard della prova "civilistico rinforzato" ex art. 5 e considerando n. 21), mentre prevede la confisca senza condanna solo in caso di fuga e malattia quando, comunque, un procedimento in personam sia stato iniziato "e detto procedimento avrebbe potuto concludersi con una condanna penale se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato". Lo scopo ultimo della direttiva, – che si fonda, infatti, sull'art. 82, § 2, oltre che sull'art. 83, § 1 -, è quello di perseguire "l'adozione di norme minime" per ravvicinare "i regimi degli Stati membri in materia di congelamento e confisca dei beni, favorendo così la fiducia reciproca e un'efficace cooperazione transfrontaliera" (considerando n. 5): attraverso l'armonizzazione si dovrebbe promuovere il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di confisca, disciplinato dalla decisione quadro n. 783/2006.

La direttiva è stata recepita da ben 19 paesi, estendendo l'ambito di applicazione della confisca obbligatoria del profitto e degli strumenti del reato, anche alla luce dell'ampia nozione di profitto prevista dalla Direttiva (come avvenuto nell'ordinamento austriaco che ha esteso la confisca ex § 19 a StGB anche ai surrogati) o con forme di confisca allargata (già peraltro introdotte in diversi ordinamenti, come il decomiso ampliado spagnolo ex art. 127 bis CP, introdotto dalla Ley organica 5/2010, l'art. 12 sexies d.l. 306/92 nell'ordinamento italiano o l'Erweiterter Verfall tedesco § 73d StGB); oppure, come ad esempio, è avvenuto in Francia estendendo l'ambito di applicazione di forme di confisca generale di beni, pur non espressamente prevista dalla Direttiva, ma conosciuta in questo ordinamento nell'ambito della lotta a gravi fenomeni criminali come, da ultimo il traffico di armi (Article 222-66 introdotto dall'art. 26 della LOI n°2016-731 du 3 juin 2016); o introducendo anche la confisca senza condanna, perlomeno nell'ipotesi di fuga e malattia, come avvenuto nell'ordinamento austriaco (§ 445 ) o al di là delle ipotesi previste nella direttiva, come nel caso di morte del reo o di estinzione o mancanza di responsabilità come avvenuto nell'ordinamento spagnolo (el decomiso sin sentencia, art. 127 ter CP, Ley organica 1/2015, si veda il contributo di T. Aguado, Decomiso. Incorporación de la Directiva 2014/42/UE al Derecho Español, in materiale esperti). L'armonizzazione dovrebbe rappresentare il presupposto del mutuo riconoscimento, anche perché diversi Stati membri nel recepire la direttiva non ne hanno limitato l'applicazione ai c.d. Eurocrimes.

Sino ad ora, però, come messo in rilievo dai rapporti, rispettivamente del 2008 e del 2010, sullo stato di attuazione delle precedenti decisioni quadro in materia di mutuo riconoscimento di provvedimenti patrimoniali 2003/577/GIA e 2006/783, dal rapporto "2012 Impact Assessment" 2, che ha accompagnato la proposta di direttiva 2014/42/UE, e da Eurojust (Hague Conference 2014; ERA Seminar on Freezing, Confiscation and Recovery of Assets, May 2016) il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca è uno strumento assolutamente ed evidentemente poco utilizzato (anche se dalle audizioni incominciano ad emergere lentamente casi di confisca o sequestro eseguito all'estero, cfr. Fanara, Ferrara-Spedali, Alfonso, Spiezia). Tanto è vero che il 21 dicembre 2016 è stata pubblicata una Proposta di Regolamento per il mutuo riconoscimento di tutti i tipi di provvedimenti di sequestro e confisca emanati nell'ambito di un procedimento "penale" (criminal proceedings), inclusi i provvedimenti di confisca estesa, di confisca nei confronti

dei terzi e, in particolare, di confisca senza condanna (si veda il contributo Maugeri, La Proposta di Regolamento).

In particolare gli strumenti sinora adottati in materia di mutuo riconoscimento dei provvedimenti di sequestro e confisca sono rappresentati dalla Decisione quadro 2003/577/GAI, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio e la Decisione quadro 2006/783 /GAI (cui è stata data attuazione in Italia con il d.lgs. n. 137/2015). La prima decisione sarà sostituita per quanto riguarda il sequestro probatorio dalla Direttiva 2014/41/UE a decorrere dal 22 maggio 2017. La Decisione quadro 783/2006 consente, invece, il mutuo riconoscimento non solo dei provvedimenti di confisca diretta degli strumenti e dei proventi del reato, ma anche dei provvedimenti di confisca estesa (previsti prima dall'art. 3 della decisione quadro 212/2005, poi sostituito dall'art. 5 della direttiva 42/2014), e ammette, ad avviso di chi scrive, il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca senza condanna (anche emanati in un procedimento civile o amministrativo), pur non prevedendolo come obbligatorio in quanto si consente di opporre il rifiuto (art. 8 n. 2, G) qualora la decisione di confisca “è stata presa in circostanze in cui la confisca del bene è stata ordinata ai sensi delle disposizioni relative ai poteri estesi di confisca di cui all'articolo 2, lettera d), punto iv)” e cioè “confisca ai sensi di altre disposizioni relative ai poteri estesi di confisca previste dalla legislazione dello Stato di emissione”; si ammette, insomma, anche se non viene imposto obbligatoriamente, il mutuo riconoscimento di provvedimenti assunti con gli ulteriori poteri di confisca che potevano essere adottati in virtù della decisione quadro 212/2005, e possono essere adottati ai sensi della direttiva 42/2014 dagli Stati membri rispetto a quelli espressamente previsti dai due strumenti (che impongono “perlomeno” l'adozione dei poteri di confisca estesa espressamente indicati, ma non pregiudicano l'adozione di ulteriori poteri). In Italia, ad esempio, l'art. 6 del d.lgs. 137/2015 consente sostanzialmente il

---

<sup>2</sup> Commission Staff Working paper accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council of the freezing and confiscation for proceeds of crime in the European Union, SWD(2012) 31 final

riconoscimento di un provvedimento fondato su tali poteri estesi ma solo a condizioni di reciprocità, prevedendo il rifiuto se manca tale condizione: “i) quando la decisione di confisca, ordinata ai sensi delle disposizioni relative ai poteri estesi di confisca di cui all'articolo 2, lettera d), punto iv), della decisione quadro, provenga da uno Stato di emissione che non preveda, a condizione di reciprocità, il riconoscimento e l'esecuzione della decisione di confisca dell'autorità italiana ordinata anch'essa ai sensi delle disposizioni sui poteri estesi di confisca”.

Nella prassi, però, si è affermata un'interpretazione piuttosto ristretta della Decisione quadro 783/2006 in base alla quale essa non consentirebbe il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca contemplati dalla stessa direttiva 42/2014, come emerge dallo



studio di impatto svolto dalla Commissione in preparazione della Proposta in esame (Inception Impact Assessment). Tanto è vero che ai fini della cooperazione in materia si è continuato a ricorrere alla Convenzione di Strasburgo del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (o ad accordi bilaterali), che consente la cooperazione anche in relazione a provvedimenti di confisca senza condanna come precisato nel Rapporto esplicativo, purché il procedimento sia condotto dall'autorità giudiziaria e abbia natura penale, nel senso di riguardare strumenti o proventi di reato; la Convenzione consente di applicare all'estero un provvedimento di confisca di prevenzione ex art. 24 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, come è avvenuto e avviene nella prassi (si veda relazione Spiezia, Ferrara-Spedale, Fanara, Cieri). Ai sensi dell'art. 39 questo Regolamento dovrebbe sostituire la decisione quadro 2003/577 e 2006/783 per gli Stati membri che sono ad esso vincolati. Particolare attenzione è posta nella Proposta di Regolamento ad esigenze di semplificazione della procedura e delle certificazioni richieste, proprio perché nella prassi gli operatori lamentano la complessità delle certificazioni richieste dalle decisioni quadro in vigore. L'utilizzo di un regolamento direttamente applicabile negli Stati membri ex art. 288 TFUE rappresenta una scelta ispirata a esigenze di apprezzabile efficienza rappresentando l'unico strumento che, sottratto all'alea del recepimento da parte degli Stati membri, comporta un'immediata e uniforme applicazione (la base legale è l'art. 82(1) TFUE. Qualche perplessità sorge circa il fatto che si finisce così per attribuire una diretta competenza in materia di procedura penale al legislatore europeo, anche se solo ai fini della cooperazione verticale; una scelta che assume un forte valore politico se si considera l'impatto in termini di politica criminale del Regolamento in esame e l'effetto di trascinarsi del mutuo riconoscimento sulle questioni sostanziali). Il Regolamento dovrebbe coprire tutti i reati, diversamente, si afferma espressamente nel considerando n. 14, dalla Direttiva 42/2014 che fa riferimento solo ai crimini gravi transnazionali, i c.d. 'Eurocrimes' (i dieci gravi crimini indicati nell'art. 83, c. 1) in quanto basata sull'art. 83 TFUE (anche se la Direttiva si fonda anche sull'art. 82,

§ 2, oltre che sull'art. 83, § 1 e l'art. 3, estende la definizione di reato all'illecito penale previsto "da altri strumenti giuridici se questi ultimi prevedono specificamente che la presente direttiva si applichi ai reati in essi armonizzati"). Ai sensi dell'art. 1 il mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca si impone in relazione a tutti i provvedimenti assunti nell'ambito di un procedimento penale ("within the framework of criminal proceedings"); si fa riferimento ai provvedimenti di confisca senza condanna che possono essere emanati in un procedimento penale al di là dei limiti previsti dalla direttiva 2014/42/UE (ipotesi di fuga e di malattia), e cioè, come precisato nell'Explanatory Memorandum, in seguito alla morte del proprietario, in caso di immunità, prescrizione, e nei casi in cui l'autore del reato non può essere identificato o qualora la corte penale può confiscare dei beni in assenza di condanna quando la corte è convinta che tali beni siano provento di crimini. Si cita come esempio il progetto di legge tedesco volto a dare attuazione alla direttiva 2014/42/EU, che prevede la confisca c.d. "autonoma" che consente di confiscare un bene in assenza di condanna, se, in base a tutte le circostanze del caso, la Corte è convinta che il bene sia provento del crimine e la persona destinataria del provvedimento di confisca non può essere perseguita o condannata per quel crimine<sup>3</sup>. La Corte deve stabilire che si tratti di provento del crimine e in un procedimento in cui si applichino tutte le garanzie

della materia penale previste nello Stato membro, anche se si cita la giurisprudenza della Corte Edu sull'art. 6, giusto processo, che ammette l'uso di presunzioni, purché confutabili in relazione a forme di confisca allargata, e anche la direttiva n. 2016/343, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, che nel considerando n. 22 ammette l'uso di presunzioni. Non si fanno rientrare nell'ambito di applicazione del Regolamento le forme di confisca di carattere civile o amministrativo. In realtà nell'ordinamento tedesco una forma di confisca autonoma, come quella posta alla base del modello di confisca senza condanna auspicato dal Regolamento, è già in parte prevista. Nel progetto di riforma tedesco (Entwurf eines Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung BReg418/16) volto a dare attuazione alla Direttiva 42/2014 si prevede un'estensione delle possibilità di applicare autonomamente la confisca, in particolare nel settore del terrorismo e del crimine organizzato, introducendo un meccanismo giuridico che consente di applicare la confisca senza condanna dei patrimoni di sospetta origine criminale, indipendentemente dalla prova di un reato specifico, § 76a, c. 4.

Laddove questo regolamento fosse approvato vi rientrerebbe la confisca diretta ex art. 240 c.p. o altre forme di confisca obbligatoria assunte nell'ambito di un processo penale anche in caso di prescrizione in seguito a condanna in primo grado, come recentemente ammesso dalla sentenza a S.U. Lucci<sup>4</sup> e vi dovrebbe rientrare la confisca allargata ex art. 12 sexies d.l. 306/92 in conformità all'art. 5 della Direttiva 42/2014. Si porrebbe il problema per l'ordinamento italiano di stabilire se vi rientra la confisca di prevenzione, qualificata come misura di carattere amministrativo da parte delle S.U.<sup>5</sup> e criticata dalla dottrina per la mancanza di garanzie del procedimento di prevenzione: si applicherebbe “una garanzia giurisdizionale solo “apparente” e la stessa applicazione del principio del contraddittorio, richiesta dalla Corte europea anche in relazione al procedimento di prevenzione in virtù dell'art 6, c. 1, viene violato nell'ipotesi in cui il procedimento di prevenzione non garantisce l'assunzione della prova in contraddittorio (almeno quando essa è ripetibile) e la prova si è già formata in fase istruttoria senza contraddittorio.

La rappresentanza italiana, come evidenziato da De Matteis sollecita un ampliamento dell'ambito di applicazione del regolamento anche in relazione a provvedimenti di confisca senza condanna pronunciati in un procedimento di stampo civilistico o amministrativo, richiamando la nozione di “materia penale” adottata nella direttiva 2011/99 del 13.12.2011 sull'Ordine di Protezione Europeo delle Vittime (per consentire il riconoscimento a ordini di protezione delle vittime di reato assunti da un'autorità giudiziaria non solo penale, ma anche civile o amministrativa).

In relazione alla confisca di prevenzione la concreta possibilità di un organico intervento di riforma del “Codice antimafia” è adesso offerta dal d.d.l. n. 2134, testo unificato che è stato approvato, in prima lettura, dalla Camera in data 11 novembre 2015, con una larga maggioranza (281 voti favorevoli, 66 contrari), ed è adesso in corso di esame davanti al Senato (si veda contributo Balsamo in materiale esperti), di cui nell'ambito delle proposte saranno evidenziati dei profili non condivisi dal Tavolo.

## **LA SENTENZA DE TOMMASO DELLA CORTE EDU**

In materia si deve ricordare, inoltre, che la Grande Camera della Corte Europea dei diritti dell'uomo ha pronunciato la sentenza De Tommaso che rappresenta una svolta fondamentale nella giurisprudenza della Corte, che sino ad ora ha sostanzialmente riconosciuto la conformità ai principi della Cedu della disciplina italiana in materia di misure di prevenzione, tranne che per la mancanza di un'udienza pubblica. Nel caso in questione, riguardante una misura di prevenzione personale, \_\_\_\_\_

3 Deutscher Bundestag Drucksache 18/9525 18. Wahlperiode 05.09.2016 - Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung.

4 Cass., Sez. Un., 26 giugno 2015, n. 31617, Lucci.

5 Cass., Sez. un., Spinelli, 26 giugno 2014, n. 4880, in Riv. It. Dir. proc. Pen. 2015

sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, nei confronti di un soggetto a pericolosità generica, invece, la Corte afferma la violazione dell'art. 2 del IV Protocollo che garantisce la libertà di circolazione, da parte della normativa italiana, legge no. 1423/1956, art. 1 e ss., - oggi art. 1 del d.lgs. n. 159/2011 -, che prevede l'applicabilità delle misure di prevenzione a soggetti a pericolosità generica, in quanto tale legislazione, anche alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale, pur essendo accessibile, non garantisce la prevedibilità della misura, la cui applicazione è rimessa all'eccessiva discrezionalità giurisprudenziale; in particolare si contesta la non tassatività della normativa nel determinare le categorie dei destinatari (e, in particolare "a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;

b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose) e lo stesso contenuto della misura di prevenzione personale in quanto alcune delle prescrizioni previste dal comma 3 dell'art 5 della legge n. 1423/1956 sono espresse in termini troppo generici e il loro contenuto è estremamente vago e indeterminato. Questo vale in particolare per le previsioni concernenti gli obblighi di "vivere onestamente, di rispettare le leggi e non dare ragione di sospetti" (formulazione cambiata nel codice antimafia che non contiene più l'ultima ipotesi), nonostante l'intervento della Corte Costituzionale che con la sentenza n. 282/2010 ha negato la violazione del principio di tassatività da parte delle disposizioni in questione (§ 119)6. La Corte, però, rimane ferma nel ritenere che le misure di prevenzione non rientrano nella nozione di materia penale ai sensi degli art. 6 e 7 Cedu.

Nella prassi, in realtà, emerge una giurisprudenza sempre più attenta a garantire il rispetto del principio di legalità per le ipotesi a pericolosità generica, rifiutando mere presunzioni e interpretando rigorosamente la "dedizione a traffici delittuosi" ma rimane un'ampia discrezionalità giudiziaria in materia e anche se la sentenza della Corte Edu De Tommaso attiene alle fattispecie a pericolosità generica, la difficoltà di conciliare con il principio di tassatività l'accertamento della categoria dei destinatari, e quindi la valutazione di pericolosità sociale, si presenta anche in relazione alle fattispecie a pericolosità qualificata, fermo restando che in tale ipotesi il legislatore indica il reato in relazione al quale sviluppare

il giudizio prognostico (si rinvia al contributo Maugeri, sentenza De Tommaso, in materiali componenti del Tavolo).

Tale sentenza riguarda anche le misure patrimoniali, perché anche se quest'ultime possono essere applicate indipendentemente dalle personali e a prescindere dall'attualità della pericolosità sociale in seguito alle riforme del 2008 e del 2009 (d.l. 92/2008 e l. 94/2009), esigono, in ogni caso, l'accertamento della stessa pericolosità sociale, come previsto dal dato normativo (oggi art. 16 d.lgs. N. 159/2011) e ribadito dalla Suprema Corte Cost., 23 luglio 2010, n. 282. Corte7, anche a sezioni Unite (nel caso Spinelli) 8, se non si vuole trasformare la confisca in una sanzione punitiva incostituzionale; in tale direzione anche la Corte Costituzionale (sent. 106/2015). In ogni caso, infatti, la normativa di riferimento, che stabilisce i destinatari a pericolosità generica delle misure di prevenzione personali, è richiamata dalle norme che dispongono le misure patrimoniali (l'art. 19 della l. 22 maggio 1975, n. 152, che richiama l'art. 1 della l. 1423/'56; art. 16 d.lgs. n. 159/2011 che richiama l'art. 4, che richiama l'art. 1). E, allora, la questione si dovrebbe porre dinanzi alla Corte Edu rispetto all'art. 1 del I Protocollo Cedu poiché la restrizione del diritto di proprietà deve essere prevista da una legge che sia non solo accessibile, ma anche dagli effetti prevedibili, mentre la mancanza di tassatività della legislazione in materia nella descrizione delle categorie dei destinatari a pericolosità generica contrasterebbe con tale diritto; fermo restando che la Corte EDU considera compatibile con i principi della CEDU anche forme di actio in rem pura (ad esempio il civil recovery britannico, Butler c. Royaume-Uni, 26 giugno 2002, n° 41661/98). Tale sentenza è stata pronunciata dalla Grande Camera è quindi assume un valore vincolante anche in base all'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49/2015 circa la necessità che la giurisprudenza della Corte Europea sia espressione di un orientamento consolidato nel denunciare la violazione dei principi Cedu (anche se in base a talune interpretazioni per considerare l'interpretazione vincolante non è sufficiente che sia pronunciata dalla Corte EDU). Intanto la sezione misure di prevenzione della Corte d'appello di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme relative, nella versione precedente all'entrata in vigore del codice antimafia, sospettandone il contrasto con l'art. 117 co. 1 Cost. in relazione a) all'art. 2 prot. 4 Cedu, per ciò che concerne le misure di prevenzione personali, nonché b) all'art. 1 prot. add. Cedu, per ciò che concerne la misura di prevenzione patrimoniale della confisca 9. La sentenza De Tommaso, in conclusione, potrebbe

rappresentare uno stimolo vitale per ripensare le misure di prevenzione personali e patrimoniali, magari insieme al futuro Regolamento sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca.

## **COOPERAZIONE GIUDIZIARIA E MUTUO RICONOSCIMENTO**

3) Cooperazione giudiziaria e mutuo riconoscimento. L'efficace attuazione degli obiettivi enunciati dal Trattato di Lisbona in tema di cooperazione penale poggia sulla grande

novità rappresentata dalla “costituzionalizzazione” del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie, le cui prime applicazioni, da un lato, hanno profondamente innovato i tradizionali meccanismi della cooperazione giudiziaria, dall’altro lato hanno determinato, unitamente alla tendenziale giurisdizionalizzazione delle procedure di assistenza e al conseguente incremento dei rapporti diretti tra le autorità giudiziarie di diversi Paesi, evidenti tensioni con le concorrenti esigenze legate al rispetto delle garanzie difensive e dei diritti fondamentali. Osservati in una prospettiva diacronica, Eurojust e la Rete giudiziaria europea, Olaf ed Europol costituiscono i segni più visibili di uno sforzo grandioso messo in atto dalle istituzioni europee sin dal Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999, che ha portato ad ottenere, nel breve volgere di pochi anni, risultati insperati, anche se, purtroppo, ancora insufficienti per fronteggiare le nuove sfide della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale. Si è innescato un processo evolutivo, ormai irreversibile, nel senso di una trasformazione dei meccanismi tradizionali della cooperazione tra Stati in una cooperazione fra giurisdizioni, verso una direzione che può definirsi di giustizia transnazionale o addirittura, come da taluni prefigurato, di una progressiva “integrazione tra le giurisdizioni”. Entro questa prospettiva tendono a collocarsi le diverse modalità di intervento dei nuovi organismi sovranazionali, le cui attribuzioni funzionali, pur in assenza di un vero e proprio sistema processuale penale europeo, paiono sostanzialmente assimilabili a quelle esercitate dagli organi investigativi degli Stati membri, che essi a loro volta tendono ad agevolare e a supportare quando l’oggetto dell’indagine assume una valenza transnazionale (contributo De Amicis).

In generale, però, emerge in materia, come evidenziato da Selvaggi, il RITARDO con cui viene recepita e attuata la normativa sovranazionale, al punto da determinare dei cortocircuiti normativi che renderanno particolarmente complesso il lavoro dell’interprete (Selvaggi: “A livello UE era stata approvata la Convenzione di mutua assistenza di Bruxelles 2000-MAP, su proposta avanzata dall’Italia sotto la sua presidenza nel 1996; le previsioni della MAP sono destinate a cadere una volta entrato in vigore l’Ordine Europeo di Investigazione-OEI -data prevista nella direttiva: 22.5.2017 -. Con legge 21.7.2016, n. 149 è stata disposta la ratifica della MAP; insieme è stata data delega al governo per le modifiche

---

7 Cass. 18 gennaio 2012, n. 10153, Rv. 254545; Cass., sez. V, 13 novembre 2012, n. 14044, Occhipinti, Rv. 255043; Cass., sez. I, 17 maggio 2013, n. 39204 (dep. 23 settembre), Ferrara e altri, inedita; precedentemente Cass., 20 gennaio 2010, n. 11006, Cannone, Rv. 246682; Cass., 26 maggio 2009, n. 26751; Cass., 28 febbraio 1995, n. 775, *ivi*.

8 Cass. Sez. Un., 26 giugno 2014, Spinelli, n. 4880 in Riv. It. Dir. proc. Pen. 2015, 922.

9 Corte App. Napoli, VIII Sez. mis. prev., ord. 14 marzo 2017, in Dir. pen. cont. 31 marzo 2017.

al libro XI del cpp. Inoltre, con separato esercizio di delega verrà a brevissimo data attuazione alla direttiva sull'OEI. Ebbene, la direttiva OEI prevede che la MAP cessi con l'entrata in vigore di OEI, fatta eccezione per gli aspetti non regolati da quest'ultima; tra questi vi sono le Squadre Investigative Comuni-SIC, che, quindi, resterebbero regolate da MAP. Tuttavia le SIC risultano regolate dalla DQ n. 465/2002 (NB: appena dopo Bruxelles 2000) con previsione che cesseranno (nella regolamentazione della DQ) non appena la MAP entrerà in vigore per tutti gli Stati membri. Quadro ragionevole e sistema ineccepibile...senonchè da una parte l'Italia ha ratificato la MAP con 16 anni di ritardo e nel frattempo (con quasi pari ritardo) ha dato attuazione alla DQ n. 465/2002 solo con dl.gs n. 34/2016 (!) con la conseguenza che l'interprete farà difficoltà ad orientarsi sulle norme da applicare". Questo intendevo dire (altro utile richiamo ho evocato quando ho fatto riferimento al 2° Protocollo alla Convenzione europea di mutua assistenza del 1959 -peraltro destinata a cadere tra gli SM- UE ma valida con Stati terzi del Consiglio d'Europa (e oltre: aderiscono anche Israele, Repubblica di Korea, Sud Africa e altri)- che riproduce in gran parte la MAP e che quindi contiene quei nuovi strumenti (SIC, operazioni sotto copertura, intercettazioni, videoconferenze ecc.) che potrebbero essere utili nella lotta contro la CO. A quando la ratifica di questo 2° Protocollo (ripeto: firmato dal ministro Severino nel gennaio 2013)?")

## **EUROJUST**

Eurojust. Per comprendere le proposte che saranno avanzate di seguito in relazione ad Eurojust si deve tenere conto del fatto che l'ordinamento italiano nel dare attuazione alla decisione 2002/187/GAI con la l. 14 marzo 2005, n. 41, i cui artt. 5 e 6 delineano rispettivamente i poteri del membro nazionale e del collegio di Eurojust, non ha attribuito i poteri giudiziari al membro nazionale, sebbene l'art. 9, par. 3, della decisione stabilisca che ciascuno Stato membro definisce la natura e la portata dei "poteri giudiziari" che conferisce al proprio membro nazionale sul suo territorio, nonchè il suo diritto di agire nei confronti delle autorità giudiziarie straniere; la legge di recepimento muove invece da presupposti completamente diversi da quelli ora considerati, ossia dall'asserita natura amministrativa e non giudiziaria di Eurojust e dei suoi poteri, tanto che nella relazione illustrativa che accompagnava il disegno di legge governativo poi approvato dal Parlamento si esplicitava l'intenzione di non conferire affatto poteri giudiziari al membro nazionale italiano – sia con riferimento ai poteri esercitabili sul territorio italiano, sia con riferimento a quelli esercitabili nei confronti di autorità giudiziarie straniere - precisandosi in tal senso che il conferimento di poteri al membro nazionale avrebbe dovuto "configurarsi non in termini di obbligatorietà per gli Stati membri, ma piuttosto in termini di esercizio di una facoltà degli stessi,..". Il membro nazionale italiano riveste un mero ruolo amministrativo (sentenza n. 136/2011 della Corte costituzionale) e non giudiziario, diversamente da quanto previsto per i componenti di altri Stati, ad esempio quello svedese; per altro verso, però, è evidente, tuttavia, che l'ambito di operatività delle funzioni contemplate dagli artt. 5 e 6 della l. n. 41/2005 incide direttamente, ed in misura assai significativa, sulle modalità di conduzione, sugli sviluppi procedurali e sugli esiti delle attività giudiziarie interne. Il Dott.re Spiezia ha evidenziato

che la decisione della Corte Costituzionale ha avuto riguardo ad un contesto normativo che oggi è profondamente cambiato, perchè quella sentenza non considerava nè la decisione quadro 426 del 2009, nè le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, nè le concrete dinamiche attraverso cui si snoda la funzione di coordinamento che indefettibilmente ha caratteri giudiziario (“basti pensare a quello che noi stiamo facendo, per esempio, in materia di squadre investigative comuni, dove la idea e la necessità di definire una squadra può emergere, come spesso accade, all’esito o nel durante delle riunioni di coordinamento investigativo”). Non solo ma, in base ad una certa lettura, poteri giudiziari ai membri di Eurojust derivano: a) dall’art. 10 del Protocollo della Convenzione relativa all’assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell’Unione europea, adottato il 16 ottobre 2001, il quale stabilisce che le autorità competenti dello Stato membro richiedente possono comunicare all’Eurojust eventuali problemi riscontrati nell’esecuzione di una rogatoria in materia bancaria, al fine di sollecitarne il coordinamento in vista “di una possibile soluzione pratica” ai sensi delle disposizioni previste nello strumento istitutivo di Eurojust; b) dall’art.

16 della decisione quadro sul mandato d’arresto europeo, il quale stabilisce che l’Eurojust deve fornire un parere all’autorità giudiziaria di esecuzione in caso di concorso di richieste provenienti da due o più Stati membri che hanno emesso un mandato d’arresto nei confronti della stessa persona; c) dall’art. 17 della stessa decisione quadro, il quale prevede che l’Eurojust deve essere informato dei motivi del ritardo nell’esecuzione di un mandato d’arresto in uno Stato membro; d) dall’art. 4 della decisione adottata dal Consiglio dell’U.E. il 6 dicembre 2001 in relazione alla protezione dell’euro dalla falsificazione prevede una stretta cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, la Banca centrale europea, le banche centrali nazionali, l’Europol e l’Eurojust in ordine ai procedimenti inerenti alla falsificazione ed ai reati connessi con la falsificazione dell’euro (contributo De Amicis). Particolarmente rilevanti, inoltre, sono le funzioni legate all’attività di coordinamento delle indagini in materia di terrorismo internazionale, ove si consideri che l’art. 3, par. 2, della decisione 2003/48/GAI e, successivamente, l’art. 2, parr. 2, 3 e 5, della menzionata decisione 2005/671/GAI, prevedono, in via sistematica, la raccolta e la comunicazione a Eurojust di una vasta gamma di informazioni giudiziarie relative ai procedimenti e alle condanne per fatti di terrorismo. Un ruolo da “mediatore privilegiato”, in vista dell’elaborazione di una soluzione condivisa che eviti lo svolgimento di procedimenti penali paralleli, è tratteggiato anche nell’art. 12, par. 2, della decisione quadro 2009/948/GAI, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all’esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali, che in linea con l’art. 85, par. 1, lett. c) del Trattato di Lisbona, prevede il coinvolgimento di Eurojust su base quasi obbligatoria, nelle ipotesi in cui le autorità nazionali interessate, dopo le opportune e reciproche consultazioni, non abbiano raggiunto un accordo sulla concentrazione dei procedimenti presso un’unica autorità giurisdizionale.

Destano, allora, forti perplessità, per le evidenti implicazioni di ordine costituzionale, le ulteriori disposizioni contenute nell’art. 2, commi 2 e 3, della legge

n. 41/2005, inerenti rispettivamente al procedimento di nomina del membro nazionale ed ai correlativi poteri del Ministro della Giustizia.

La dimensione giudiziaria del nuovo organismo e dei suoi poteri collegiali ed individuali avrebbe imposto di riservare la procedura di nomina del membro nazionale, del suo

sostituto e del membro permanente dell’Autorità di controllo comune – secondo le chiare previsioni di cui agli artt. 2, 9 e 23 della decisione – alle competenze deliberative del Consiglio Superiore della Magistratura, che nel sistema costituzionale italiano dovrebbe provvedervi di concerto con il Ministro della Giustizia, sulla base dei consolidati meccanismi descritti dall’art. 11, comma 3, della l. 24 marzo 1958, n. 195, riguardo alla nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari. Del tutto diversa, invece, la scelta seguita dalla disposizione normativa di cui all’art. 2 della legge di recepimento, che individua una procedura nella forma del cd. “concerto invertito”, in base alla quale spettano al Ministro la scelta e la nomina del magistrato da designare nell’ambito di candidature previamente sottoposte al C.S.M., cui è richiesto di esprimere semplici “valutazioni”, dal contenuto non bene specificato nel testo, ma evidentemente non vincolanti nell’esito decisorio e con ogni probabilità inerenti all’esame delle capacità attitudinali e dei profili professionali richiesti per il buon espletamento delle funzioni conferite.

Analoghe perplessità emergono riguardo al potere – non delimitato nei presupposti, nei contenuti e nelle finalità - di direttiva che il Ministro della Giustizia, sia pure per il tramite del Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia, eventualmente “indirizza” al membro nazionale per l’esercizio delle sue funzioni, ex art. 2, comma 3, l. n. 41/2005.

L’aver configurato il membro nazionale quale organo amministrativo, inoltre, ne ha comportato inevitabilmente uno “scollamento operativo”, poiché, essendo nominato dal Ministero della giustizia, da cui riceve direttive, non può accedere in via diretta ad informazioni di carattere lato sensu giurisdizionale: situazione, questa, che ne sminuisce l’efficacia operativa, ponendolo come “interlocutore debole” dell’autorità giudiziaria interna.

In pratica nel prossimo futuro, “nel momento in cui il destino ed il futuro di Eurojust sarà sganciato da quello del Procuratore Europeo (nonostante il dettato dell’art. 85 TFUE), come emerge dalla proposta di regolamento EPPO, è altamente prevedibile che i destini di Eurojust saranno di nuovo riconnessi a quelli di Europol, quindi, poichè entro l’anno si dovrebbe avere l’entrata in vigore del nuovo regolamento su Europol, questo potrebbe dare una spinta alla procedura circa il regolamento di Eurojust che attualmente sembra essere bloccato in attesa del parere del Parlamento Europeo” (Spiezia).

Dalle audizioni è emersa l’importanza nella prassi operativa di Eurojust e in generale della cooperazione giudiziaria in fase di indagine, al fine di impostare, come afferma Castellani – “un’attività di indagine il più possibile in parallelo nei vari Stati coinvolti perché – l’ho constatato anche per esperienza personale – se lo Stato coinvolto viene interessato, e si attiva una attività di indagine sui medesimi soggetti o su soggetti collegati a quelli in Italia, a quel punto si può impostare una vera e propria indagine coordinata nell’ambito della quale ci si può anche dividere i compiti. Ciò può essere determinante e fondamentale per poter poi acquisire, dopo, mediante rogatoria, gli atti realizzati all’estero....”. “ Perché, un conto è la cooperazione giudiziaria “statica” o “a intermittenza”: ad esempio, se nell’attività di indagine è necessario che si faccia l’identificazione di un soggetto che è alloggiato all’estero (tramite Europol probabilmente quest’attività viene svolta anche abbastanza celermente) poi si tratterà di acquisire formalmente gli esiti delle attività con rogatorie; oppure, qualora sia necessario un singolo atto, lo si richiede all’autorità giudiziaria interessata. Un conto è,



invece, l'attività "dinamica" di cooperazione giudiziaria che comporta un'attività che la dottrina giustamente definisce prerogatoriale. Ossia un'attività di coordinamento, di scambio di informazioni, di impostazione dell'attività di indagine che può rendere le investigazioni che coinvolgono altri paesi realmente efficaci. Nella mia esperienza ho cercato di impostare il più possibile la richiesta di cooperazione in questo modo: è l'unico modo efficace per ottenere dei risultati utili, sia dal punto di vista legislativo che della concreta applicazione".

## **PUBBLICO MINISTERO EUROPEO.**

Pubblico Ministero Europeo. A proposito dell'EPPO, come è emerso anche dalle audizioni (vedi in particolare l'audizione con Salazar) lo stato del negoziato del relativo regolamento è deludente. Il testo contiene 111 considerando, mentre la direttiva sul mandato di arresto europeo ne contiene solo 14; questo da solo è un indice del carattere piuttosto complesso del testo e dei compromessi e delle ambiguità legate allo stesso. Tutto il filo rosso del negoziato dal primo momento è stato caratterizzato dallo sforzo di rafforzare il legame nazionale, e ciò ha progressivamente portato il negoziato dal primo dibattito sulla composizione stessa dell'EPPO, a un continuo sforzo per la riconduzione dello stesso al livello nazionale. Il passaggio dal modello gerarchico a quello collegiale lascia trasparire – da parte degli Stati membri – una volontà di controllo dell'attività di repressione che mal si concilia con le esigenze di rapidità ed efficienza operativa che dovrebbero connotare la funzionalità di un organismo con compiti investigativi diretti. Si tratta, a questo proposito, di un'idea ormai risalente, già emersa durante i lavori preparatori della Proposta: era infatti con la posizione del 4 marzo 2013, che i Ministri della giustizia di Francia e Germania - guardando con tutta probabilità al modello e all'esperienza di Eurojust - si erano espressi a favore di un ufficio della Procura europea composto da "Membri nazionali", selezionati dagli Stati dell'UE come propri delegati. Ulteriore oggetto di intervento, rispetto all'originaria proposta, è stata la previsione relativa alla competenza della Procura europea, competenza che non è più considerata esclusiva, bensì concorrente e prioritaria rispetto a quella degli Stati membri. In particolare, il Pubblico ministero europeo, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, può precludere alle autorità degli Stati membri la possibilità di procedere o, eventualmente, ricorrere al diritto di avocazione nel caso in cui le autorità nazionali abbiano già avviato un'indagine penale.

I motivi di insoddisfazione da parte italiana sono assolutamente giustificati, perché si sta costruendo un organo di procura che non è essenzialmente dotato di quegli strumenti di efficienza che invece dovrebbero caratterizzarlo in termini di possibilità di azione diretta in una situazione in cui tutto è già reso complicato dal passaggio dal livello nazionale al sovranazionale.

## **EUROPOL.**

Europol. In relazione ad Europol si deve ricordare che le sue attribuzioni istituzionali sono state di recente rimodulate in senso maggiormente operativo per effetto del regolamento UE

2016/794 dell'11 maggio 2016 (che sostituisce la precedente decisione istitutiva e la normativa ad essa collegata a decorrere dal 1° maggio 2017); tale organismo ha la funzione di sostenere e potenziare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, al fine di prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo ed altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri, in modo tale da ledere un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione. Recentemente gli organi di cooperazione tra le forze di polizia sono stati rafforzati per affrontare gravi fenomeni come l'immigrazione clandestina, la tratta e il terrorismo. Come sottolineato dal Dott.re Menichelli il ruolo di Europol è fondamentale nella cooperazione giudiziaria in materia, anche alla luce del nuovo regolamento, dovendo fungere da raccordo tra vari attori presenti nell'Unione per contribuire a meglio definire le priorità strategiche nella lotta al crimine e in particolare al crimine organizzato attraverso la SOCTA (e per garantire al meglio l'attuazione di questi piani). In base al SOCTA 2017 l'Unione fisserà le proprie priorità strategiche per il periodo 2018/21; in tale documento Europol ha individuato alcune aree di interesse diciamo "funzionale" per la criminalità organizzata: contraffazione di documenti e il loro uso, riciclaggio, vendita online di beni e merci illegali, produzione, traffico e distribuzione di droga, cybercrime, traffico di migranti, traffico di essere umani, varie forme di frode. In questo documento si parla di criminalità organizzata in senso ampio e non con specifico riferimento alle mafie. Recentemente gli organi di cooperazione tra le forze di polizia sono stati rafforzati per affrontare gravi fenomeni come l'immigrazione clandestina, la tratta e il terrorismo.

## **RETE GIUDIZIARIA EUROPEA**

Rete giudiziaria europea (relazione De Amicis). Con la istituzione della Rete giudiziaria europea, avvenuta a seguito dell'Azione comune adottata dal Consiglio il 29 giugno 1998 sulla base dell'art. K3 del T.U.E., è stata incrementata in misura notevole la possibilità di agevolare i meccanismi di coordinamento della cooperazione giudiziaria attraverso l'individuazione di "punti di contatto" disseminati in ogni Stato membro. Con la decisione 2008/976/G.A.I. del 16 dicembre 2008, relativa alla Rete giudiziaria europea, il Consiglio dell'U.E. ha abrogato la precedente Azione comune 98/428/G.A.I. del 29 giugno 1998, rivedendo la struttura e le modalità di funzionamento di tale importante organismo, sulla base della positiva esperienza maturata nei vari settori della cooperazione giudiziaria penale lungo un arco di tempo ormai ultradecennale.

La modifica dell'organismo è stata dettata, essenzialmente, non solo da valutazioni legate al nuovo quadro normativo derivante dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ma anche dalle implicazioni del recente allargamento dello spazio territoriale dell'U.E. ai Paesi dell'est nel periodo 2004-2007, oltre che dall'impatto "epocale" determinato dalle prime applicazioni del principio del reciproco riconoscimento sulla funzionalità dei tradizionali strumenti della cooperazione giudiziaria di tipo "rogatorio" ed "estradizionale".

L'effetto di "decentralizzazione" dei meccanismi dell'assistenza giudiziaria penale – ormai sempre più condizionata dall'instaurazione di relazioni e contatti MAE. diretti tra le competenti autorità giudiziarie, in virtù delle nuove forme di "dialogo" consentite dall'art. 6 della Convenzione europea di mutua assistenza giudiziaria tra gli Stati membri dell'U.E. del 29 maggio 2000 – ha registrato infatti un incremento esponenziale a seguito della progressiva "giurisdizionalizzazione" delle procedure di cooperazione introdotte dai nuovi istituti del reciproco riconoscimento delle decisioni penali (mandato d'arresto europeo, congelamento e sequestro dei beni, mandato europeo di ricerca delle prove, ecc.), che proprio su meccanismi di relazione diretta tra le autorità giudiziarie fondano le rispettive modalità di esecuzione dei provvedimenti "circolanti" sul territorio europeo.

Sul piano delle relazioni funzionali con l'Eurojust, – i cui membri nazionali possono partecipare alle riunioni della Rete ed accedere alle sue informazioni ed al suo sistema di telecomunicazione –, la linea di demarcazione tra i due organismi, reciprocamente autonomi anche se strutturalmente complementari, è stata individuata nella dimensione tendenzialmente bilaterale, ovvero multilaterale, delle rispettive sfere di attribuzioni: la Rete giudiziaria, infatti, ha operato soprattutto a livello di rapporti bilaterali, con il compito di snellire la fase propriamente esecutiva delle domande di assistenza giudiziaria, mentre l'Eurojust ha fatto leva sulle notevoli possibilità offerte dal "serbatoio" di dati ed elementi informativi in suo possesso, per coordinare e migliorare

– non solo nella fase esecutiva, ma anche in quella prodromica all'attività rogatoriale – la definizione a livello multilaterale delle sempre più frequenti questioni problematiche poste dalle nuove esigenze di funzionamento della cooperazione giudiziaria penale.

Con l'Eurojust, in particolare, la Rete intrattiene rapporti di collaborazione "privilegiati", basati, secondo l'art. 10 della decisione, "sulla concertazione e sulla complementarietà", attraverso l'istituzione di quella che appare una "micro-camera" di consultazione, sia pure informale, tra i vari punti di contatto di uno Stato membro, il membro nazionale dello Stato membro interessato e le nuove figure dei "corrispondenti nazionali" sia della Rete giudiziaria che dell'Eurojust .

## **MAE.**

In relazione al MAE emerge una prassi piuttosto positiva dalle audizioni, ferme le proposte che saranno avanzate per un miglior monitoraggio delle criticità e superamento delle difficoltà applicative (sull'evoluzione della giurisprudenza della Suprema Corte in materia si veda la relazione di Selvaggi, - Cass., sez. VI - 23.9.2005, Ilie; SU, 30.1.2007, Ramoci, che ha affermato una serie di principi in tema di MAE, tutti all'insegna dell'obbligo per il giudice nazionale di interpretare le norme statali in maniera non contrastante con la decisione quadro). Si può ricordare che il dot.re Selvaggi evidenzia come l'interpretazione e l'applicazione della normativa europea in tema di MAE deve misurarsi anche con le norme convenzionali cui gli Stati membri dell'Unione siano eventualmente legati, in particolare le decisioni della Corte di giustizia europea e, da ultimo, l'importante sentenza del dicembre 2016, C- 182/2015 che evidenzia i problemi emergenti dall'incastro/conciliazione tra l'ordinamento dell'Unione e le altre convenzioni che

eventualmente legano gli stessi Stati membri a Paesi Terzi, problema tanto più cruciale se si pensa che il rispetto dei diritti fondamentali (nel caso di specie quello del rispetto della cittadinanza) contrasta o comunque può contrastare con l'altro fondamentale interesse, cioè quello di fare giustizia.

## **ORDINE EUROPEO DI INDAGINE PENALE**

Ordine Europeo Di Indagine Penale (relazione Varraso). La direttiva 2014/41/UE, relativa all'ordine europeo di indagine penale, costituisce un tentativo di superamento del precedente quadro normativo in tema di ricerca ed acquisizione della prova nello spazio giudiziario europeo, giudicato frammentario ed insoddisfacente. Il riferimento, in particolare, è alla decisione quadro 2003/577/GAI, concernente l'esecuzione nell'Unione europea di provvedimenti di blocco di beni e sequestro probatorio, nonché alla decisione quadro 2008/978/GAI, relativa al mandato europeo di ricerca della prova.

Con specifico riguardo al contrasto alla criminalità organizzata, l'introduzione dell'ordine europeo di indagine penale è destinato ad apportare un sensibile miglioramento all'efficienza del sistema di cooperazione giudiziaria. La direttiva sull'ordine europeo mette infatti a disposizione un sistema agile ed onnicomprensivo, valevole per ogni tipologia di prova. La deroga al principio di doppia incriminazione, dettata per reati riconducibili all'attività della criminalità organizzata transazionale, comporta una sensibile riduzione delle ipotesi di rifiuto di riconoscimento dell'ordine. La direttiva offre inoltre un catalogo di atti d'indagine particolarmente pervasivi: basti pensare all'analitica disciplina delle intercettazioni telefoniche, delle acquisizioni bancarie e finanziarie anche in tempo reale, delle operazioni di infiltrazione.

Come osserva De Matteis, l'implementazione di tale strumento a livello europeo potrebbe rappresentare lo stimolo per l'avvio di un lavoro virtuoso da parte del legislatore europeo volto a perseguire l'armonizzazione delle discipline in materia; anche se, come osserva Spiezia, potrebbe anche esserci un irrigidimento dell'autorità giudiziaria richiesta che potrebbe non essere disponibile a raccogliere certi ordini in relazione a certe misure con quelle modalità, proponendo un ricorso a quelle clausole che consentono di proporre una misura diversa e meno intrusiva. Sicuramente si apre una prospettiva stimolante, perchè si passa da un sistema molto rigido di assistenza, basato sul principio della richiesta, ad un sistema molto più flessibile ed elastico dove sarà molto importante il ruolo del giudice su come applicherà e interpreterà le clausole generali che governeranno la disciplina della misura, però anche molto incerto negli esiti e -come segnalato nella relazione annuale del 2016 - l'applicazione di questa nuova misura potrebbe determinare la necessità di un ricorso crescente ad Eurojust ed alla sua attività di mediazione. In linea generale, si registra un ritardo nella trasposizione della direttiva 2014/41/UE. Soltanto tre Paesi - Germania, Francia e Romania - hanno infatti comunicato alla Commissione l'adozione di misure di attuazione della direttiva. Per quanto attiene all'Italia, la legge 9

luglio 2015 n. 114 (c.d. legge di delegazione europea 2014) contiene una delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/41/UE (art. 1, con riferimento all'ALL. B, punto 23). Il termine per l'adozione dei relativi decreti legislativi scadrà il 22 marzo 2017. Allo stato attuale, tuttavia, non si è ancora provveduto a dare attuazione alla direttiva. Viceversa, si è di recente proceduto all'attuazione delle fonti sovranazionali destinate ad essere sostituite dalla direttiva sull'ordine europeo di indagine penale a partire dal 22 maggio 2017. In particolare, con legge 21 luglio 2016, n. 149, si è ratificata e resa esecutiva la Convenzione di Bruxelles relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, delegando il Governo per la sua attuazione. In attuazione della delega di cui alla legge 9 luglio 2015 n. 114, il d. lgs. 15 febbraio 2016, n. 35 ha inoltre attuato la decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio. Non è dunque stato accolto l'invito formulato dal Consiglio superiore della magistratura in sede di parere sui relativi disegni di legge. Secondo l'organo di autogoverno della magistratura, infatti, sarebbe stato più opportuno recepire immediatamente la direttiva sull'ordine europeo di indagine penale, destinata entro breve a sostituire la Convenzione e la decisione quadro sul blocco dei beni (v. Parere su "Delega al Governo per la riforma del libro XI del codice di procedura penale. ..". Delibera consiliare del 6 aprile 2016; nonché Parere sullo schema di decreto legislativo "Attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI .." Delibera consiliare del 20 gennaio 2016, entrambi in [www.csm.it](http://www.csm.it)).

Scaduto il termine per il recepimento, la direttiva 2014/41/UE è destinata ad assumere efficacia diretta verticale interna, divenendo vincolante nelle parti self executing. Di qui il rischio che le innovazioni recate dalla direttiva trovino ingresso nell'ordinamento attraverso il veicolo dell'attività d'indagine atipica, creando un modello aperto di prova europea.

## **SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI.**

Squadre investigative comuni. Il 10 marzo 2016 è stato pubblicato il d. lgs. 15 febbraio 2016, n. 34 che attua nell'ordinamento italiano la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni. La trasposizione della normativa in parola si poneva come un'urgenza per il legislatore italiano che, non avendo rispettato il termine ultimo per il recepimento da essa imposto – ossia il 1° gennaio 2003 – rischiava di subire una procedura di infrazione. Dal 1° dicembre 2014, infatti, non è più in vigore il regime transitorio relativo ai meccanismi di tutela giurisdizionale con riferimento agli atti di ex terzo pilastro dell'Unione europea di cui all'art. 10 del protocollo n. 36 allegato al TUE e al TFUE, con la conseguenza che la Corte di giustizia può censurare gli Stati membri che non ottemperino agli obblighi di attuazione del diritto europeo anche con riferimento al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale. Il d. lgs. n. 34/2016 contiene la disciplina relativa alla costituzione ed al funzionamento delle SIC, operanti nel territorio dell'Unione europea, istituite su iniziativa di un'autorità italiana ovvero di autorità di altro Stato membro cui l'Italia sia invitata a partecipare. Le SIC costituiscono una forma di cooperazione non rogatoria finalizzata all'accertamento e alla repressione di forme di

criminalità transazionale. La novità di maggiore impatto dello strumento consiste nel fatto di non prevedere mere misure di coordinamento tra organi requirenti nazionali bensì di consentire la formazione di un gruppo investigativo internazionale che agisce nell'ambito di un obiettivo comune, operando simultaneamente nei vari Stati membri interessati dalle indagini. Tale modalità operativa dovrebbe realizzare una maggiore efficacia repressiva nei confronti di quei crimini (in particolare, traffico di droga, terrorismo, tratta di esseri umani, pedopornografia, criminalità informatica) che agiscono sempre più su scala internazionale, con conseguente frazionamento della fattispecie criminosa tra i vari Stati membri che, caratterizzandosi per normative penali talora assai difformi, determinano seri ostacoli alle attività investigative e repressive.

L'idea di costituire delle SIC risale al trattato di Amsterdam del 1997, ma la prima disciplina di dettaglio è riscontrabile solo nell'art. 13 della convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 2000. I ritardi registrati nella ratifica di tale convenzione

– che richiedeva, per entrare in vigore, l'adesione da parte di almeno otto Stati membri – oltre all'accresciuta percezione dell'importanza dello strumento, alla luce degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno determinato il Consiglio ad adottare un nuovo strumento normativo, a carattere maggiormente vincolante. La disciplina delle SIC è stata quindi riproposta all'interno della decisione quadro 2002/465/GAI ma – nonostante le intenzioni del Consiglio – la sua attuazione negli Stati membri ha richiesto molto più tempo del previsto: solo pochissimi Stati hanno rispettato il termine del 1° gennaio 2003, mentre la maggioranza ha predisposto norme interne di attuazione solo nel corso del 2005. L'Italia, infine, è giunta a recepire la suddetta decisione quadro con ben tredici anni di ritardo rispetto al termine formale di trasposizione.

Nella prassi è emersa l'importanza delle squadre investigative comuni, come evidenziato da diverse procure e DDA, - Castellani (Torino), Gatti (Bari), Paci (Reggio Calabria) -, come strumento per promuovere un efficace e più proficua cooperazione già nella fase delle indagini, coinvolgendo attivamente i colleghi stranieri; e del resto tale strumento è raccomandato anche nel libro bianco del Consiglio d'Europa. In particolare il procuratore Gatti ha riferito circa la costituzione di una squadra investigativa comune con le autorità albanesi da parte della procura di Lecce (1 dicembre 2016) al fine di combattere il narcotraffico (l'Albania è diventato paese di coltivazione..) e anche la procura di Bari sta per costituire una, sempre con le autorità albanesi (“è stato firmato anche un Memorandum di Intesa da Roberti il 5 novembre 2014 con il Procuratore Generale dell'Albania finalizzato a potenziare”. “Si sta lavorando molto per potenziare la cooperazione giudiziaria con l'Albania ma una cooperazione giudiziaria, ...cooperazione che deve assumere i caratteri della cooperazione strutturata, di sistema”); il procuratore Cieri (Bologna) ha evidenziato un esempio virtuoso relativo alla costituzione di una squadra investigativa applicando la legge n. 146/2006, che disciplinava l'accordo diretto in tal senso tra le autorità giudiziarie, in un periodo in cui non erano state ancora disciplinate le squadre comuni –, anche se per accelerare le operazioni fu necessario l'invio di un ufficiale di polizia giudiziaria in Spagna presso l'UDICO che ha personalmente sollecitato e guidato le attività di investigazione. La Procura di Torino ha già fatto richiesta di costituzione di SIC con la Spagna (Castellani). In relazione alle squadre investigative comuni, sembra emblematico quanto affermato dal

Dott.re Spiezia: “Sì, intanto è uno strumento nuovo rispetto al quale va maturata anche una progressiva consapevolezza e conoscenza delle possibilità operative, che si sta dimostrando molto utile nella pratica non solo e non tanto per lo scambio informativo, che consente di realizzare in modo semplificato rispetto allo schema rogatorio, ma proprio perchè diventa momento di condivisione di una esperienza investigativa e di una esperienza pregiuridica anche dei fenomeni criminali che si stanno indagando, perchè quando parliamo di criminalità organizzata, specie di tipo mafioso, i nostri partner europei hanno spesso difficoltà a comprendere l'esatta portata di questi fenomeni criminali e le forme di manifestazione che si proiettano nel loro territorio, le quali sono evidentemente soltanto un aspetto esteriore dell'operatività dell'associazione criminale di tipo mafioso. La definizione, quindi di una squadra è proprio l'occasione per la condivisione di una informazione pregiuridica epistemologica sul fenomeno criminale in sé e per sé e poi di condivisione di un'esperienza investigativa, di un approccio investigativo. Per esempio, l'esperienza che hanno le autorità giudiziarie e le law enforcement di polizia in materia di intercettazioni non è comune a gran parte delle altre polizie giudiziarie e delle altre magistrature europee. Cambiano i presupposti, sono diversi gli statuti normativi, ma è anche proprio diverso l'approccio al ricorso a questo strumento come tecnica di emersione di una conoscenza che ovviamente è fortemente condizionata dal vincolo omertoso dell'organizzazione, per cui è chiaro che l'investigatore italiano e il PM italiano sanno che non possono prescindere dal ricorso a questo strumento molto intrusivo specialmente nelle forme delle intercettazioni”. Gatti sottolinea che “la squadra investigativa comune ..deve essere una soluzione organizzativa fisiologica, cioè deve diventare un MODO di fare indagini, soprattutto di fare indagini in contesti di globalizzazione, dove la criminalità oggi è sempre più criminalità transnazionale” (anche per la lotta al terrorismo).

## **REATI SCOPO**

In relazione ad alcuni reati scopo che sono stati oggetto di contributi, senza nessuna pretesa di completezza (impossibile nei tempi dati, molti esperti contattati non hanno dato la loro disponibilità), si rinvia direttamente alla parte propositiva e alle relative specifiche relazioni.

## **PROPOSTA 1**

### **DIRETTIVA IN MATERIA DI CRIMINE ORGANIZZATO**

#### **NOZIONI DI CRIMINE ORGANIZZATO**

L'Italia dovrebbe sollecitare una ripresa del dibattito sull'opportunità di introdurre una direttiva in materia di lotta al crimine organizzato per promuovere l'armonizzazione in materia, quale presupposto di una più efficace cooperazione giudiziaria. Dato che le disposizioni del Trattato affidano a un gruppo di Stati la possibilità di avanzare proposte, l'Italia insieme a un gruppo di Stati più consapevoli del fenomeno dovrebbero prendere l'iniziativa per colmare il vuoto lasciato dal Consiglio europeo nell'elaborazione

di direttive strategiche. Nel fare ciò si deve considerare che prendendo le mosse da una accurata analisi dell'attività delle mafie italiane all'estero, è stato acutamente osservato che l'idea che un'efficace azione di contrasto richieda necessariamente una legislazione europea antimafia modellata su quella del nostro ordinamento nazionale è attraente, ma «si fonda sull'erroneo presupposto che le organizzazioni criminali tendano ad operare nello stesso modo in ciascun territorio»<sup>10</sup> (vedi contributo Balsamo in materiali esperti).

1) Il nuovo strumento dovrebbe prevedere la regola già prevista dall'articolo 2 par. 2 della Decisione quadro del 2002 (disposizione non ripresa nella decisione quadro del 2009), che stabilisce “indipendentemente dal fatto che abbiano scelto di punire la condotta di cui alle lettere a) e b), gli Stati membri si presteranno la più ampia assistenza per i crimini o i reati di cui al presente articolo”. Una simile disposizione impone agli Stati membri che, in ogni caso, indipendentemente dalla nozione di crimine organizzato adottata, devono garantire la cooperazione giudiziaria in tale settore (Salazar). A tal riguardo, i dati fruibili relativamente alle soluzioni adottate a livello degli altri ordinamenti europei non forniscono spunti di particolare rilievo. Molte legislazioni recepiscono i modelli ‘ambigui’ ricavabili dagli strumenti sovranazionali prima menzionati. Uno spunto interessante può essere tratto dalla legislazione austriaca che sebbene preveda in genere quale scopo dell'associazione la commissione di specifiche figure di reati (gravi), prevede altresì (punendola peraltro più gravemente) l'ipotesi del gruppo che operi allo scopo di influenzare la politica o l'economia, o tenti di intimidire o corrompere terzi soggetti. Trattasi di ipotesi in cui passa in secondo piano la necessità di un programma criminoso specifico, mentre al centro sta la modalità descritta facendo riferimento al metodo corruttivo in alternativa alla intimidazione (contributo Sicurella – relazione Militello). Si propone (contributo Prof. Sicurella) una fattispecie che traduca,

1) quanto alla ‘consistenza’ minima dell'associazione, le acquisizioni consolidate della giurisprudenza circa “l'organizzazione minima di uomini e di mezzi” purchè “concretamente idonea” rispetto allo scopo;

2) “quanto alla finalità quella di guadagno/vantaggio economico finanziario (eventualmente con qualche specificazione come quella relativa all'infiltrazione nelle procedure di appalto) e

3) come metodo/ modalità tipica di agire “l'agire sistematicamente illecito”. Con riguardo a quest'ultimo profilo infatti, quello che emerge dalle vicende più recenti vicende anche italiane è che si tratta di ipotesi in cui l'azione del gruppo viene indicata come “sistema criminale”; la rilevanza

---

<sup>10</sup> CAMPANA, Understanding Then Responding to Italian Organized Crime Operations across Territories, in Policing, 2013.

penale discende da una forma di più generico (e sottile) condizionamento rappresentato dall'agire illecito del gruppo che allorquando riferito a interi settori economici ne



compromette l'accesso a chi non si conformi a tale 'sistema' (quella che il Procuratore Zuccaro definisce intimidazione ambientale). Il riferimento al "sistema" dovrebbe essere combinato con il riferimento alla ordinaria ricorrenza di modalità corruttive quale collante del sistema, e/o l'intimidazione, elemento sottolineato in tutte le audizioni come modalità fondamentale dell'azione delle classiche organizzazioni criminali, prima fra tutte la 'NDRANGHETA, che operano in territori non tradizionali, sia in Italia sia all'estero. Castellani, consapevole della difficoltà di applicare la fattispecie di cui all'art. 416 bis in Piemonte, evidenzia che si deve fare riferimento al "metodo intimidatorio sganciandolo dalle sue origini socio criminologiche prettamente italiane, altrimenti la difficoltà è quella di non riuscire a convincere gli altri Stati europei".

4) In tale direzione sembra assolutamente interessante la proposta (contributo Balsamo) di promuovere l'armonizzazione delle legislazioni attorno all'incriminazione di un modello di comportamento il cui disvalore è largamente percepito nei diversi contesti nazionali, come la alterazione delle "regole del gioco" dell'economia di mercato mediante dinamiche violente o intimidatorie. Probabilmente una tale specificazione potrebbe ulteriormente esplicitare il concetto di "agire sistematicamente illecito".

Si riuscirebbe, in questo modo, ad inserire nei vari ordinamenti una fattispecie capace di focalizzare la capacità di condizionamento esercitata dalle organizzazioni mafiose sul tessuto imprenditoriale, inquadrandola nel contesto della tutela penale di un valore protetto sia a livello costituzionale sia a livello "eurounitario", quale è la libertà di concorrenza, intesa non solo come diritto fondamentale del singolo ma anche come elemento ordinatore dell'economia, capace di incidere fortemente sull'organizzazione sociale degli Stati membri a salvaguardia delle libertà individuali.

In tale direzione anche le proposte della Procura catanese di inserire indicatori come la violazione della concorrenza tramite intimidazione, violenza, corruzione, concorrenza sleale (ipotesi non necessariamente indicativa).

#### **ASSOCIAZIONE DI CARATTERE TRASNAZIONALE.**

Proposta Spiezia: valorizzare il carattere trasnazionale dell'organizzazione. In considerazione dei diversi contesti sociali pregiuridici degli altri paesi, la mafiosità non può connotarsi come capacità di controllo del territorio denominatore difficile da trapiantare in contesti diversi. « Il problema, secondo me, è quello di poter concepire una fattispecie in cui alcune manifestazioni di questa mafiosità possono manifestarsi in un territorio di uno stato membro, ma la proiezione, l'attività economica, il risultato di questa mafiosità può essere prodotto in un altro contesto territoriale. Questa potrebbe essere una soluzione molto innovativa »; « esistono ormai delle realtà criminali totalmente autonome e svincolate dall'Italia », non solo le mafie italiane che operano all'estero..

“Avendo riguardo alla Convenzione ONU del 2000 e ai contenuti traspositivi assicurati dalla legge 146/2006, emerge come sia sottovalutata nella prassi la dimensione transnazionale delle organizzazioni criminali endogene di tipo mafioso, perchè alla luce della sentenza Adami delle Sezioni Unite Penali del 2013 (31.1.2013 (dep. 23.4.2013) n. 18374)” la circostanza aggravante ad effetto speciale della cd. transnazionalità, prevista dall'art. 4 della legge 16 marzo 2006 n. 146, è applicabile al reato associativo, sempre che il gruppo criminale organizzato transnazionale non coincida con l'associazione stessa “e quindi l'appropriazione di questo meccanismo, così come delineato nella giurisprudenza delle sezioni unite, presuppone la dualità delle associazioni: l'associazione base e l'associazione transnazionale che dà il contributo all'associazione. Invece nella pratica noi vediamo che è proprio l'associazione criminale endogena di tipo mafioso che ha ramificazioni transnazionali con la presenza di soggetti che svolgono stabilmente dei ruoli all'estero, o in funzione di riciclaggio o per assicurare i giusti canali e contatti, quindi non solo per esigenze di reinvestimento di profitti ma anche per lo sviluppo delle attività delittuose”. La cooperazione potrebbe già essere incrementata, allora, in questa prospettiva valorizzando proprio il carattere transnazionale della relativa associazione.

Spiega, inoltre, evidenza che nel nostro ordinamento non sussiste una specifica aggravante ed emergono contenuti normativi divergenti sul piano europeo, quindi in questo senso sembra da condividere l'invito del Parlamento Europeo, nella risoluzione del 25 ottobre 2016 sulla lotta contro la corruzione, circa una nuova iniziativa normativa sul piano europeo che possa contemplare anche i caratteri di un'associazione di tipo mafioso, cioè strutturata secondo le caratteristiche di mafiosità del nostro articolo 416 bis, ma in più, evidenziando “la natura transnazionale della associazione”.

### **CONCORSO ESTERNO (contributo Balsamo).**

Un significativo riferimento all'area coperta, nell'ordinamento italiano, dalla figura del concorso esterno, è contenuta nella risoluzione sulla criminalità organizzata nell'Unione Europea, adottata dal Parlamento europeo il 25 ottobre 2011, che ha richiesto alla Commissione «che venga esaminata con maggior rigore la questione della criminalizzazione di qualsiasi forma di sostegno alle organizzazioni criminali». L'opzione di politica penale indicata dal Parlamento europeo, a proposito del trattamento da riservare alle forme di contiguità alla criminalità organizzata, è quindi quella favorevole alla qualificazione come reato della generalità delle condotte inquadrabili nell'ampia nozione di “sostegno”. Si tratta di un risultato che può essere perseguito attraverso una pluralità di soluzioni tecniche.

1) **CONCORSO DI PERSONE:** La prima, analoga a quella accolta nel nostro ordinamento, consiste nell'innesto sulla fattispecie associativa delle regole ordinarie in tema di concorso di persone nel reato. È questa la strada seguita dall'ordinamento francese, dove, con il codice del 1994, alla tradizionale fattispecie della “associazione di malfattori” non è stata più affiancata la speciale ipotesi criminosa (prevista già dal codice napoleonico del 1810) concernente gli aiuti ad essa apportati dall'esterno, sulla base dell'assunto che per la

punibilità di queste ultime condotte sia sufficiente applicare la regola generale in tema di “complicità”, inserita nella disciplina del concorso criminoso.

2) **FATTISPECIE AUTONOMA.** Una seconda soluzione, prevalente nel panorama comparatistico a livello europeo, consiste, invece, nell’espressa tipizzazione di una speciale fattispecie di sostegno o contiguità rispetto ad organizzazioni criminali.

Tale soluzione, si può aggiungere, potrebbe risultare maggiormente conforme al principio di tassatività.

In questo senso si sono orientati i codici penali del Belgio e del Lussemburgo, che, oltre a mantenere le tradizionali figure della associazione di malfattori e dell’aiuto ad essa prestato dall’esterno, hanno introdotto alla fine degli anni ’90 del secolo scorso le fattispecie della “organizzazione criminale”, stabilendo la punibilità non solo di “chiunque ne fa attivamente parte”, ma anche di chi “partecipa alla preparazione o alla realizzazione di qualsiasi attività lecita dell’organizzazione criminale”, e di chi “partecipa a qualsiasi decisione nel quadro delle attività dell’organizzazione criminale con la consapevolezza di contribuire agli obbiettivi di essa”.

Una descrizione legale più analitica delle condotte di contiguità all’associazione è contenuta nel codice penale portoghese, che prevede la punibilità di “chi appoggia l’associazione”, in particolare “fornendo armi, munizioni o strumenti di delitto, protezione o locali per le riunioni, o qualsiasi aiuto al fine del reclutamento di nuovi elementi”.

Nel codice spagnolo si riscontra, invece, una disciplina differenziata delle condotte di contiguità rispettivamente per l’associazione criminale “comune” e per quella di matrice politico-terroristica. Con riguardo alla prima, viene assoggettato a pena “chiunque con la sua cooperazione economica o di qualsiasi altro tipo, in ogni caso rilevante, favorisce la fondazione, l’organizzazione o l’attività dell’associazione illecita”. Invece, con riguardo alla seconda tipologia associativa, il legislatore fornisce una definizione sintetica del “collaboratore esterno” punibile, individuato nel soggetto che “effettua, ottiene o facilita un atto di collaborazione alle attività o alle finalità” dell’organizzazione politico-terroristica; quindi elenca varie ipotesi di collaborazione, riguardanti, tra l’altro le “attività d’indagine e la vigilanza su persone, beni o impianti”, la “costruzione, predisposizione, cessione o utilizzazione di depositi, alloggiamenti”, “l’occultamento o il trasferimento di persone affiliate all’associazione”; infine, inserisce una norma di chiusura vistosamente onnicomprensiva, inquadrando nella nozione di collaborazione punibile “qualsiasi altra forma equivalente di cooperazione, aiuto, intervento, economico o di altro genere, alle attività” delle suddette organizzazioni.

L’effetto estensivo della punibilità è ulteriormente accresciuto dall’applicazione delle regole generali sul concorso di persone alle fattispecie associative, comunemente ammessa dalla dottrina prevalente in Spagna.

Germania. Alle stesse conclusioni giunge la dottrina maggioritaria in Germania, dove pure il codice penale sancisce, per le associazioni criminali “comuni” e per quelle terroristiche, la punibilità non solo di chi “partecipa come membro”, ma anche di chi le “sostiene” dall’esterno. Viene generalmente ammessa la rilevanza penale di ulteriori condotte per effetto della funzione “integrativa” svolta dalla regola generale in tema di complicità, inserita nella disciplina del concorso di persone.

Sizzera. La fattispecie del “sostegno” nei confronti dell’organizzazione criminale è specificamente tipizzata anche dal codice penale svizzero, dove si precisa che il sostegno deve riguardare le attività criminali dell’associazione.

Austria. Nel codice penale austriaco, si esplicita che la condotta di partecipazione all’associazione è integrata sia da “chi realizza una condotta punibile nell’ambito degli scopi criminali dell’associazione”, sia da chi “partecipa consapevolmente alle attività dell’associazione attraverso l’aprestamento di informazioni o di valori patrimoniali o in altra maniera, in modo da agevolare l’associazione o le sue azioni criminose”.

Dal panorama comparatistico emerge quindi la netta prevalenza di una tecnica di criminalizzazione diretta soprattutto “a includere” quanto più possibile, invece che a selezionare le condotte ritenute maggiormente pericolose tra quelle in qualche modo connesse all’operare di una organizzazione criminale (contributo Balsamo; su tutti i riferimenti comparatistici v. VISCONTI, Sui modelli di incriminazione della contiguità alle organizzazioni criminali nel panorama europeo: appunti per un’auspicabile (ma improbabile?) riforma “possibile”, in Scenari di mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative, a cura di Fiandaca, Visconti, Torino, 2010, 189 ss.); ciò non toglie che come Tavolo XV si ritiene auspicabile una specifica tipizzazione delle forme di contributo strumentale all’organizzazione criminale, ritenute meritevoli di intervento penale.

È appena il caso di segnalare la continuità tra tale orientamento e le linee-guida tracciate dalla risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 25 ottobre 2011.

Il riscontro di una indubbia adeguatezza sul piano della formulazione legislativa non esaurisce però il tema della effettività del contrasto delle forme di sostegno alle organizzazioni criminali: a questa prima verifica condotta sulla law in the books deve, infatti, accompagnarsene un’altra relativa alla law in action, per stabilire in che misura le condotte di contiguità siano realmente percepite e colpite dal sistema penale (contributo Balsamo).

## **PROPOSTA 2**

### **ADOZIONE A LIVELLO EUROPEO DI MISURE DI PREVENZIONE CONTRO L’INFILTRAZIONE CRIMINALE NELL’ECONOMIA:**

#### ***AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA E***

#### ***CONTROLLO GIUDIZIARIO DEI BENI***

L'ITALIA potrebbe sollecitare a livello europeo uno strumento destinato a sollecitare l'adozione di strumenti di prevenzione dell'infiltrazione criminale nell'economia lecita come l'amministrazione giudiziaria dei beni, sul modello dell'art. 34, o il controllo giudiziario ex art. 34 bis d.d.l. n. 2134; si tratterebbe di una strategia di intervento contro l'infiltrazione criminale nell'economia, ispirata al rispetto del principio di proporzionalità laddove tale forma di intervento meno invasiva e priva degli effetti definitivi della confisca, possa essere ritenuta sufficiente (sollecita tale approccio anche Balsamo).

In questa direzione si può ricordare che il disegno di legge n. 2134 sembra voler valorizzare la misura dell'amministrazione giudiziaria rendendola applicabile anche nei confronti di soggetti pericolosi, laddove si ritenga che tale misura sia sufficiente a bonificare l'impresa e si possa rinunciare al sequestro e alla confisca in presenza di un'attività economica vitale; si tratterebbe di ipotesi di "infiltrazione criminale meno spesse" o "delle attività economiche intaccate da infiltrazioni mafiose ma sostanzialmente sane" (" - tanto più se complesse e di dimensioni rilevanti"). Quest'ultima logica sembra, in realtà, già ispirare nella prassi taluni provvedimenti di cui all'art. 34 d.lgs. n. 159/2011 applicati dal Tribunale di Milano, in conformità al principio di proporzionalità, che suggerisce l'utilizzo progressivo degli strumenti in esame (amministrazione giudiziaria e confisca) e ha ispirato il caso Tecnis della sezione misure di prevenzione del Tribunale di Catania (audizione Fanara, Procura di Catania). Al principio di proporzionalità era ispirato, del resto, il progetto della Commissione Fiandaca del 2001 che nel tentativo di "ammodernare nelle fondamenta la stessa logica dell'intervento preventivo" proponeva una serie di nuovi strumenti volti a "recidere il perverso intreccio tra mafia, mondo delle imprese e sistema economico", in una dialettica, si sottolinea nella relazione, non vetero-sanzionatoria, ma piuttosto finalizzata ad emancipare le imprese dal potere mafioso e porle in condizioni, responsabilizzandole o rieducandole si potrebbe dire, di operare nel rispetto delle regole del mercato, secondo normali criteri di efficienza economica (- questa è del resto la filosofia sottesa alla responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001, prevista anche per il reato di associazione di stampo mafioso -). Tale logica potrebbe essere considerata conforme alle indicazioni della Direttiva 42/2014 che al considerando 17 e 18 promuove l'applicazione del principio di proporzionalità.

Tutto ciò presuppone già a livello interno, la necessità di riformare la relativa procedura, garantendo i diritti della difesa: allo stato non è possibile impugnare il provvedimento di amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. n. 159/11.

Sempre, in conformità al principio di proporzionalità, appare interessante un altro strumento proposto nel d.d.l. n. 2134, art. 34 bis, e cioè il controllo giudiziario come autonomo strumento ("Controllo giudiziario delle aziende"); sarebbe applicabile qualora l'agevolazione degli interessi mafiosi da parte di un'azienda "risulta occasionale" e "sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività": il Tribunale può limitarsi a imporre all'azienda oneri comunicativi nei confronti dell'autorità giudiziaria e di polizia, oppure nominare una sorta di tutor (definito impropriamente "amministratore giudiziario") che, guidato dal giudice delegato, attui una "vigilanza prescrittiva" entro un periodo non inferiore a un anno

e non superiore a tre, al fine di munire l'attività imprenditoriale dei presidi occorrenti per tenerla indenne dal condizionamento mafioso. Anche tale misura rimane nei confini di uno strumento autenticamente preventivo contro forme di infiltrazione criminale nell'economia lecita.

### **PROPOSTA 3**

#### **Modifiche della disciplina in materia di confisca in attuazione della Direttiva 42/2014 e ai fini del mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca (Proposta di Regolamento UE)**

### **CONFISCA PENALE**

In relazione alla confisca si propongono due piani di lavoro: da una parte delle modifiche della disciplina della confisca penale per razionalizzare la disciplina anche in considerazione delle indicazioni provenienti dalla Direttiva n. 42/2014, trascurate dal d.lgs. n. 202/2016 di attuazione; dall'altra parte si auspicano degli interventi di riforma del procedimento volto all'applicazione della confisca di prevenzione, per renderlo conforme ai principi della materia penale in vista dell'eventuale approvazione del Regolamento sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca, anche senza condanna emanati nell'ambito di un procedimento penale.

- 1) **CONFISCA PENALE.** Inserire la disciplina della confisca ex art. 12 sexies d.lgs. n. 306/92 nell'ambito del codice penale, ad esempio in un nuovo art. 240 bis, in considerazione del rilievo che assume nell'ordinamento questa forma di confisca "allargata" che corrisponde alla forma di confisca estesa disciplinata dall'art. 5 della Direttiva n. 42/2014
- 2) Prevedere una disciplina generale della confisca per equivalente nell'ambito dell'art. 240 c.p. come forma surrogatoria della confisca diretta del profitto, in attuazione dell'art. 4 della Direttiva n. 42/2014, ponendo fine tra l'altro alle problematiche in materia di successione di leggi o a forzature interpretative del concetto di profitto determinate dall'impossibilità in talune ipotesi di applicare la confisca per equivalente.
- 3) Riformare l'art. 240 c.p. prevedendo al suo interno una disciplina generale valida per ogni ipotesi di confisca (del provento o degli strumenti del reato) che il legislatore deciderà di prevedere, salva espressa deroga legislativa e salva la disciplina prevista dall'art. 12 sexies del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito in l. 7 agosto 1992, n. 356; si dovrebbe trattare di una serie di disposizioni comuni di carattere generale e a contenuto prevalentemente garantistico, cui dovrà essere coordinata ed adeguata anche la disciplina della confisca nei confronti degli enti di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (si veda proposte Commissione Marasca che riprende Commissione Palazzo).
- a) Si dovrebbe prevedere il carattere obbligatorio della confisca del profitto eliminando la diversa disciplina tra la confisca del prezzo (obbligatoria) e quella del profitto (facoltativa).

b) Inserire una clausola dell'onerosità, in conformità al considerando n. 17 e 18 della Direttiva

n. 42/2014, e come del resto già previsto in diversi ordinamenti stranieri.

c) Inserire una nozione di provento del reato alla luce della Direttiva 42/2014 e in risposta alle esigenze di tassatività.

d) Salvaguardia dei diritti del danneggiato: è confiscata esclusivamente la parte che non deve essere restituita al danneggiato, evitando però di far dipendere il provvedimento ablatorio dal comportamento del danneggiato. Si suggerisce di prevedere che, da una parte, il danneggiato possa esercitare il diritto al risarcimento anche sui beni oggetto di confisca, qualora il patrimonio dell'autore del reato sia incapiente; dall'altra, che la non applicazione della confisca sia subordinata all'effettivo esercizio del diritto alla restituzione da parte del danneggiato, come, del resto, affermato dalla Suprema Corte.

g) Sottrazione del profitto presso terzi, nonché, come affermato nel Progetto Pisapia, "il perfezionamento della disciplina di tutela dei terzi che vantano diritti sulle cose confiscate", anche alla luce dell'art. 6 della Direttiva (considerando n. 24)

h) L'applicazione della confisca diretta e obbligatoria del profitto anche in caso di proscioglimento per mancanza di imputabilità o per estinzione del reato: la confisca obbligatoria degli stessi beni, nella parte in cui non debbano essere restituiti al danneggiato, nel caso di proscioglimento per mancanza di imputabilità o per estinzione di un reato, la cui esistenza sia accertata con la sentenza che conclude il giudizio dibattimentale o abbreviato (nel progetto Pisapia lettera a), comma 2, art. 55, ultimo periodo), in conformità alle indicazioni della sentenza Lucci, S.u. 2015, n. 31617 (una simile soluzione si dovrebbe prevedere anche in conformità all'art. 4, c. 2 della Direttiva n. 42/2014)-

Sembra discutibile, invece, la proposta di estendere una simile soluzione nei confronti della confisca allargata ex art. 12 sexies d.l. 306/'92, contenuta nel disegno di legge

n. 2134 approvato nel novembre del 2015 alla Camera (osservazioni Maugeri su tale disegno di legge).

l) La confisca degli strumenti del reato: si dovrebbe richiedere un nesso sostanziale con il reato, se si vuole salvaguardare la natura preventiva - interdittiva, altrimenti acquista carattere punitivo.

m) Per evitare che si possano verificare casi di moltiplicazione sostanziale del provvedimento ablatorio, che sarebbero irragionevoli perché in contrasto con ogni sua funzione, si dovrebbe espressamente prevedere che nel caso di concorso di persone nel reato sia confiscabile nei confronti del singolo concorrente il provento che egli abbia tratto dalla partecipazione al reato.

## **CONFISCA allargata ex art. 12 sexies d.l. 306/'92**

2. Confisca ex art. 12 sexies d.l. 306/’92: confisca allargata in seguito a condanna. L’art. 27 del d.d.l. 2134/S approvato alla Camera dei deputati nel novembre del 2015 “Modifiche al Codice antimafia e delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”, A.C. 1039 e abb. riforma la confisca ex ART. 12 SEXIES D.L. 306/’92. Per le critiche al progetto si vedano le osservazioni Maugeri al disegno di legge n. 2134, tra i materiali dei componenti della commissione. In questa sede in chiave propositiva basti sottolineare la necessità di garantire l’udienza camerale nell’ambito del procedimento in fase di esecuzione destinato ad applicare la confisca ex art. 12 sexies d.l. 306/’92 in modo da garantire il contraddittorio, consentendo al condannato di giustificare l’origine dei suoi beni come previsto dallo stesso art. 12 sexies l. 356/92; nonché il ricorso in appello. Si potrebbe attribuire la competenza in materia alla sezione misure di prevenzione come giudice specializzato nell’adozione dei provvedimenti contro il patrimonio e, quindi, il rinvio al relativo procedimento.

### **CONFISCA DI PREVENZIONE (art. 24 d.lgs. n. 159/’11)**

#### 3. Confisca di Prevenzione.

Proposte sul procedimento di prevenzione patrimoniale, anche alla luce dell’esame della giurisprudenza della Corte Europea in materia di giusto processo ex art. 6 CEDU, al fine di una piena giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione conforme alle pretese dell’art. 8 della Direttiva 42/2014 e in vista di un’eventuale adozione del Regolamento sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca -, presentato dalla Commissione il 21 dicembre 2016 -, che prevede l’adozione del provvedimento di confisca in un procedimento penale.

1) Potere di iniziativa solo dell’autorità giudiziaria

2) Imparzialità del giudice; principio riconosciuto dall’art. 6, comma 1 CEDU. Anche nell’audizione di un procuratore aggiunto di Bologna, Cieri, è emersa tale problematica (il problema della terzietà del giudice). In particolare, la procedura prevista dalla legge n. 575/1965 e oggi dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione introdotto dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 11, non prevede l’applicabilità al procedimento di prevenzione delle norme ordinarie in tema di astensione e ricusazione, compreso lo specifico segmento di quella disciplina riguardante l’efficacia degli atti posti in essere dal giudice astenuto o ricusato (art. 42 c.p.p.).

3) Impugnazioni (il d.d.l. n. 2134 prevede, già, la possibilità per l’interessato di impugnare il provvedimento di sequestro innanzi alla Corte di Appello (art. 27, comma 1 e 2) , sia pure nelle forme "sincopate" già previste dall’art. 10 per il decreto di confisca. Si tratta di una direzione di marcia certamente condivisibile ma probabilmente non sufficientemente meditata sul piano del rito: la specificità del provvedimento interinale in materia di misure di prevenzione patrimoniali, infatti, richiederebbe verosimilmente



una disciplina ad hoc. Non è stata prevista, inoltre, la possibilità di impugnare il provvedimento del Tribunale che rigetta l'istanza di revoca del sequestro, istanza che verosimilmente apre maggiori spazi alla difesa rispetto alla stessa impugnazione del provvedimento di applicazione del sequestro, la quale deve essere proposta entro il brevissimo termine di 10 gg. dalla notifica: lacuna grave, sol se si pensi che invece il pubblico ministero può impugnare la revoca del sequestro e in base all'orientamento giurisprudenziale, appena confermato dalle S.U. 23/2/2017, n. 20215, anche il diniego di confisca non preceduta da sequestro (non previsto dall'art. 27 d.lgs. n. 159/2011; ciò in base ad un'interpretazione estensiva fondata sui "principi generali che regolano il sistema delle impugnazione dei provvedimenti in materia di misure personali"). Tale asimmetria tra accusa e difesa potrebbe costituire oggetto di censura di costituzionalità.

4) Il diritto di difendersi provando. In tale ambito si può sottolineare la necessità di garantire il diritto di difendersi provando<sup>12</sup>, espressione del principio della parità delle armi nel senso di un giusto equilibrio tra le parti che «vale di regola in civile come in penale»<sup>13</sup> e si traduce nell'esigenza di garantire a ciascuna parte una possibilità ragionevole di presentare le proprie prove in condizioni di eguaglianza, nonché l'obbligo per il giudice di procedere all'esame effettivo dei mezzi, degli argomenti e delle offerte di prova delle parti, salvo verificarne la pertinenza ai fini della decisione<sup>14</sup> (contributo Maugeri, La giurisprudenza della Corte Edu).

5) Contraddittorio (nonostante le critiche della dottrina – si veda relazione -, molti pm auditi rivendicano la prassi dello svolgimento del procedimento di prevenzione in contraddittorio; Alfonso, pur riconoscendo che spesso il processo di prevenzione si basa su documentazione scritta, - sentenze, ordinanze cautelari, etc.-, alcuni tribunali sentono dei testimoni, per esempio i collaboratori di giustizia e con le regole del processo penale garantendo il contraddittorio). Per garantire il diritto al contraddittorio, pacificamente riconosciuto dalla Corte e.d.u. anche in materia civile, quale espressione del principio dell'equo processo ex art. 6 CEDU<sup>15</sup>, occorre riconoscere effettivamente il diritto per ogni accusato di poter esaminare o far esaminare i testimoni a carico<sup>16</sup>, e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico (contributo Maugeri, La giurisprudenza della Corte).

### **Disciplinare compiutamente la struttura del procedimento di prevenzione**

1) In particolare si suggerisce (contributo Balsamo, materiale esperti) di disciplinare compiutamente la struttura del procedimento di prevenzione.

a) Il tribunale, immediatamente dopo la costituzione delle parti, ammette le prove rilevanti, escludendo quelle vietate dalla legge o superflue. Possono essere altresì utilizzati ai fini della decisione gli atti e i documenti depositati unitamente al deposito della proposta, quelli successivamente prodotti dalle parti e quelli acquisiti d'ufficio dal giudice. Resta

---

**11 In G.U. 31 ottobre 2011.**

*Nell'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 potrebbero essere aggiunti i seguenti commi:*

fermo il diritto di ciascuna delle parti di ottenere l'esame delle persone le cui dichiarazioni sono contenute negli atti e documenti prodotte da altre parti, a meno che l'esame stesso sia divenuto impossibile. Durante l'esame, il presidente, anche di ufficio, interviene per assicurare la pertinenza delle domande, escludendo quelle che risultano superflue tenuto conto del contenuto degli atti e documenti acquisiti.

b) La perizia non è soggetta ai limiti temporali previsti dagli articoli 227 e 508 del codice di procedura penale.

Al riguardo, occorre premettere che nel testo di riforma non vengono affrontate alcune delle questioni – come quelle attinenti all'esercizio del diritto alla prova, alle modalità di conduzione dell'attività istruttoria, al regime di conoscibilità degli atti formati dall'accusa – che appaiono più rilevanti per la compiuta realizzazione di un “giusto processo di prevenzione”. La ulteriore modifica qui proposta muove dall'idea che, per costruire linee-guida capaci di orientare l'interprete, ma anche per potenziare la collaborazione giudiziaria internazionale, appare necessario disciplinare compiutamente il procedimento di prevenzione nel segno dell'efficienza e della garanzia. La prima modifica proposta è finalizzata ad attuare pienamente nel procedimento di prevenzione il diritto alla prova e il diritto al contraddittorio secondo le indicazioni desumibili dall'art. 6 CEDU, senza però estendere a questo settore la regola della separazione funzionale delle fasi che, oltre ad essere estranea alle previsioni convenzionali, costituisce una peculiarità tipica della fase dibattimentale del processo penale, e non può quindi trovare applicazione nell'ambito di un procedimento modellato su quello di esecuzione. Contra. Sotto questo profilo i membri del Tavolo XV ritengono invece necessario stabilire la separazione funzionale delle fasi per garantire l'imparzialità del giudice.

---

12 Corte e.d.u., 11 dicembre 2008, *Mirilashvili v. Russia*, n. 6293/04, §§ 222-227.

13 Corte e.d.u., 27 ottobre 1993, *Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi*, Serie A n. 274, § 32-33.

14 Corte e.d.u., 19 aprile 1994, *Van de Hurk c. Paesi Bassi*, Serie A n. 288, § 59; *Kraska c. Svizzera*, 19 aprile 1993, § 30; *Dombo Beheer B.V., cit.*, § 35.

15 Corte e.d.u., 22 settembre 2009, *Cimolino c. Italia*, n. 12532/05, § 43; Id., 11 dicembre 2007, *Drassich c. Italia*, § 33; Id., 16 febbraio

2006, *Prikyan e Angelova c. Bulgaria*, § 52; Id., 13 ottobre 2005, *Clinique de Acacias e Altri c. Francia*, § 38; Id., *Khodorkovskiy and Lebedev, cit.*, § 707.

16 Corte e.d.u., *AlKhawaja e Tahery c. Regno Unito*, n. 26766/05; Id., 15 dicembre 2011, n. 22228/06. In materia cfr. GRABENWARTER, op. cit., p. 161 ss.

La disciplina del potere del presidente di assicurare la pertinenza delle domande nel corso dell'esame testimoniale, prevista dall'art. 499 comma 6 c.p.p., viene qui integrata con la precisazione che tale potere si estende all'esclusione delle domande che risultano superflue tenuto conto del contenuto degli atti e documenti acquisiti. Si tratta di una precisazione opportuna per evitare che l'assunzione delle prove dichiarative possa essere strumentalizzata per esiti meramente dilatori, senza alcuna concreta utilità sul piano dimostrativo. Occorre, poi, escludere l'applicabilità dei limiti temporali previsti dal codice di rito per la perizia; si tratta di una precisazione necessaria tenuto conto della particolare complessità che contrassegna gli accertamenti tecnici nella materia della prevenzione patrimoniale, in cui il termine di sei mesi appare del tutto insufficiente per una valutazione approfondita delle risultanze bancarie e aziendali, in modo da escludere ogni valutazione sommaria che comporterebbe notevoli pregiudizi per le ragioni sia dell'accusa che della difesa.

#### **ULTERIORI PROPOSTE AVANZATE NEL DIBATTIMENTO IN MATERIA NELLA MEDESIMA DIREZIONE (PROCURATORE MAGI):**

- a) la riaffermazione della necessaria base cognitiva del giudizio di pericolosità espresso in sede di prevenzione, con valorizzazione dell'assenza di presunzioni legali della pericolosità e necessità di motivazione espressa sull'attualità di tale condizione in caso di applicazione di misura personale;
- b) l'avvicinamento sempre più marcato tra misure di prevenzione e misure di sicurezza, con obbligo di rivedibilità ex officio della condizione di pericolosità al momento della esecuzione di una misura di prevenzione rimasta sospesa;
- c) il recupero dei connotati di tassatività delle previsioni legislative descrittive dei connotati della pericolosità generica, ove desumibili dai contenuti della norma;
- d) l'obbligo di analisi del momento genetico della accumulazione patrimoniale in chiave di limitazione alla confiscabilità di beni estranei alla contestuale manifestazione di pericolosità;
- e) l'ampiamiento del tasso di giurisdizionalità interno al procedimento con ampliamento delle ipotesi di diritto alla prova così come del favor alla partecipazione personale del sottoposto e la inibizione all'utilizzo di materiali cognitivi formati in sede procedimentale penale in violazione dello statuto di legalità della prova;
- f) la riduzione del disvalore penale di alcune ipotesi di inosservanza delle prescrizioni non correlate in via diretta alle finalità primarie della sottoposizione;
- g) la valorizzazione della correlazione tra gli esiti del giudizio penale svoltosi sui fatti presi ad indicatori della pericolosità e gli esiti del giudizio di prevenzione, pur in assenza - allo stato - di applicazioni concrete della norma di cui all'art. 28 d.lgs. n.159 del 2011.

## **2) accrescere le garanzie nel giudizio di legittimità**

Nell'art. 10 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 il comma 3 potrebbe essere così modificato:

Avverso il decreto della corte d'appello, è ammesso ricorso in cassazione, per i motivi di cui all'art. 606 del codice di procedura penale, da parte del pubblico ministero, dell'interessato e del suo difensore, entro dieci giorni. La Corte di cassazione provvede, in camera di consiglio, entro trenta giorni dal ricorso, osservando le forme previste dall'art. 127 del codice di procedura penale. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

La modifica proposta rimuove la limitazione – ormai difficilmente giustificabile – secondo cui il ricorso per cassazione avverso il decreto della Corte di Appello è ammesso soltanto per violazione di legge, con la conseguenza che, in tema di sindacato sulla motivazione, è esclusa dal novero dei vizi deducibili in sede di legittimità l'ipotesi dell'illogicità manifesta di cui all'art. 606, lett. e), c.p.p., potendosi esclusivamente denunciare con il ricorso il caso di motivazione inesistente o meramente apparente, qualificabile come violazione dell'obbligo di provvedere con decreto motivato imposto al giudice d'appello. La incerta linea di confine tra motivazione illogica e motivazione inesistente o meramente apparente, quale emerge dal “diritto vivente”, rappresenta una chiara dimostrazione della necessità di ammettere il ricorso per cassazione avverso i decreti di prevenzione per gli stessi motivi previsti per le sentenze. La identità della natura sostanziale dei suddetti provvedimenti rende, infatti, irragionevole una netta distinzione tra gli stessi quanto alla natura del giudizio di legittimità.

A tale estensione dei possibili motivi potrebbe aggiungersi la previsione della procedura camerale partecipata, analogamente a quanto avviene nel giudizio di legittimità per le misure cautelari personali. Si tratta di una innovazione che tende a sfuggire alla tentazione di «sacrificare alla lotta ai numeri anche un valore centrale quale quello del contraddittorio», come ha persuasivamente osservato il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione nella sua relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 a proposito dell'analogia questione dell'applicazione della procedura camerale non partecipata per il giudizio di legittimità sulle misure cautelari reali. Non va, poi, sopravvalutato il rischio di un appesantimento del giudizio di cassazione in materia di misure di prevenzione. Da un lato, infatti, già adesso le misure sono soggette a numerosi ricorsi che prospettano come ipotesi di mancanza di motivazione profili che in realtà attengono alla logicità della stessa. Dall'altro, la procedura camerale partecipata agevola un dialogo più semplice e pratico tra le parti, disincentivando il ricorso a lunghi atti scritti.

## **Accrescere la trasparenza nell'amministrazione dei beni sequestrati**

a) L'art. 42 comma 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, potrebbe essere modificato nei seguenti termini:

4. La determinazione dell'ammontare del compenso, la liquidazione dello stesso e del trattamento di cui all'articolo 35, comma 8, nonché il rimborso delle spese sostenute per i coadiutori, sono effettuati dal cancelliere sulla base delle indicazioni fornite con decreto

motivato dal tribunale, su relazione del giudice delegato. Il compenso degli amministratori giudiziari è liquidato sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14.

Come rilevato nella relazione della Commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata, presieduta dal Prof. Giovanni Fiandaca, la modifica del comma 4 è finalizzata a rimuovere una vistosa anomalia del sistema italiano, in cui, a differenza di quanto avviene in pressoché tutti gli altri ordinamenti europei, le attività di liquidazione dei compensi degli ausiliari del giudice sono effettuate dallo stesso organo giudicante e non dalla cancelleria. Si realizza così un evidente appesantimento del carico di lavoro dell'autorità giudiziaria, senza alcun apprezzabile miglioramento qualitativo dei provvedimenti, che non a caso rientrano nelle competenze del personale di cancelleria in pressoché tutti gli altri Stati dell'Unione Europea. Si tratta di una regolamentazione che potrà favorire la realizzazione del principio di ragionevole durata del processo, valorizzando la professionalità del personale di cancelleria e sgravando i magistrati di compiti che negli altri ordinamenti, giustamente, non sono loro attribuiti. A ciò si aggiunge un indubbio vantaggio derivante dalla divisione dei compiti tra chi conferisce l'incarico e chi liquida i relativi compensi, evitando ogni concentrazione di funzioni che non giova all'efficienza né alla credibilità della giustizia.

b) L'ultimo periodo dell'art. 35 comma 3 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, potrebbe essere sostituito dal seguente:

Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi, i creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico, del suo coniuge o dei suoi figli, né le persone legate da uno stabile rapporto di collaborazione professionale con il coniuge o i figli dello stesso magistrato, né i prossimi congiunti, i conviventi, i creditori o debitori del personale di cancelleria che assiste lo stesso magistrato.

Si tratta di una modifica necessaria per evitare qualsiasi rapporto di cointeressenza economica tra gli amministratori giudiziari (nonché i loro coadiutori e collaboratori) e la famiglia del magistrato, fattispecie non prevista dall'attuale testo della riforma. Una analoga regolamentazione viene dettata anche per il personale di cancelleria destinato ad assisterlo, così da realizzare una piena trasparenza dell'operato dell'amministrazione della giustizia nel suo complesso.

#### **4) Assicurare la continuità dell'attività delle aziende dopo la confisca**

Nell'art. 48 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 potrebbero essere aggiunti i seguenti commi:

8-ter. La disposizione del comma 3 non si applica ai beni immobili aziendali confiscati.

8-quater. I beni aziendali, ancorché oggetto di autonoma confisca, rimangono iscritti nel bilancio dell'impresa o società cui appartengono.

8- quinquies. Quando ricorrono specifiche ragioni di utilità pubblica, i beni immobili aziendali possono essere, in tutto o in parte, con delibera del Consiglio direttivo dell'Agenzia, mantenuti al patrimonio dello Stato, o trasferiti al patrimonio degli enti pubblici territoriali, o assegnati ad enti o associazioni, con le modalità indicate dal comma 3.

Si tratta di modifiche su cui è stata condotta, negli anni scorsi, una ampia elaborazione da parte della Fondazione Rocco Chinnici, e che mirano ad evitare che, per la imperfezione del testo dell'art. 48 del "Codice antimafia", gli immobili specificamente menzionati nei decreti di sequestro e confisca (come di solito accade per esigenze di certezza e di effettività della misura di prevenzione), ma facenti parte comunque del compendio aziendale, seguano una sorte diversa dalle imprese cui appartengono. Tale "scissione", infatti, impedisce in molti casi di proseguire l'attività di impresa, con gravi ricadute occupazionali, e rende complesso persino l'adempimento dei contratti preliminari di compravendita stipulati dagli amministratori giudiziari di società immobiliari, generando l'ulteriore effetto della difficoltà per l'Agenzia di trasferire in capo ai promissari acquirenti gli oneri dei mutui bancari accesi per l'attività costruttiva. Nella modifica proposta, alla regola generale del mantenimento dell'unità dell'azienda (messa così nelle condizioni di conservare il proprio valore, di proseguire la propria attività e di evitare licenziamenti di lavoratori) si accompagna la possibilità di destinare singoli immobili a finalità istituzionali o sociali o economiche, in presenza di specifiche ragioni di utilità pubblica.

*Ulteriori proposte alla luce delle criticità che emergono nella prassi*

- 1) *Rimediare all'estraneità del p.m. alla gestione dei beni*
- 2) *Professionalità nell'ANBC*
- 3) *Formazione dei giudici*
- 4) *Tempi e modi dell'assistenza giudiziaria*
- 5) *Costituzione di un nucleo speciale del GICO*
- 6) *Conoscere la legislazione e la realtà degli altri ordinamenti*
- 7) *Mancato riconoscimento del ruolo degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati*

Nella prassi emergono ulteriori criticità nel procedimento di prevenzione che saranno messe in rilievo nel prosieguo.

- 1) Uno dei problemi della gestione dei beni sequestrati è la sostanziale estraneità del pubblico ministero alla gestione di questi beni, mentre gli uffici del p.m. sono quelli più attrezzati per cultura professionale, ormai stratificata nel tempo – invece la cultura dei tribunali è in via di formazione –, ma anche per la capacità del p.m. di interloquire in via

informale con le autorità che si occupano della gestione dei beni (i tribunali interloquiscono in modo più formale).

Si prevede la presenza facoltativa a norma di legge nella procedura di riconoscimento dei diritti dei terzi, in cui invece emerge la necessità della presenza del p.m. e, dall'altro verso,

2) la necessità della presenza nell'Agenzia dei beni confiscati di professionalità di tipo economico- imprenditoriale, concretamente assente (Cieri, Procura di Bologna).

3) L'ulteriore problema è che in certe (sempre meno per la verità) realtà del nord Italia le confische di prevenzione sono viste come "procedimenti oscuri", mal tollerati a causa di mancanza di adeguata cultura professionale dei giudici (Paci): formazione dei giudici.

4) Tempi e modi dell'assistenza giudiziaria, tempi assolutamente lunghi e incompatibili con lo sviluppo di investigazioni in materia di criminalità organizzata, perché le autorità estere non riconoscono le caratteristiche di celerità e urgenza che molti procedimenti e richieste dovrebbero avere.

5) Costituzione di un nucleo speciale del GICO della guardia di finanza che si occupi esclusivamente di misure di prevenzione e di indagini patrimoniali.

6) Conoscere la legislazione e la realtà degli altri ordinamenti (Patrone): in Francia esiste un'Agenzia

per la gestione ei beni sequestrati e confiscati, ma che è munita di alcuni poteri di indagine, per esempio fiscale, e quindi sarebbe fondamentale in un'indagine patrimoniale che coinvolga la Francia poter avere come interlocutore anche tale agenzia. Come emerge dal contributo del Prosecutor Trovato nel Regno Unito è possibile l'applicazione di una confisca di prevenzione grazie alla disciplina del "Proceeds of Crime Act 2002 (External Requests and Orders) Order 2005 SI 2005/3181 ("the ERO")" (si veda in contributi esperti)

7) Mancato riconoscimento del ruolo degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati: problema che emerge nella prassi (Fanara – Catania).

#### PROPOSTA 4: POTENZIAMENTO DI EUROJUST NELL'ORDINAMENTO EUROPEO

Potenziamento di Eurojust sia a livello europeo sia a livello nazionale

Come evidenziato nella relazione di De Amicis, in una prospettiva storico-sistemica è innegabile che l'apprezzamento di alcuni aspetti di indiscutibile rilievo inducono ad attribuire all'Eurojust il ruolo di principale attore giudiziario della risposta europea alle nuove sfide della criminalità organizzata transnazionale, aspetti come la posizione di "centralità" di Eurojust, in vista della futura istituzione del Pubblico Ministero europeo, negli artt. 85 e 86 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (e, prima ancora, nell'analoga disposizione di cui all'art. III-273 del Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004), il ruolo strategico ormai assunto nella composizione dei conflitti di giurisdizione e delle questioni

legate alla circolazione del mandato d'arresto europeo, unitamente al costante incremento delle attribuzioni funzionali al rafforzamento della cooperazione in materia di reati terroristici.

1) In tale direzione, però, la scelta strategica di valorizzare il ruolo di Eurojust per una più efficace cooperazione nella lotta contro il crimine organizzato impone, innanzitutto, di dare piena attuazione alle previsioni dell'art.85 TFUE (compiti di Eurojust: a) l'avvio di indagini penali, nonché la proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; b) il coordinamento di indagini ed azioni penali di cui alla lettera a); c) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea).

2) La decisione quadro 2009/426 ha potenziato i poteri giudiziari ma la portata innovativa di questa disciplina, tuttavia, appare in larga parte depotenziata dalla possibilità, assai ampia e dai contorni incerti, per gli Stati membri di non attribuire al membro nazionale i poteri ex artt. 9 quater e 9 quinquies qualora ciò risulti contrario alle norme costituzionali o agli aspetti fondamentali del sistema giudiziario penale nazionale, sotto il profilo della ripartizione dei poteri tra polizia, pubblici ministeri e giudici, o della divisione funzionale dei compiti tra procure, o, ancora, della struttura federale dello Stato membro interessato (art. 9-sexies). Il ripristino della clausola derogatoria di cui all'art. 9 e) della decisione originaria lascia irrisolto uno dei nodi problematici che la proposta di regolamento intendeva invece sciogliere: quello delle differenti prerogative giudiziarie dei membri nazionali, poiché il carattere disomogeneo delle relative attribuzioni è da tempo ritenuto uno dei punti deboli dell'organismo, riducendone sensibilmente l'efficacia operativa e l'incisività sull'intero territorio dell'UE.

Questa clausola dovrebbe essere eliminata per perseguire il potenziamento di Eurojust e la parificazione delle attribuzioni e dei poteri di tutti i membri nazionali.

3) Ulteriori punti critici riguardano il mancato ampliamento dei flussi informativi con le autorità nazionali e, soprattutto,

4) la mancata attribuzione ad Eurojust di prerogative vincolanti in relazione al suo principale obiettivo, quello del coordinamento nei casi aventi ad oggetto lo svolgimento di indagini di rilievo transnazionale.

Sotto il primo profilo, infatti, sarebbe necessario svincolare l'alimentazione della base informativa dalla circostanza inerente agli adempimenti di trasmissione delle rogatorie internazionali, collegando il flusso delle informazioni alla esistenza di indagini per fatti di reato a carattere transnazionale (il flusso informativo in direzione dell'organismo è ancor oggi realizzato dalle autorità giudiziarie nazionali in modo episodico e non, come dovrebbe essere, in via permanente e strutturata, alimentando la base cognitiva con riferimento a tutti i procedimenti di rilievo transnazionale, compromettendo anche l'efficacia dell'azione di coordinamento sovranazionale).



Sotto il secondo profilo, il rafforzamento dei poteri di coordinamento avrebbe determinato una più efficace attuazione dell'art. 85 TFUE, elevando l'organismo dall'attuale ruolo di mediazione tra gli organi d'indagine nazionali, a quello di vero e proprio centro europeo di coordinamento, in grado di adottare, nei casi necessari, direttive per le autorità giudiziarie nazionali, a fini di impulso investigativo e di prevenzione dei conflitti di giurisdizione (un ostacolo difficile da superare per porre in essere un coordinamento "ottimale" delle indagini transnazionali è stato sempre rappresentato dal deficit riscontrabile nel basso livello di recepimento normativo degli atti di diritto derivato dell'UE e dall'insufficiente raccordo organizzativo degli organi e delle strutture di coordinamento presenti all'interno dei singoli ordinamenti coinvolti dall'attività investigativa: già nel Rapporto annuale di EUROJUST per l'anno 2002 si sottolineava tale profilo).

*Proprio su tali aspetti critici, oltre che*

5) sulle connesse esigenze di istituire in ogni Stato membro un sistema di coordinamento nazionale,

6) di favorire una maggiore capacità operativa delle squadre investigative comuni e

7) di sviluppare una maggiore coesione tra i membri nazionali, i punti di contatto della Rete giudiziaria europea e i corrispondenti nazionali di Eurojust, si concentrano le raccomandazioni rivolte agli Stati membri nel rapporto finale elaborato dal Gruppo di valutazione istituito nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea sull'attuazione pratica delle decisioni 2002/187 del 28 febbraio 2002 e 2009/426 del 16 dicembre 2008 (GENVAL), che ha terminato nel dicembre 2014, all'esito di un arco triennale di lavori, il sesto ciclo di reciproche valutazioni fra gli Stati membri. Anche nell'audizione con il Dott.re Spiezia è emersa, da una parte,

1) la necessità di evitare l'indebolimento dei poteri di Eurojust contenuti nella proposta di regolamento rispetto alla decisione quadro 426/09, laddove in merito alle prerogative del College di Eurojust non si prevede più la possibilità, prevista nell'attuale normativa, di emettere delle opinioni non vincolanti per invitare le autorità giudiziarie che hanno partecipato alle riunioni di coordinamento ad attuare le misure che sono state concordate e dall'altra parte

2) la necessità di prevedere dei poteri di iniziativa, come previsto nella proposta di regolamento, circa le possibili iniziative ex officio di Eurojust, e cioè la possibilità di agire motu proprio per assicurare il coordinamento.

Questo rinvia naturalmente alle connesse problematiche dello scambio di informazioni con Europol, perchè Eurojust può evidentemente essere propositiva verso le autorità giudiziarie nazionali proponendo l'apertura di nuovi filoni investigativi nella misura in cui ha ricevuto delle informazioni da parte di Europol che consentono l'avvio di procedure nazionali oppure perchè queste informazioni sono quelle mutate da fonte nazionale opportunamente rielaborate e combinate con altre informazioni attinte a livello europeo e quindi quelle da cui possono scaturire nuovi indizi. Questo è un aspetto molto importante che nella pratica viene già in qualche modo attuato; la rappresentanza italiana presso Eurojust svolge un ruolo assolutamente originale in quanto propositivo "perché siamo la rappresentanza che ha il

maggior numero di iniziative che vengono anche formalmente registrate e con le quali si chiede l'avvio di nuove indagini e di nuovi procedimenti investigativi rispetto alle autorità nazionali”.

Il futuro regolamento potrebbe rappresentare l'occasione per una scelta strategica di valorizzazione di Eurojust nella lotta contro il crimine organizzato, anche in conseguenza delle limitate competenze attribuite all'EPPO nella relativa proposta di regolamento, ma si dovrebbe modificare l'attuale modesta proposta di regolamento presentata.

## II. Legislazione Nazionale.

### NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

A livello nazionale si dovrebbe dare piena attuazione alle decisioni quadro del 2002 e del 2009 laddove prevedono poteri giudiziari per i membri nazionali, mentre il legislatore italiano non ha ancora dato attuazione alla decisione quadro del 2009/426/GAI e nel recepire la decisione 2002/187/GAI con la l. 14 marzo 2005, n. 41, non ha attribuito funzioni giudiziarie e quindi come è emerso anche dalle audizioni, ha sottovalutato il ruolo di Eurojust. Già l'art. 9, par. 3, della decisione consiliare del 2002 stabilisce che ciascuno Stato membro definisce la natura e la portata dei “poteri giudiziari” che conferisce al proprio membro nazionale sul suo territorio, nonché il suo diritto di agire nei confronti delle autorità giudiziarie straniere, e la nuova decisione 2009/426/GAI ha sensibilmente accentuato la dimensione giudiziaria di Eurojust, prevedendo per il membro nazionale attribuzioni aggiuntive, di carattere giudiziario.

In linea generale tali poteri possono essere distinti in tre categorie:

— “poteri ordinari” (art. 9-ter) relativi alla gestione delle richieste e delle decisioni in materia di cooperazione giudiziaria, che permettono di ricevere, trasmettere, agevolare, seguire e fornire le informazioni supplementari relative alle richieste stesse (restando quindi esclusa la loro esecuzione diretta). Tali poteri consentono al membro nazionale di fungere da “canale di trasmissione” e di facilitare l'esecuzione delle richieste provenienti dallo o destinate allo Stato membro d'origine;

— “poteri esercitati d'intesa con un'autorità nazionale competente” (art. 9-quater): il loro esercizio è delegabile, caso per caso, al membro nazionale da tale autorità nazionale competente. Il membro nazionale può così essere autorizzato a: emettere, completare o eseguire nel proprio Stato membro richieste e decisioni in materia di cooperazione giudiziaria; disporre nel proprio Stato membro misure investigative ritenute necessarie durante una riunione di coordinamento organizzata da Eurojust per assistere le autorità nazionali competenti; autorizzare e coordinare consegne controllate nello Stato membro d'origine;

— “poteri esercitati in casi urgenti” (art. 9-quinquies) o qualora sia impossibile individuare o contattare l'autorità nazionale competente in tempo utile (fermo restando che quest'ultima, non appena individuata o contattata, dovrà essere tempestivamente informata sull'esercizio di tali poteri). Ricorrendo tali situazioni, i membri nazionali di Eurojust

possono autorizzare e coordinare consegne controllate nello Stato membro d'origine e eseguire richieste o decisioni di cooperazione giudiziaria. Si tratta senza dubbio dei poteri di contenuto più rilevante, che marcano il vero salto qualitativo delle attribuzioni conferite al membro nazionale.

Insomma alla luce della decisione quadro del 2009 i membri nazionali dovrebbero poter adottare speciali misure investigative e ogni altra misura giustificata dall'indagine o dal procedimento penale, con il correlato dovere delle autorità nazionali di fornire spiegazione nei casi di rifiuto alle richieste provenienti dai membri nazionali.

Con la nuova decisione, inoltre, lo scambio di informazioni è stato espressamente disciplinato e reso, in taluni casi, obbligatorio e sistematico: l'art. 13 prevede, infatti, che gli Stati membri devono assicurare che il proprio membro nazionale di Eurojust sia prontamente informato dei casi che coinvolgano direttamente almeno tre Stati membri per i quali le richieste di cooperazione giudiziaria siano state trasmesse ad almeno due di essi, quando venga in gioco uno dei reati specificamente elencati nella norma, - tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale dei minori e pornografia infantile, traffico di stupefacenti, traffico di armi da fuoco, corruzione, attacco contro i sistemi di informazione, frode contro gli interessi finanziari dell'Unione, falsificazione dell'euro e riciclaggio -, o quando vi siano indicazioni concrete del coinvolgimento di un'organizzazione criminale, o, ancora, quando vi siano indicazioni che il caso possa avere una grave dimensione transnazionale. (Si può ulteriormente precisare che nel settore della lotta al crimine organizzato lo scambio informativo è già imposto dall'articolo 7 comma terzo della l. 41/2005, che attua la decisione 2002/187, obbligando il Procuratore della Repubblica a trasmettere informazioni al membro nazionale nei casi di indagini concernenti due o più stati membri, quindi nel caso specifico di un'indagine per criminalità organizzata a carattere transnazionale, questo obbligo ha già uno specifico riferimento ed inquadramento normativo. Il che verrebbe poi confermato dalla previsione dell'articolo 13 della decisione quadro 426/2009 che espressamente si riferisce ai casi di coinvolgimento di un crimine organizzato. Quindi una completa trasposizione dell'articolo 13 dovrebbe essere sufficiente per regolamentare quest'aspetto).

Estremamente importanti appaiono, inoltre, le nuove forme di coordinamento previste dalla riforma introdotta dalla decisione 2009/426/GAI (art. 5-bis, coordinamento permanente, OCC - On-call coordination), che consente a tale organo di essere permanentemente disponibile a ricevere e gestire le richieste e a intervenire in casi urgenti, ma allo stesso tempo richiede a livello interno la costituzione, in ciascuno Stato membro, di un "sistema di coordinamento nazionale Eurojust" (SCN), che ha il duplice obiettivo di consolidare e radicare a livello nazionale il ruolo di tale organismo e di obbligare gli Stati membri ad assicurare al loro interno un coordinamento sia per le relazioni con Eurojust, che per una partecipazione effettiva ed efficace alle altre reti europee di cooperazione giudiziaria in materia penale.

L'eventuale adozione del regolamento europeo consentirebbe, dato il suo carattere vincolante, di superare il pluriennale ritardo del legislatore italiano nell'opera di recepimento delle novità introdotte dalla decisione di modifica del 2009, sciogliendo i nodi problematici emersi riguardo alla definizione della natura dei poteri esercitabili dal rappresentante italiano, che, pur con i limiti evidenziati, anche nell'attuale stato ben difficilmente

potrebbero essere ritenuti di tipo meramente amministrativo (a fronte della riconosciuta possibilità di emettere o eseguire richieste di assistenza giudiziaria e di disporre direttamente, pur nei limiti sopra ricordati, misure di tipo investigativo).

La consistenza degli interventi di modifica operati sull'impianto dell'originaria decisione istitutiva del 2002 imporrebbe, inoltre,

- a) una semplificazione delle facoltà di accesso alle informazioni disponibili a livello nazionale,
- b) una compiuta specificazione delle forme e modalità di esecuzione delle misure investigative e, soprattutto,
- c) una sostanziale revisione dell'attuale procedura di nomina del membro nazionale, potenziando in misura incisiva il ruolo del C.S.M. nelle attività di selezione e successiva individuazione degli aspiranti.
- d) Il membro nazionale dovrebbe avere poteri giudiziari, come evidenziato, e a tal fine si potrebbe incardinare all'interno della direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (Salazar).

In particolare, in tale direzione, il Dott.re Spiezia ha evidenziato la necessità di prevedere

- 1) un'estensione delle possibilità di accesso alle banche dati (non solo pubbliche, ma ad esempio anche dell'UIF) e di scambiare informazioni con gli organismi centrali investigativi (può, cioè, accadere che il membro nazionale italiano riceva informazioni di attività criminali a carattere transnazionale non ancora ben definite nella loro entità, - informazioni ottenute attraverso rogatoria o attraverso meri scambi informativi -, e che non sono ancora la base sufficiente per determinare l'apertura di un'indagine, quindi per poter attivare le prerogative di cui all'articolo 6 della decisione 187, ma che, tuttavia, potrebbero, se arricchite e rielaborate in sede nazionale, portare a dei risultati interessanti: “nella prospettiva di ricevere poi anche appropriati feedback, al fine di verificare la possibilità – attraverso questo percorso informativo – di enucleare una potenziale notizia di reato da comunicare alla autorità giudiziaria procedente, e, di rimando, informando il membro nazionale italiano in funzione delle sue funzioni di coordinamento investigativo”). Questo, per esempio, è un ambito nel quale si registrano delle vischiosità, poichè lo scambio informativo si sta sviluppando su base volontaristica sostanzialmente informale. (“Nella prassi sotto la direzione Spiezia, dal gennaio 2016, è stato introdotto l'avvio di un dialogo, sotto il profilo dello scambio informativo, con gli organismi centrali di polizia, nell'ottica, che scaturisce dalla prassi, di poter presentare agli organismi investigativi centrali delle informazioni reperibili del circuito informativo europeo, non disponibili ancora a livello nazionale, e che potrebbero essere oggetto di ulteriori sviluppi e arricchimento sul piano nazionale. Questo scambio informativo con organismi centrali sta avvenendo, per esempio, su basi informali con la DCSA, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, nel settore del traffico internazionale di stupefacenti, ma potrebbe avvenire, per esempio, anche con la Banca d'Italia, con la UIF (nel rapporto con la UIF, invece, attualmente manca una base normativa per poter avviare un dialogo informativo fecondo e quindi, l'informazione deve essere veicolata attraverso la DDA nella misura in cui ovviamente la Direzione

Nazionale ritiene, poi, di sviluppare queste informazioni e dialogare di conseguenza). Per favorire ciò si potrebbe intervenire con protocolli informali, oppure normativamente facendo rientrare tale scambio informativo tra le prerogative del membro nazionale.

Sarebbe auspicabile la previsione della possibilità di accesso diretto alle informazioni del casellario giudiziario, così come anche la possibilità di accesso al sistema ECRIS (attualmente non è una banca dati centralizzata e si sviluppa poi attraverso il collegamento con i casellari giudiziari nazionali, ma si sta discutendo ad Eurojust dell'ulteriore sviluppo del sistema ECRIS con riferimento alle sentenze di condanna che riguardano i cittadini terzi non appartenenti agli Stati membri); questa è una problematica strettamente collegata al tema del terrorismo e l'idea che sta venendo fuori è quella di realizzare la banca dati ECRIS attraverso un database centrale, un sistema centralizzato.

Il Dott.re Spiezia evidenzia un'iniziativa, recepita da Eurojust e in via di elaborazione, circa la definizione di un protocollo operativo di azioni da porre in essere nell'immediatezza di un attacco terroristico in uno stato membro.

2) Nella prassi come evidenziato sempre dal Dott.re Spiezia, accade che spesso i membri nazionali di Eurojust potrebbero essere di maggior ausilio rispetto alle autorità giudiziarie nazionali se avessero la potestà o la prerogativa di poter integrare e/o modificare le rogatorie internazionali formulate, d'intesa ovviamente con l'autorità giudiziarie nazionali: è una delle prerogative previste dalla decisione del 2009;

3) Squadre investigative comuni: Già nell'attuale prassi i Desk, oltre a svolgere la funzione di supporto al coordinamento, sono concretamente attivi nella elaborazione dell'atto giuridico fondante la squadra, che normalmente viene condiviso con l'autorità giudiziaria nazionale; il Procuratore della Repubblica, che dovrà poi sottoscrivere la squadra a termine della legislazione vigente, ovviamente trova un grande beneficio dal fatto che questo schema viene definito sulla base di un dato di esperienza messo a disposizione e delle intese raggiunte nel corso della riunione e così si supera anche un problema pratico, che è quello linguistico (perché è chiaro che avendo la possibilità di lavorare in una lingua franca, normalmente la lingua inglese, si definisce una comune base, con la restituzione alla autorità nazionale italiana di un testo già pronto anche per le osservazioni e riconsiderazioni dell'autorità, che poi diventerà il soggetto attivo della squadra).

4) Scambio di informazioni in materia di terrorismo. Dare piena implementazione alla decisione quadro 671/2005 in materia di terrorismo e all'art. 13 della decisione quadro 426/2013: a parte quanto già fatto

...(si veda l'audizione di Spiezia), si evidenzia che la decisione 671 del 2005 merita ancora un'attenzione particolare in una prospettiva di implementazione, perché tale decisione fissa anche i contenuti dello scambio informativo, quindi non soltanto disciplina i soggetti interlocutori, ma anche che cosa va trasmesso e, nella prospettiva della decisione, sostanzialmente, l'oggetto dello scambio informativo riguarda sia i procedimenti penali definiti (es. sentenza di condanna), ma anche le indagini relative ai procedimenti investigativi in corso. In tale direzione la

decisione quadro Eurojust del 2009 detta all'articolo 13 il catalogo dei casi in cui il membro nazionale deve ricevere informazioni dalle autorità nazionali, ma l'Italia non l'ha trasposta; oggi nella prassi tale trasmissione avviene un po' a macchia di leopardo. "Mi permetto, allora, di richiamare l'attenzione su questo profilo che, a mio avviso, non è ancora sufficientemente regolato e coperto dalla normativa vigente e che è ripreso anche dalla ultima direttiva in materia di terrorismo, la quale, laddove prevede un obbligo per gli stati membri di scambiare tra loro informazioni che sono di rilevanza per le autorità nazionali di altri paesi.."; "il regime giuridico di questo scambio informativo dovrà essere almeno equivalente a quello previsto dalla decisione 2005 con riguardo alle informazioni di Eurojust".

5) Il rafforzamento della presenza italiana ad Eurojust, tale aspetto è emerso in diverse audizioni; anzi si evidenzia che la mancanza di risorse sufficienti provoca un effetto distorsivo nelle dinamiche interne di tale organismo, in quanto compromette la partecipazione del Desk italiano alla fase di programmazione strategica del lavoro di Eurojust, in quanto troppo impegnato nella fase operativa; ciò provoca il risultato paradossale che le direttive operative e strategiche di questa istituzione sono decise prevalentemente da Desk nazionali meno impegnati sul piano operativo rispetto al Desk italiano, che, invece, potrebbe dare delle indicazioni molto puntuali su temi di grande rilevanza.

6) Non sembra, quindi, auspicabile la realizzazione del progetto di riduzione del personale amministrativo di Eurojust in seguito alla entrata in funzione dell'EPPO (addirittura di 46 unità); ne deriverebbe una compromissione del fondamentale lavoro di Eurojust che dovrebbe, invece, rappresentare la scelta strategica nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale.

#### **PROPOSTA 5. Potenziamento delle prerogative dell'EPPO**

1) Si dovrebbe fare il possibile per incidere ancora sul negoziato. Qualche prospettiva di miglioramento del testo potrebbe emergere nel quadro della cooperazione rafforzata attraverso un eventuale sinergia con il Parlamento europeo al momento della procedura di "approvazione" da parte di quest'ultimo, che potrebbe costituire un passaggio non semplicemente "formale". Nel senso che il Parlamento sarà chiamato ad approvare e non a proporre emendamenti, ma questo passaggio andrà comunque preparato da parte del Consiglio e quindi ove il Parlamento fosse capace di trasmettere dei messaggi chiari ed univoci, almeno su alcuni punti qualificanti della proposta di regolamento, potrebbe determinare un miglioramento del testo; ciò presuppone una sinergia tra gli Stati membri che vogliono qualcosa di più e un Parlamento in grado di far sentire la sua voce prima dell'approvazione (Salazar).

2) Si dovrebbe escludere l'opzione (esclusivamente politica) di non essere "on board" al momento della scelta finale, che comporterebbe la non indifferente conseguenza di non partecipare alla stesura del regolamento di procedura, che sarà adottato all'unanimità dei partecipanti dal collegio e dovrebbe costituire il primo atto del collegio, cioè quello di dotarsi delle cruciali regole interne di funzionamento. La partecipazione alla stesura delle

regole che governeranno il funzionamento della procura europea, potrebbe nei limiti del possibile rappresentare un'ulteriore occasione di migliorare il testo.

L'EPPO potrà anche con la ridotta competenza prevista nell'attuale versione del regolamento avere un ruolo nell'ambito della lotta al crimine organizzato, se si considera che le organizzazioni criminali "mafiose" si occupano anche di frodi contro gli interessi finanziari dell'UE (vedi l'audizione di Alfonso anche in relazione a mafie operanti su più parti del territorio nazionale – da Milano a Vittoria -, Paci, Fanara), ma in ogni caso in una prospettiva futura, una volta avviata l'attività del Pubblico ministero europeo, nulla esclude in futuro, l'estensione delle sue competenze nel settore della lotta al crimine organizzato in base alla procedura disegnata dall'art. 86, par. 4 TFUE: essa consente, con delibera unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo e consultazione della Commissione, di adottare una decisione (contestuale o successiva a quella istitutiva) in grado di estendere la competenza del Pubblico ministero europeo «alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale». Orbene, non parrebbe potersi nutrire alcun dubbio in merito all'ascrivibilità dei reati di criminalità organizzata (e di terrorismo) alla nozione di

«delitto transnazionale» così come risulta delineata dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Come noto, infatti, ai sensi dell'art. 3, par. 2 della Convenzione, un reato è di natura transnazionale se:

- a) è commesso in più di uno Stato;
- b) è commesso in uno Stato ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo, avviene in un altro Stato;
- c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato in attività criminali in più di uno Stato; o
- d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato. L'art. 86 sembra offrire una base giuridica davvero forte per un'estensione di competenza della Procura europea ai reati de quibus .

### **proposta 5.1. CODICE DI PROCEDURA PENALE**

EUROPEO? L'utilizzazione dibattimentale degli atti formati dal pubblico ministero europeo – le proposte del Corpus iuris 2000 (contributo Balsamo sulla prova dichiarativa in materiali esperti). L'art. 86 § 3 TFUE consente di inserire nel Regolamento istitutivo della Procura europea contenuti corrispondenti alla "codificazione" di un sistema processuale penale europeo settoriale, disciplinando «le condizioni di esercizio delle sue funzioni, le regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e le regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali che adotta nell'esercizio delle sue funzioni».

Si tratta, dunque, di un intervento normativo che potrebbe andare molto oltre i confini della armonizzazione per dirigersi verso la meta di una parziale unificazione, non limitandosi ad assicurare la compatibilità fra atti eterogenei, ma spingendosi fino alla elaborazione di regole comuni per la formazione di atti di indagine posti in essere da un unico organo – la Procura europea – e destinati a proiettarsi, dopo l'esercizio dell'azione penale, in una pluralità di

sistemi giudiziari. Il Regolamento istitutivo dell'EPPO potrebbe divenire, così, non solo un complesso di "norme di organizzazione del lavoro", ma anche un vero e proprio "codice di procedura penale europeo della fase preliminare", nella cui definizione assumerebbe un rilievo centrale il problema dell'utilizzazione dibattimentale degli atti formati dal pubblico ministero europeo, fermo restando il problema delle garanzie che devono circondare la formazione di queste prove. Per superare le difficoltà legate alla diversità delle regolamentazioni nazionali, cercando una sintesi tra le tradizioni giuridiche degli Stati membri, il Corpus Juris 2000 aveva prefigurato un innovativo modello di prova europea, sostanziandosi nel verbale europeo di audizione, nel quale riportare in forma videoregistrata gli esiti di una procedura di assunzione della prova in contraddittorio davanti al giudice, in modo simile al nostro incidente probatorio". Per contro, la Proposta di Regolamento EPPO presentata il 17 luglio 2013 dalla Commissione segue la scelta di dettare una normativa "minimalista" con un ampio rinvio alle diverse regolamentazioni nazionali dell'attività di indagine; tale modello di disciplina delle indagini, - imperniato sull'applicazione della *lex loci* e sulla valorizzazione del principio del reciproco riconoscimento -, potrebbe sembrare, a prima vista, di più agevole praticabilità, ma è assai più complesso di quanto appaia, in considerazione della necessità - giustamente evidenziata dalle disposizioni della Proposta di Regolamento - di osservare non solo la legislazione interna, ma anche una serie di diritti procedurali garantiti dalla normativa europea, dalla Carta di Nizza, dalla CEDU e dal relativo "diritto vivente". Sul piano probatorio, il raccordo tra la fase delle indagini e la fase dibattimentale è delineato dall'art. 30 della Proposta di Regolamento prevedendo l'ammissione in giudizio, senza bisogno di convalida (neppure nel caso di divergenza tra la *lex loci* e la *lex fori*), delle prove presentate dal pubblico ministero europeo, ma subordina tale ammissione ad una valutazione positiva del giudice del dibattimento circa la compatibilità delle stesse prove con i principi del "processo equo" e i diritti della difesa garantiti dagli artt. 47 e 48 della Carta di Nizza, e fa espressamente salva la competenza dell'organo giurisdizionale nazionale a valutare liberamente le prove così ammesse.

Una simile disciplina, nella sua dimensione applicativa, lascerebbe irrisolte le questioni legate al rapporto tra l'uso processuale dei mezzi di prova e i principi generali sanciti nelle Carte fondamentali (di natura costituzionale, europea, internazionale); si pensi alla tematica (quanto mai attuale) delle dichiarazioni dei testimoni "assenti" e alla relativa giurisprudenza della Corte Edu. Per evitare questi problemi connessi alla proiezione delle indagini in una pluralità di sistemi dibattimentali, la strada maestra sembra quindi quella di "prendere sul serio" l'elaborazione di regole comuni, che hanno l'importante potenzialità di tradurre in norme di dettaglio i principi della Corte di Strasburgo suscettibili di molteplici interpretazioni. Muovendosi in questa prospettiva, diviene possibile intraprendere un percorso capace non solo di giovare alla funzionalità del nuovo organo requirente, ma anche di valorizzare al massimo il valore aggiunto che la sua istituzione potrebbe introdurre in quel processo di integrazione giuridica che costituisce uno dei migliori frutti della costruzione europea. È stato autorevolmente rilevato che una armonizzazione giuridica europea deve muovere proprio verso una *law of evidence* comune a tutti i sistemi.



## **PROPOSTA 6: MANDATO DI ARRESTO EUROPEO (CRITICITÀ E PROPOSTE).**

### **1) A LIVELLO EUROPEO.**

A) Evitare assolutamente una rinegoziazione della decisione quadro 2002/584; vi sono delle proposte nate in sede di Parlamento europeo per una rivisitazione dello strumento - anche nel corso della preparazione della nostra presidenza nel 2014 -. Tale strumento è stato emanato in solo 8 settimane di negoziato e con soli 14 considerando, ma in caso di apertura del negoziato si potrebbe aprire un cantiere che potrebbe peggiorare il testo attuale (Salazar).

B) Si auspica (Salazar) una maggiore attenzione da parte della Commissione sulla prassi operativa del MAE e, soprattutto, l'introduzione di un sistema di monitoraggio del funzionamento, dei casi di rifiuto di cooperazione (eventuali prassi discriminatorie tra Stati), o di cattivo funzionamento per verificare se le ragioni sono connesse a problemi strutturali della normativa europea o a cattive prassi (come la sistematica violazione dei tempi da parte delle autorità giudiziarie britanniche). Tale ruolo di monitoraggio deve essere assunto da Eurojust. Il collegio di Eurojust, infatti, in base alle previsioni della decisione quadro 2009/426, è chiamato a esprimere un parere scritto non vincolante nel caso in cui un'autorità competente comunichi ad Eurojust ricorrenti rifiuti o difficoltà in ordine all'esecuzione di richieste e di decisioni in materia di cooperazione giudiziaria (con particolare riguardo agli strumenti di mutuo riconoscimento), e non sia stato possibile risolvere la questione di "comune accordo" tra le competenti autorità nazionali, ovvero con l'intervento dei relativi membri nazionali (art. 7, par.3). In entrambi i casi, ove le autorità competenti degli Stati membri interessati decidano di non dar seguito alle indicazioni contenute nel parere scritto del collegio, esse sono tenute a comunicare "senza indugio" ad Eurojust la loro decisione e le motivazioni che la sorreggono.

C) De Matteis sottolinea anche la necessità di verificare gli spazi per un ravvicinamento significativo ed efficace dei livelli di pena, che consenta, se sono condizione per la cooperazione giudiziaria, di superare diversità non giustificabili. Ciò consentirebbe lo scambio di decisioni giudiziarie, sulla base del MAE o, un domani, dell'ordine europeo di indagine penale.

D) A livello interno la legislazione italiana si pone in contrasto con la decisione quadro in quanto prevediamo il carattere obbligatorio dei motivi di rifiuto previsti come facoltativi nella decisione; si dovrebbe richiedere un intervento chiarificatore attraverso un rinvio pregiudiziale alla corte di Lussemburgo o anche sollevando la questione di costituzionalità a seconda del problema giuridico che si pone, in considerazione dell'efficacia diretta delle decisioni quadro.

E) Nella prassi la Procura di Catania ha evidenziato delle criticità che andrebbero affrontate: 1) il rifiuto del paese membro di collaborare quando l'accertamento dell'identità di un soggetto è avvenuto con AFIS, soggetto che aveva presentato false generalità; il problema è emerso con la Romania. 2) Per le sentenze emesse in contumacia si pretendono garanzie non previste nell'ordinamento italiano (ad esempio consentire una rimessione in termini non consentita); 3) Difficoltà con la Germania perché la persona aveva avuto un permesso di soggiorno sulla base del par. 80 della legge negando l'estradizione.

F) Dal punto di vista dell'esecuzione passiva dei MAE emerge la necessità di stabilire la competenza circa l'esecuzione del trasferimento dell'arrestato non detenuto (è emersa nella prassi catanese – audizione Giuffrida - una certa difficoltà in quanto la polizia penitenziaria non è competente se non si tratta di un detenuto e le altre forze dell'ordine, - polizia, carabinieri, guardia di finanza -, escludono la loro competenza e la disponibilità di risorse economiche a tal fine); problema che sembra risolto nel disegno di legge di recepimento della convenzione di Bruxelles del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale (legge delega n. 149/2016).

G) Tutela dei diritti fondamentali. Nell'applicazione del MAE si dovrebbe verificare il rispetto dei diritti fondamentali nel paese richiedente e, viceversa, una criticità che potrebbe emergere nella prassi è rappresentata dalla possibilità che l'autorità giudiziaria di un altro Stato membro si rifiuti di dare applicazione a un MAE proveniente dall'Italia a causa del sovraffollamento carcerario per cui siamo stati ripetutamente condannati dalla Corte EDU o del regime ex art. 41 bis l. 354/75 (ergastolo ostativo in contrasto con le indicazioni della Corte EDU, sez. IV, Vinter e a. c. Regno Unito, 17/1/2012, ric. n. 66069/09; 130/10; 3896/10; si veda anche a proposito dell'extradizione in un paese con ergastolo ostativo Sez. IV, Harkins e Edwards c. Regno Unito, 17/1/2012, ric. n. 9146/07 e 32650/07). Tale questione è stata affrontata recentemente dalla Corte di Giustizia europea nelle cause riunite C-404/15 e C-659/15 in seguito a due rinvii pregiudiziali, promossi dal tribunale di Brema in relazione, il primo, a due mandati di arresto europeo emessi da un tribunale ungherese nei confronti del sig. Aranyosi, arrestato a Brema. Nell'ambito della procedura di consegna, il tribunale di Brema rilevava l'assenza di indicazioni convincenti rispetto al fatto che, se consegnato all'autorità giudiziaria ungherese, il signor Aranyosi non sarebbe stato sottoposto a condizioni di detenzione contrastanti con l'articolo 3 Cedu, nonché coi diritti fondamentali e coi principi generali del diritto sanciti dall'articolo 6 TUE. Il giudice tedesco motivava tale conclusione osservando che l'Ungheria è stata recentemente condannata per violazione dell'art. 3 Cedu a causa dello strutturale del sovraffollamento carcerario (C. eur. dir. uomo, sent. 10.3.2015, Varga e altri c. Ungheria), fenomeno altresì riscontrato dal Comitato per la Prevenzione della Tortura tra il 2009 e il 2013. Il secondo caso riguarda il sig. Caldararu, cittadino rumeno arrestato a Brema. Anche in questo caso, tuttavia, il tribunale tedesco osservava che, alla luce della giurisprudenza della Corte edu sulle condizioni di detenzione nello Stato emittente (sent. Vociu c. Romania, Bujorean c. Romania, Burlacu Constantin Aureliano c. Romania e Mihai Laurentiu Marin c. Romania, tutte del 10 giugno 2014), nonché dei rapporti del CPT, non vi erano indicazioni convincenti per escludere che il signor Caldararu sarebbe stato sottoposto a condizioni di detenzione contrastanti con l'articolo 3 Cedu e l'articolo 6 TUE. Anche l'Italia è stata condannata dalla Corte Edu per sovraffollamento carcerario (sez. II, Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10).

La Corte di Giustizia ha stabilito che l'esecuzione di un mandato di arresto europeo deve essere rinviata se sussiste un rischio concreto di trattamento inumano o degradante a causa delle condizioni di detenzione dell'interessato nello Stato membro di emissione del mandato. Se l'esistenza di tale rischio non può essere esclusa entro un termine ragionevole, l'autorità

incaricata di eseguire il mandato deve decidere se occorre porre fine alla procedura di consegna.

Occorre ricordare che l'art. 1, par. 3, l'art. 5 e l'art. 6, par.

1 della decisione quadro 2002/584 /GAI relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, devono essere interpretati nel senso che, in presenza di elementi obiettivi, affidabili, precisi e aggiornati, che dimostrino l'esistenza di carenze vuoi sistematiche o generalizzate, vuoi nei confronti di determinati gruppi di persone, vuoi ancora rispetto ad alcuni centri di detenzione dello Stato membro di emissione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve verificare, in modo concreto e preciso, se sussistono motivi seri e fondati per ritenere che la persona oggetto del MAE emesso ai fini dell'esercizio di un'azione penale o dell'esecuzione di una pena privativa della libertà, corra il rischio reale, a causa delle condizioni di detenzione in tale Stato membro, di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in caso di consegna allo Stato membro di emissione. A tal fine, l'autorità giudiziaria d'esecuzione deve richiedere informazioni supplementari all'autorità giudiziaria di emissione, la quale, dopo avere domandato, se necessario, l'assistenza dell'autorità centrale o di una delle autorità centrali dello Stato membro di emissione, ai sensi dell'art. 7 della decisione quadro, deve comunicare tali informazioni entro il termine fissato nella richiesta. L'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve rimandare la sua decisione sulla consegna della persona fino a quando riceve informazioni che consentano di escludere l'esistenza del rischio di trattamenti inumani o degradanti. Se l'esistenza del rischio non può essere esclusa in un tempo ragionevole, l'autorità deve decidere se porre fine alla procedura di consegna.

Va evidenziato che la Corte di Giustizia insiste sulla "individualizzazione" del rischio (§§ 93-94): la presenza di deficienze sistemiche nel sistema penitenziario di uno Stato Membro non basta di per sé a legittimare una deroga all'ordinario svolgimento della procedura del mandato d'arresto europeo, occorrendo che nel caso concreto la persona, se consegnata, rischi di essere sottoposta a condizioni di detenzione equiparabili ad un trattamento inumano o degradante.

Parrebbe dunque, ad una prima lettura, che la Corte di Giustizia abbia riconosciuto la sufficienza di assicurazioni sul caso individuale: anche a fronte, ad esempio, di un sistema penitenziario afflitto da problemi di sovraffollamento, resterebbe la possibilità per lo Stato emittente di garantire la collocazione della persona all'interno di un istituto non soggetto a tale problema.

La portata della pronuncia parrebbe inoltre essere attenuata dalla natura essenzialmente procedimentale del principio affermato dalla Corte. La constatazione del rischio di violazione dei diritti fondamentali attiva in prima battuta un obbligo di consultazione tra le due autorità giudiziarie coinvolte. Tuttavia, se tale scambio di informazioni non consente di escludere l'esistenza di un rischio individuale, la principale conseguenza non è l'abbandono immediato dell'esecuzione del mandato, bensì il suo rinvio (§ 98). La Corte ammette la possibilità di un rifiuto del mandato laddove l'esistenza del rischio non possa

essere esclusa o superata "dans un délai raisonnable". In tal caso, peraltro, rimarrebbe aperta la questione relativa alla compatibilità del rifiuto con l'obbligo di leale cooperazione (art. 4 par. 3 TUE). (si veda F. Cancellaro, in Dir. Pen. cont. 18 aprile 2016).

## **PROPOSTA 7: SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI E ORDINE EUROPEO DI INDAGINE.**

### **SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI**

In materia si rinvia al contributo del Prof. Varraso nell'ambito dei materiali dei componenti del tavolo.

Squadre investigative comuni: nell'ottica di un più proficuo coordinamento investigativo, si ritiene opportuno prevedere la partecipazione alla squadra di membri di OLAF, Europol, Eurojust nella normativa italiana di recepimento dell'istituto delle squadre investigative comuni. Si fa riferimento alla previsione di cui all'art. 2 d.lgs. n. 34 del 2016, che consente in ogni caso il ricorso alla squadra per le indagini relative ai delitti di cui agli artt. 51, commi 3-bis, 3-quater e 3- quinquies, e 407, comma 2, lett. a) c.p.p., ovvero a delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni.

### **ORDINE EUROPEO DI INDAGINE**

OEIP- Sia lo schema di decreto legislativo predisposto dall'Ufficio Legislativo in tema di ordine europeo di indagine, sia il d.lgs. n. 34 del 2016, si sono premurati di porre rimedio al vizio d'origine della direttiva 2014/41/UE e della decisione quadro 2002/465/GAI, consistente nel disinteresse per le regole di utilizzabilità della prova acquisita all'estero; in merito all'ordine europeo di indagine penale, si è scelto tuttavia di non dettare una previsione analoga all'art. 729 c.p.p.

1) La soluzione appare forse meritevole di un ripensamento: fermo restando, i criteri fissati dagli artt. 431 comma 1 lett. d ed f e 512 bis c.p.p. e art. 78 disp. att.

c.p.p. [questo è già scritto nell'attuale schema di decreto legislativo predisposto dal Ministero della Giustizia], occorrerebbe quantomeno prevedere una norma analoga all'art. 729 co. 1 c.p.p., che consenta di dichiarare inutilizzabili le prove acquisite in violazione dei principi di proporzionalità e rispetto dei diritti inviolabili di cui alla direttiva 2014/41/UE; nonché una norma analoga all'art. 729 comma 1 bis c.p.p..

2) Per quanto riguarda lo schema di decreto sull'ordine europeo di indagine, è da apprezzare la regolamentazione della partecipazione difensiva al compimento dell'atto, di cui all'art. 9 co. 4. Residuano tuttavia alcune zone d'ombra quanto alla tutela delle prerogative difensive.

2.a) In primo luogo, la non impugnabilità del rigetto della richiesta difensiva di emissione dell'ordine europeo ingenera una profonda disparità di trattamento tra difensore e pubblico ministero. Sembra dunque opportuno prevedere una forma di impugnazione del rigetto.

2.b) In secondo luogo, appare opportuna una espressa presa di posizione circa i rapporti tra ordine europeo di indagine ed investigazioni difensive.

2.c) Qualora poi - in linea con quanto affermato dalla Relazione allo schema di decreto - si ritenessero ammissibili le investigazioni difensive all'estero al di fuori del ricorso all'ordine europeo, dovrebbero

prevedersi meccanismi analoghi all'art. 391 bis co. 10 e 11 c.p.p., per il caso in cui la persona residente all'estero rifiuti di rendere dichiarazioni o non si presenti al colloquio con il difensore. Si potrebbe pensare in tal caso all'emissione di un ordine europeo d'indagine su richiesta del difensore: in linea con quanto previsto dall'art. 391 bis co. 10 c.p.p., il pubblico ministero dovrebbe essere vincolato ad emettere l'ordine al fine di provvedere all'audizione.

**A LIVELLO EUROPEO: INTERCETTAZIONI (contributo prof. VARRASO in materiali componenti del Tavolo XV).**

La direttiva 2014/41/UE appresta una analitica disciplina delle intercettazioni delle telecomunicazioni.

Replicando un modello già presente nel titolo III della Convenzione di Bruxelles, si distingue a seconda che ai fini della intercettazione sia o meno necessaria l'assistenza tecnica di un altro Stato membro. Nel primo caso, l'ordine europeo può essere eseguito mediante trasmissione immediata delle comunicazioni allo Stato di emissione, ovvero mediante registrazione e trasmissione successiva; l'esecuzione può peraltro essere rifiutata qualora la stessa non sarebbe ammessa in un caso interno analogo (art. 30). Nel secondo caso, lo Stato di intercettazione è tenuto a notificare lo svolgimento delle operazioni allo Stato nel cui territorio l'utenza intercettata si trova. Se l'intercettazione non è consentita secondo la disciplina nazionale, lo Stato notificato, entro novantasei ore, può comunicare allo Stato di intercettazione che le operazioni non possono essere effettuate o devono essere interrotte, con conseguente inutilizzabilità assoluta o relativa dei loro risultati (art. 31).

Il medesimo impianto è stato adottato dallo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva, predisposto dalla Commissione per la riforma del Libro XI Codice Procedura Penale, presieduta dalla prof.ssa Maria Riccarda Marchetti. Con riguardo alle intercettazioni, lo schema di decreto distingue infatti, oltre che tra procedura attiva e passiva, a seconda che sia o meno necessaria l'assistenza tecnica dello Stato destinatario dell'ordine. Dal lato attivo, qualora sia necessaria l'assistenza dello Stato estero (art. 48 dello schema di decreto legislativo), il Procuratore della Repubblica richiede al giudice per le indagini preliminari l'autorizzazione ad emettere l'ordine europeo: il vaglio del giudice è condotto sulla base

degli artt. 266 ss. c.p.p. Qualora l'assistenza tecnica non sia necessaria, lo schema di decreto recepisce pianamente le indicazioni della direttiva.

La distinzione tra necessità o meno dell'assistenza è ripresa altresì dallo schema di decreto legislativo predisposto dall'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia. Per quanto attiene alla procedura attiva, si prevede che l'ordine europeo debba essere emesso qualora si renda necessaria l'assistenza all'esecuzione delle operazioni di uno Stato estero, nel cui territorio si trovi il dispositivo da controllare (art. 43). Il pubblico ministero deve in tal caso indicare la durata delle operazioni e i motivi di rilevanza dell'atto (per ulteriori approfondimenti si rimanda al contributo del Prof. Varraso).

Proposta. Ciò che emerge è che la possibilità di realizzare le intercettazioni telefoniche e la loro conseguente utilizzabilità è rimessa alla legislazione interna dello Stato richiesto, con la conseguenza che in tal modo non si risolvono i problemi emersi nella prassi, come evidenziato nelle audizioni, e cioè la profonda differenza tra la legislazione italiana (ben più invasiva) e quella degli altri paesi europei. L'Italia deve farsi promotrice, allora, di una iniziativa a livello europeo per promuovere l'armonizzazione in materia o, perlomeno, per stabilire una disciplina che regolamenti la materia in modo autonomo, imponendo allo Stato richiesto l'esecuzione dell'intercettazione anche in casi non previsti dalla disciplina interna; chiaramente il tutto cercando un corretto equilibrio tra le esigenze della lotta al crimine organizzato e la tutela dei diritti fondamentali. La questione si pone ancora più a monte per le altre forme di intercettazioni, come quelle ambientali, neanche considerate dalla direttiva.

#### **PROPOSTA 8: EUROPOL - VALORIZZARNE NELLA PRASSI IL RUOLO NELLE SQUADRE INVESTIGATIVE COMUNI.**

Gli artt. 5 e 6 del regolamento UE 2016/794 prevede la possibilità di chiedere alle autorità competenti degli Stati membri interessati di avviare, svolgere o coordinare indagini e di proporre l'istituzione di squadre investigative comuni in casi specifici, rientranti fra gli obiettivi propri dell'Agenzia.

Significativa appare la possibilità offerta al personale di Europol di partecipare, con funzioni di supporto, alle squadre investigative comuni quando le medesime svolgano indagini in merito a reati rientranti nella competenza dell'Agenzia. In questa prospettiva, nei limiti previsti dalla legislazione degli Stati membri in cui opera una squadra investigativa comune, e conformemente ad uno specifico accordo che deve intervenire tra il direttore di Europol e le autorità competenti degli Stati membri che partecipano alla squadra, il personale di Europol può prestare assistenza in tutte le attività e scambiare informazioni con tutti i membri della squadra investigativa comune, ma non può prendere parte all'esecuzione di alcuna misura coercitiva. Inoltre, le informazioni ottenute da un membro del personale Europol nel corso della sua partecipazione ad una squadra investigativa comune possono, con il consenso e sotto la responsabilità dello Stato membro che le ha fornite, essere inserite nel sistema informatizzato, per le finalità di trattamento di cui all'art. 18 del regolamento. Al complesso di informazioni conservate da Europol, peraltro, possono accedere sia Eurojust che Olaf, nella misura in cui ciò sia necessario per lo svolgimento dei rispettivi compiti. Per quel che attiene alla dimensione operativa di Europol l'art. 88, par. 3, TFUE ha scelto di escludere ogni attribuzione di poteri coercitivi, specificando che qualsiasi azione operativa

di tale organismo, la quale dovrà essere comunque condotta in collegamento e d'intesa con le autorità dello Stato membro o degli Stati membri di cui interessa il territorio, trova in ogni caso un limite nell'applicazione di misure coercitive, che resta di competenza esclusiva delle pertinenti autorità nazionali. Europol, pertanto, non dispone allo stato di alcuno dei poteri tipici delle forze di polizia nazionali, come quello di eseguire arresti, perquisizioni domiciliari o intercettazioni telefoniche, oltre a non essere, più in generale, dotato di poteri investigativi all'interno del territorio degli Stati membri. Occorre tuttavia precisare che, in forza della base normativa specificamente offerta dall'art. 88, par.2, TFUE, l'art. 4, par. 1, lett. c), del nuovo regolamento consente di realizzare un sensibile allargamento della dimensione operativa di Europol, inserendo fra i suoi compiti quello di provvedere al coordinamento, all'organizzazione e allo svolgimento di indagini e di azioni operative, condotte congiuntamente con le autorità competenti degli Stati membri o nel quadro di squadre investigative comuni, in collegamento, ove opportuno, con Eurojust.

In questa direzione si auspica nella nostra legislazione in materia di squadre investigative comuni la possibilità di inserire componenti di Europol, come evidenziato nella relazione Varraso (si veda supra proposta n. 7).

Dall'audizione con il Dott.re Menichelli sono emerse, inoltre, le seguenti proposte.

1) Rafforzare il rapporto con Eurojust e con le altre agenzie dell'UE, - Frontex, CEPOL.. Solo dopo parecchi anni si è riuscito a pervenire a un accordo di tipo operativo tra Europol e Frontex, la stessa cosa dovrà essere fatta con le altre agenzie e dovrà essere sviluppato ulteriormente il rapporto informativo,

2) Dovranno essere sviluppati accordi anche con paesi terzi ed organizzazioni internazionali (alla luce dei nuovi poteri conferiti; ad esempio in seguito al referendum del dicembre 2016 anche la Danimarca è sotto tale profilo un paese terzo ed è stato concluso un accordo operativo con Europol; lo stesso dovrà essere fatto con tutta una serie di paesi terzi da cui si ritiene possano prevenire problemi di crim org, ad esempio - ai fini della lotta all'immigrazione illegale - con tutti i paesi del bacino mediterraneo e del centro Africa..."; accordi sono stati conclusi anche con paesi dell'America Latina, ma tutto deve avvenire nel rispetto della privacy).

3) Con il nuovo regolamento si aprono grandi prospettive in termini di accesso a informazioni, avendo accesso a tutte le banche dati dell'UE, ma allo stesso tempo si pone un problema di tutela della privacy, tanto è vero che è stato istituito il Garante della Protezione dei dati; la direttiva in materia è stata oggetto di lunghe trattative e anche l'adozione della PRN è stata travagliata per le resistenze in Parlamento Europeo – soprattutto dei parlamentari dei paesi del Nord Europa -, che considerava lo strumento sproporzionatamente invasivo per la libertà dei cittadini.

4) In tale direzione si sottolinea l'importanza dello scambio di informazioni tra paesi membri con e attraverso Europol, in applicazione del principio di disponibilità (cioè se io ho un'informazione la metto a disposizione degli altri stati membri); tale disponibilità presuppone la consapevolezza da parte di tutti paesi membri della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata – non necessariamente ed esclusivamente su quella tipicamente italiana o che agisce secondo le modalità di tipo mafioso –, perché altrimenti si rischia di alimentare un clima di mancanza di fiducia reciproca di cui certo si avvantaggiano solo le organizzazioni criminali".

5) Si evidenzia la necessità di una maggiore specializzazione all'interno di Europol in materia di indagini patrimoniali; ciò presuppone da parte degli Stati membri l'invio di personale competente anche sotto tale profilo, fermo restando che si dovrebbe risolvere il problema a monte dell'armonizzazione in materia.

### **PROPOSTE 9: provenienti dal rapporto della COMMISSIONE ANTIMAFIA DEL PARLAMENTO EUROPEO 2013 (COMMISSIONE CRIM)**

Proposte provenienti da tale documento, alcune già incluse nelle precedenti proposte sono:

2) abolire il segreto bancario;

3) eliminare i paradisi fiscali dal territorio dell'Unione europea e porre fine all'evasione e all'elusione fiscale adottando il principio dell'"origine della ricchezza" raccomandato dall'OCSE

4) garantire il pieno accesso alle informazioni relative ai titolari effettivi di società, fondazioni e trust (cd. "beneficial ownership"), anche adeguando e collegando opportunamente i registri delle imprese degli Stati membri;

5) introdurre il principio della responsabilità giuridica delle entità giuridiche – in particolare la responsabilità delle holding e delle società madri per le rispettive società figlie – nei casi di criminalità finanziaria (quest'ultima proposta è considerata dai professori componenti del Tavolo in contrasto con il principio di personalità della responsabilità penale e punitiva);

6) eliminare la tratta di esseri umani e il lavoro forzato, in particolare per quanto riguarda i minori e le donne, mediante sanzioni più severe, e garantire che le vittime della tratta siano adeguatamente protette e sostenute (in Italia abbiamo già una sufficiente disciplina sul tema);

7) prevedere il reato di manipolazione sportiva al fine di rafforzare la lotta contro le scommesse sportive illegali;

8) chiedere agli Stati membri di incriminare il voto di scambio anche in presenza di vantaggi immateriali o a terze persone;

. 9) prevedere una fiscalità d'impresa il più possibile uniforme, equa ed omogenea a livello europeo;



- . 10) rafforzare gli accordi di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri e tra l'Unione europea e i Paesi terzi;
- . 11) promuovere gli strumenti del sequestro e della confisca dei patrimoni criminali, introducendo metodi di confisca aggiuntivi, come la confisca dei beni nel quadro del diritto civile e il riutilizzo dei beni confiscati per fini sociali, nel rispetto del principio di sussidiarietà;
- . 12) rafforzare la lotta contro i reati ambientali e il traffico di stupefacenti;
- . 13) assicurare il riconoscimento rapido e reciproco, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità, di tutte le misure giudiziarie, con particolare riferimento alle sentenze penali, agli ordini di confisca e ai mandati di arresto europei;
- . 14) prevedere l'esclusione dalle gare d'appalto in tutta l'Unione europea degli operatori economici condannati in via definitiva per criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio;
- . 15) istituire ed attivare la Procura europea, dotandola delle necessarie risorse umane e finanziarie; sostenere al contempo le agenzie europee, quali Europol e Eurojust, nonché le squadre investigative comuni e gli Asset Recovery Offices (ARO);
- . 16) rispettare pienamente, tanto a livello di Stati membri quanto a livello di Unione, gli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali in materia di criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio di denaro;
- . 17) riconoscere il ruolo importante del giornalismo investigativo nell'identificare i reati gravi;
- . 18) introdurre norme omogenee per la protezione dei testimoni, degli informatori e dei collaboratori di giustizia a livello europeo; si veda in materia anche l'audizione di Alfonso e il Libro bianco del Consiglio d'Europa (in documenti)
- . 19) prevedere l'ineleggibilità e la decadenza da cariche pubbliche in seguito a condanne definitive per reati in materia di criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio di denaro;
- . 20) definire e sanzionare adeguatamente fattispecie criminose uniformi in materia di criminalità informatica,
  - anche sulla base di un sistema di segnalazione uniforme;
- . 21) evitare la corruzione nel settore pubblico fornendo al pubblico un migliore accesso ai documenti e introducendo norme specifiche in materia di conflitti di interesse e registri a fini di trasparenza.

**PROPOSTA 10 in materia di cooperazione giudiziaria emergenti dalle audizioni:**

- 1) magistrati di collegamento;
- 2) formazione dei magistrati (corretta formulazione delle richieste);

- 3) semplificazione delle forme di cooperazione a livello nazionale, per esempio attribuendo alla medesima Autorità Giudiziaria i poteri connessi alla esecuzione di rogatorie sia dal lato attivo che dal lato passivo
- 4) ridurre il potere discrezionale degli Stati membri dell'Unione Europea nell'accoglimento, o meglio nell'eventuale rigetto di determinati provvedimenti istruttori, nel caso gli stessi abbiano superato il vaglio della autorità Giudiziaria nazionale;
- 5) l'utilità e la efficacia dei contatti che si instaurano tra le singole Autorità Giudiziarie e gli ufficiali di polizia giudiziaria di collegamento (best practice)
- 6) informatizzazione;
- 7) valorizzazione del ruolo della DNA in termini di controllo e coordinamento;
- 8) rapporti con i paesi terzi: accordi conclusi dalla DNA – criticità e proposta.
- 9) Provvedere alle ratifiche e implementazione della legislazione europea prontamente
- 10) buona volontà

1) Dalle audizioni emerge l'importanza dei magistrati di collegamento (si veda la testimonianza di Patrone, magistrato di collegamento in Francia); dalle audizioni emerge la necessità di avere anche nei paesi terzi delle agenzie in loco che si occupino di patrocinare gli interessi dell'autorità giudiziaria (si vedano i casi di insuccesso nella cooperazione riferiti da Cieri per la mancanza di contatti, Fanara, Mancini).

2) Formazione: In termini di prassi virtuose è emersa, soprattutto dalle audizioni, la necessità di curare la formazione dei magistrati sulla materia della cooperazione giudiziaria, sia in relazione alla relativa normativa e alle potenzialità che offre, sia in relazione alla corretta redazione dei pertinenti strumenti di lavoro (MAE, rogatoria.., vedi Patrone), nonché in termini di conoscenze linguistiche; anzi emerge la necessità di individuare delle figure specificamente competenti all'interno delle DDA, di ripristinare e potenziare i magistrati di collegamento. Alfonso ha evidenziato che nella Procura generale di Milano ha creato un ufficio competente per la cooperazione internazionale con tre magistrati, una delle quali è anche punto di contatto per la rete europea e corrispondente di Eurojust, tutti magistrati con una ricca esperienza nel settore.

In tale direzione Selvaggi sottolinea come i colleghi non abbiano piena consapevolezza di tutti i network presenti presso l'UE, il Consiglio di Europa ma anche l'ONU (tanto è vero che si ritrova a consigliare ai colleghi di rivolgersi a queste reti, come l'IBER RED una rete di cooperazione tra Spagna, Portogallo e paesi dell'America latina, che ha consentito di ottenere documenti dal Messico).

Patrone evidenzia come “i nuovi strumenti (rappresentati da ben 16 decreti legislativi) siano quasi del tutto sconosciuti agli uffici giudiziari, che continuano ad usare le obsolete convenzioni, tra cui quella del 59 sulla cooperazione giudiziaria. Poco conosciuti i “certificati” previsti dalle decisioni quadro in materia di sequestro e confisca (ed obbligatori

per le richieste di riconoscimento ed esecuzione), addirittura ignorata la nuova competenza del PM – e non più del tribunale - per le richieste di esecuzione, etc..

3) Dalla prassi emerge come la mancata accettazione di una rogatoria può essere legata all'insufficiente formulazione, senza la condivisione delle informazioni necessarie a convincere l'autorità richiesta (o addirittura a coinvolgerla nelle indagini attraverso l'apertura di un'autonoma indagine, come è avvenuto in alcuni casi virtuosi, o con la creazione di una squadra inv. com.).

4) prevedere una semplificazione delle forme di cooperazione a livello nazionale, per esempio attribuendo alla medesima Autorità Giudiziaria i poteri connessi alla esecuzione di rogatorie sia dal lato attivo che dal lato passivo, riservando solo un controllo formale di esecuzione alla Autorità Giudiziaria di secondo grado. In tal senso, allo stato, la netta distinzione tra le rogatorie attive e quelle passive, soprattutto nella fase investigativa, ha costituito un elemento di notevole complicazione e spesso di confusione con i corrispondenti paesi esteri nonché di inefficienza nella concreta esecuzione delle attività di indagine necessarie (Ferrara- Gasparre); non solo, come evidenzia Castellani, una richiesta passiva – anche di MAE - potrebbe essere lo stimolo per un'indagine autonoma nello Stato richiesto. Tale problema è risolto nel disegno di legge di recepimento della Convenzione di Bruxelles del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale.

5) ridurre il potere discrezionale degli Stati membri dell'Unione Europea nell'accoglimento, o meglio nell'eventuale rigetto di determinati provvedimenti istruttori, nel caso gli stessi abbiano superato il vaglio della autorità Giudiziaria nazionale; tale circostanza appare particolarmente decisiva in materia di esecuzione di attività di intercettazione e di altre forme invasive di limitazione della libertà personale (es. caso in cui l'A.G. Spagnola si è rifiutata di dare esecuzione a decreti di intercettazione emessi legittimamente dalla A.G. italiana per la ricerca e cattura di latitanti operanti in quel paese nonostante non vi fossero altri mezzi investigativi idonei per effettuare tali accertamenti e si ricadesse nell'ambito dei 32 reati previsti dalla legislazione europea per la cooperazione rafforzata).

6) Nella prassi si evidenzia l'utilità e la efficacia dei contatti che si instaurano tra le singole Autorità Giudiziarie e gli ufficiali di polizia giudiziaria di collegamento (Procura di Palermo, Ferrara – Spedale). Non è raro, infatti, che nel corso delle indagini emergano profili di "anomalia" con riguardo ad entità (persone fisiche o giuridiche) straniere o ad operazioni finanziarie poste in essere anche solo in parte all'estero.

Tuttavia sovente il consolidamento del sospetto sino al compiuto accertamento della (eventuale) relativa illiceità dipende dalla lettura congiunta di dati in possesso ad Autorità diverse. Così è ad esempio, sempre più spesso, nel caso di reati finanziari, dei reati di riciclaggio e di intestazione posti in essere mediante investimenti esteri: in questi casi emerge come l'illiceità originaria delle risorse investite o il fine elusivo delle condotte possa essere adeguatamente messo a fuoco solo a condizione che si riesca ad inquadrare in modo adeguato la porzione di condotta posta in essere al di fuori del territorio della propria giurisdizione. Ebbene, con riguardo a tali attività di indagine, caratterizzate nella fase iniziale dal carattere spiccatamente esplorativo, si reputa particolarmente utile instaurare contatti

diretti, più e ancor prima che con le Autorità Giudiziarie estere di riferimento, con i rappresentanti delle forze dell'ordine di collegamento sul territorio, capaci di fornire in breve termine informazioni selezionate e puntuali in ordine alla fondatezza dei sospetti esternati dalla magistratura. Solo una volta ricevute le informazioni richieste – nei limiti fissati dalle regole di legge che disciplinano la estensibilità delle risultanze istruttorie – può essere adeguatamente parametrata e delimitata la richiesta di cooperazione internazionale avanzata alla A.G., scongiurando il rischio di richieste (eccessivamente) esplorative, destinate nella maggioranza dei casi ad essere vane o non risolutive (se non addirittura rigettate de plano): vane ove non correttamente indirizzate e prive delle informazioni sufficienti a mettere in condizione la A.G. ricevente di operare in modo proficuo (e non potendosi pretendere che i magistrati riceventi pongano in essere ampie e lunghe indagini per conto della Autorità richiedente, avendo sovente solo una vaga idea delle finalità perseguite dei colleghi); non risolutive, ove destinate ad essere seguite da ulteriori indagini, il cui oggetto e le cui modalità devono essere determinate alla luce dei risultati delle rogatorie precedenti. Un esempio efficace di tali modalità di interrelazione e scambio internazionale di informazioni è dato da una recente indagine condotta dalla Procura di Palermo, culminata nel sequestro di ingenti capitali fittiziamente intestati a terzi e trasferiti nel territorio del Principato di Andorra da alcuni soggetti italiani raggiunti, poco prima, da misura di prevenzione reale.

7) Informatizzazione: emerge la necessità di informatizzazione nell'archiviazione delle richieste di cooperazione giudiziaria

8) Concentrazione dei poteri, o perlomeno la valorizzazione del ruolo della DNA in termini di controllo e coordinamento (Patrone suggerisce): “la dimensione internazionale richieda sempre un minimo di concentrazione di potere a livello centrale, cosa che ad esempio accade in Francia dove c'è un Ufficio che controlla gli atti in uscita, non li “impone”, ma quantomeno sa cosa si sta chiedendo e a chi... sennò si scivolerebbe nell'improvvisazione!”

9) Rapporti con paesi terzi. Criticità e proposta (tratto dalla audizione con Selvaggi): accordi della DNA. Come evidenziato da Selvaggi nella sua audizione presentano una qualche criticità gli accordi che la DNA è solita fare con altri Paesi. “Al riguardo è utile segnalare come il Ministero degli esteri abbia sempre guardato a tale attivismo con sospetto; sospetto dovuto al fatto che, sul piano internazionale, è appunto quel Ministero il soggetto che rappresenta il nostro Paese. Nella pubblicazione della Collana di manuali di pratica consolare ed amministrativa del Ministero degli Affari esteri [Procedure pratiche relative alla stesura degli accordi internazionali, Roma, maggio 1998, p. 4, del Servizio del Contenzioso diplomatico, Note sull'applicazione della circolare n. 5 del 19 aprile 1995], appare una conclusione tranchante: premesso che “ogni atto internazionale stipulato da organi non appartenenti al potere esecutivo va inquadrato come una ingerenza nella sfera esclusiva di quest'ultimo e quindi suscettibile di generare un conflitto tra poteri dello Stato”, conclude nel senso che “non possono essere ammessi atti internazionali che non siano stati stipulati dall'autorità a cui compete ab initio tale potere.... Da ciò consegue che quegli atti debbono essere considerati nulli”.

Questa prassi, come detto, non è ben vista dal nostro Ministero degli esteri. Con conseguenze, devo dire, non sempre gradevoli: a volte capita che si ricevano richieste di

cooperazioni giudiziaria che invocano il rispetto di questi accordi o che comunque invocano cooperazione giudiziaria sulla base del principio di reciprocità. Obblighi e reciprocità, invece, insussistenti sotto il profilo del diritto internazionale.

Non sarebbe forse esercizio inutile quello di verificare la perdurante validità di tale affermazione ed eventualmente l'opportunità di prevedere moduli di intervento adeguati alle rapide mutazioni delle forme della criminalità, specie quella organizzata, in un mondo globalizzato (accordi in tema di investigazioni richiedono sempre l'intervento del Parlamento?). La nostra costituzione prevede (art. 80) che la ratifica di trattati internazionali sia autorizzata dalle Camere, io avevo studiato (svolgevo le funzioni di Capo del Dipartimento degli affari giustizia) la possibilità di fare degli accordi di cooperazione bilaterali che non richiedessero la ratifica parlamentare, nel contesto di una vicenda che vedeva un cittadino italiano condannato in Kazakistan invocare un trasferimento in Italia per quivi scontare la pena inflitta all'estero. La questione meriterebbe di essere ulteriormente esaminata. ...”.

9) Buona Volontà: Come emerge dalle audizioni, nel settore dell'assistenza giudiziaria è fondamentale la buona volontà di cooperare, che ha consentito alle autorità italiane di cooperare nonostante, ad esempio, la mancata attuazione della convenzione del 2000 sull'assistenza giudiziaria, operiamo ancora con gli strumenti della convenzione del '59.

#### **PROPOSTA 11: La Rete giudiziaria europea e i suoi rapporti con Eurojust**

La necessità della coesistenza delle due strutture giudiziarie Eurojust e la Rete giudiziaria europea e l'esigenza di una “ridefinizione” dei loro rapporti di collaborazione (anche attraverso l'istituzionalizzazione di “canali” telematici che ne incrementino le possibilità di comunicazione diretta e continua) costituiscono obiettivi espressamente enunciati nei considerando nn. 5, 6 e 8 della decisione 2008/976.

Si tratta, del resto, di linee di orientamento ormai stabilmente fatte proprie dalle istituzioni comunitarie ed espressamente enunciate nello stesso Trattato di Lisbona, il cui art. 85, par. 1, lett. c), individua tra i compiti da assegnare ad Eurojust (oltre all'avvio ed al coordinamento di indagini ed azioni penali) il potenziamento della cooperazione giudiziaria, “anche attraverso..... una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea”.

La necessità di chiarire le rispettive funzioni dei due organismi, evitando inutili sovrapposizioni nell'ambito di un quadro di relazioni basato sui principi di complementarità e di reciproca consultazione, viene ribadita anche nel considerando n. 19 della decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa al rafforzamento dell'Eurojust, che peraltro ritiene necessario preservare, al contempo, la specificità della Rete giudiziaria europea.

Nella sua nuova articolazione funzionale, dunque, la Rete giudiziaria tende ad assumere, sia pur mantenendo una sua formale autonomia, il ruolo di “braccio operativo” dell'Eurojust, incrementandone le capacità di coordinamento investigativo attraverso una più razionale ed efficace organizzazione della presenza dei punti di contatto sul territorio dell'Unione europea.

**PROPOSTA N. 12. I diritti della difesa (relazione De Amicis – Prof. Siracusano – Prof. Paola Maggio): timori e nuove prospettive.**

Lo strumento attraverso il quale perseguire l'obiettivo di un bilanciamento della prospettiva del reciproco riconoscimento con la concorrente esigenza di una più omogenea ed efficace tutela delle garanzie difensive è stato individuato sin dalla elaborazione delle raccomandazioni contenute nel Programma di Stoccolma del 10-11 dicembre 2009, ove si è tracciata una road map fondata sulla linea di una progressiva finalizzazione delle direttive in tema di diritti e garanzie della difesa, il cui pronto ed omogeneo recepimento da parte degli Stati membri può consentire di dare ingresso, nelle procedure di cooperazione giudiziaria, alle diverse soluzioni raggiunte in quei settori dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, imponendo in tal modo, grazie al giuoco di rimandi operato sia dall'art. 6 TUE che dall'art. 52 della Carta di Nizza, una diretta subordinazione, in capo al giudice nazionale, degli standards di protezione elaborati dalla Corte EDU .

Si deve ricordare, infatti, che si è assistito, nel breve volgere di pochi anni, ad una singolare trasmutazione di istituti fondamentali del processo e della cooperazione giudiziaria penale: dall'extradizione al mandato di arresto europeo; dalla commissione rogatoria all'ordine europeo di indagine penale, con un fugace transito sul mandato europeo di ricerca della prova; dagli strumenti convenzionali che regolavano dal 1983 le procedure di trasferimento delle persone condannate ai nuovi meccanismi di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalle autorità degli Stati membri ai sensi della decisione quadro 2008/909/GAI del 27 novembre 2008, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 7 settembre 2010, n. 161. Non v'è dubbio, tuttavia, che la linea di intervento che ha segnato per circa un decennio l'attività del legislatore europeo sia stata connotata, probabilmente per ragioni di urgente difesa dalla crescente diffusione di incontrollabili fenomeni criminali di dimensione transnazionale, da una preminente valorizzazione degli obiettivi di miglioramento dell'efficacia dei meccanismi di funzionamento della cooperazione giudiziaria e di polizia, trascurando le concorrenti esigenze di bilanciamento interno alla costruzione di un modello processuale che si sarebbe rivelato inevitabilmente deforme, in assenza di un'adeguata predisposizione di presidi a tutela dell'effettivo esercizio delle garanzie difensive.

Questa linea d'intervento ha contraddistinto la genesi e le modalità di azione dei nuovi "organi investigativi para- accusatori" impegnati nell'accertamento degli illeciti in danno delle risorse comunitarie e, più in generale, dei reati transnazionali: nell'istituire Eurojust, come puntualmente osservato, non si è provveduto ad individuare mezzi e strumenti che un interlocutore privato possa opporre ai poteri di tale organo (poteri che si vanno gradatamente estendendo se si considera il ruolo che Eurojust esercita in tema di conflitti di giurisdizione); analoga scelta, inoltre, è stata fatta, quanto meno inizialmente, con riferimento ai poteri d'indagine esercitati da Olaf (i cui risultati costituiscono spesso il presupposto di un sempre più frequente numero di procedimenti nazionali); identica considerazione si registra, infine, a proposito delle investigazioni di Europol e, più in generale, in relazione alla disciplina della diffusione dei dati e delle informazioni fra organi di polizia.

In tutti questi casi, alla difesa non è stata riservata alcuna reale capacità d'intervento e di attivazione reale, rispetto a quello che di solito le viene riconosciuto negli ordinamenti processuali dei Paesi europei.

Un sensibile mutamento di marcia è rinvenibile, di contro, nell'adozione del complesso sistema di direttive tracciato dal Programma di Stoccolma del 2009, conferendo maggiore solidità alle prospettive di tutela dei diritti e delle garanzie difensive della persona coinvolta in un procedimento penale; è un salto di qualità chiaramente visibile sia nell'ambito delle procedure di consegna, sia in quelle finalizzate all'acquisizione ed alla trasmissione dei risultati probatori: da un lato, il rafforzamento delle garanzie partecipative e del diritto all'assistenza difensiva anche nel Paese emittente sembra connotare i tratti evolutivi del nuovo procedimento di esecuzione del M.A.E., dall'altro lato il riconoscimento di una maggiore capacità d'intervento e di "innovativi" spazi di operatività "autonoma" dell'ufficio difensivo sembra emergere anche nella attività di raccolta di prove transfrontaliere, ove si consideri che l'emissione di un ordine di indagine penale può essere richiesta da una persona sottoposta ad indagini o da un imputato, ovvero da un avvocato che agisce per conto di questi ultimi, nel quadro dei diritti della difesa applicabili conformemente al diritto e alla procedura penale nazionale (ex art. 1, par. 3, direttiva 2014/241/UE). Senonchè, a fronte dell'assenza di puntuali previsioni sanzionatorie, sono proprio i giudici nazionali a trovarsi di fatto investiti di un'inedita funzione di supplenza nell'ottica, per vero tutta sostanzialistica, di tutela dei diritti fondamentali

nell'ambito della circolazione extra-territoriale dei provvedimenti esteri, e in particolare degli atti probatori, con il conseguente pericolo di una frammentarietà e disorganicità di opzioni interpretative in tema di rispetto della sostanza delle garanzie difensive e dei principi del giusto processo nelle modalità di acquisizione e nella successiva valutazione di compendi probatori liberamente "circolanti" sul territorio dell'Unione: rischio, questo, che anche una decisa riaffermazione del principio del primato degli standards imposti dal diritto euro-unitario potrebbe non necessariamente soddisfare appieno<sup>17</sup>, in assenza di un quadro normativo comune e in presenza, al contempo, di un più elevato livello di tutela dei diritti fondamentali eventualmente assicurato dalle regole probatorie fissate nell'ordinamento interno.

Si evidenzia in tale direzione (Prof. Siracusano) che il solco tracciato dall'art. 82.2 del TFUE, nell'orbita di un'armonizzazione "minimale" delle regole di ammissibilità della prova, benché non adeguatamente seguito dalla direttiva 2014/41/UE istitutiva dell'OEI, indica una strada che, in relazione ai procedimenti transnazionali concernenti la criminalità organizzata, si presenta densa di incognite e foriera di rischiose derive antigarantistiche. Come spesso è avvenuto in ambito europeo, un accordo politico potrebbe più facilmente trovarsi in relazione ad alcuni più circoscritti settori; ad esempio, in prima battuta, proprio limitandone l'ambito di operatività proprio ai processi che riguardano reati di criminalità grave (quale è quella organizzata) con dimensione transnazionale. Qui, però, la convergenza, spinta dall'interesse a trovare soluzioni più adeguate in chiave repressiva, potrebbe assestarsi su di uno standard di garanzie assolutamente insufficiente in termini generali; lungo «binari speciali» meno garantiti perché dedicati, in via esclusiva, a fenomeni di particolare allarme

sociale. Il pericolo, sull'abbrivio dato da scelte caratterizzate da un migliore impatto in quanto ad efficienza, è che queste "regole minime" meno garantite finiscano, però, con acquisire una forte carica espansiva, trascinando al di là dei limiti originariamente imposti. Se ciò avvenisse, i «binari speciali» finirebbero con l'elevarsi a livello di regole comuni europee, con un evidente grave vulnus di garanzie: sia individuali, sia epistemiche. Un'evenienza, questa, intollerabile e che neanche la qualifica "europea", affidabile alla prova così formata, varrebbe a rendere meno odiosa.

Compatibilità con la Cedu del doppio binario (Prof. Maggio)

(Contributo Prof. Maggio) In materia è fondamentale anche l'influenza culturale del modello CEDU riguardo alla tenuta delle norme processuali relative ai fatti di criminalità organizzata. Fra le disposizioni eccezionali più a rischio di frizione con i precetti europei deve menzionarsi l'art. 190-bis c.p.p. che originariamente prevedeva un iter acquisitivo della prova speciale per i processi enucleati dall'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., e imponeva la tutela di un prodotto probatorio, già definito e pienamente utilizzabile. L'originaria formulazione della norma, pur corretta ed edulcorata dalla l. n. 63 del 2001 per renderla più compatibile con 17 Corte giust. UE (Grande Sezione), 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11. i principi costituzionali del "fair trial" di diretta derivazione europea, presenta ancora degli aspetti poco compatibili con il valore essenziale del contraddittorio.

Ciò nonostante, nuove emergenze politico- criminali hanno esteso questo peculiare regime derogatorio anche all'accertamento processuale dei fenomeni di tratta degli esseri umani ove, soprattutto negli ultimi anni, si sono registrati degli sviluppi dei problemi legati alla deroga probatoria<sup>18</sup>. Recentemente, il legislatore è intervenuto con il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 in particolare al fine di porre rimedio alla valutazione individualizzata della "vulnerabilità", presupposto di applicazione dell'art. 190, comma 1-bis, c.p.p. per le fattispecie penali legate al traffico di esseri umani

19. Spesso i meccanismi inferenziali del giudice erano infatti legati alla mancata esistenza di spiegazioni alternative rispetto alla condotta del teste subornato o minacciato e si riflettevano negativamente sull'obbligo motivazionale idoneo a giustificare l'alterazione del contraddittorio, appiattendolo la deroga probatoria su contenuti di tipo "vittimologico". Appariva pertanto necessaria una correzione legislativa interna al disposto dell'art. 190, comma 1 bis, c.p.p., non risultando soddisfacenti interpretazioni estensive, seppure sostenute da prospettive di "tutela integrata" delle vittime. La correzione è stata operata dal legislatore, con una riscrittura del comma 1-bis dell'art. 190- bis c.p.p. utile a riferire espressamente l'eccezione a tutte le persone offese che versino in condizione di particolare vulnerabilità. Tale nuova deroga si affianca così a quella, già esistente, in favore del minore di anni sedici, in pendenza di alcuni reati di violenza sessuale e pedofilia. L'ampliamento normativo del catalogo codicistico, ispirato dalla volontà di porre rimedio alle incertezze applicative, si espone tuttavia all'evidente obiezione relativa al progressivo svuotamento del rapporto regola-eccezione, con un'area derogatoria al principio di immediatezza che si fa sempre più ampia, travalicando i fatti di criminalità mafiosa.



La Corte costituzionale italiana ha sinora mostrato una linea di salvaguardia delle disposizioni di “doppio binario”, pur ribadendone un’accezione limitata ed intesa in termini di stretta eccezionalità per esempio con riguardo alla presunzione di adeguatezza della custodia cautelare per questa tipologia di reati (Ex plurimis, C. cost., 21/7/2010, n. 265, in Dir.pen.proc., 2010,949) o per altre deroghe codicistiche (C. cost., 14/1/2006, n. 372, in Arch. n. proc.pen., 2008, p. 119). Anche nella giurisprudenza della Corte di cassazione (Sez.I,12/1/2001, Bagarella, in C.E.D. Cass., n. 219626; Sez. VI, 22/1/1997, Dominante, in Giust.pen.,1998, II, p.499) traspare la considerazione delle peculiarità soggettive ed oggettive dei procedimenti relativi al crimine organizzato cui non sempre è possibile fornire adeguate “risposte” seguendo le norme ordinarie del codice. Sulla stessa scia, in talune decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo si è rimarcata la specificità dell’accertamento processuale dei fatti di criminalità organizzata (C.eur.dir.uomo,24 agosto 1998, Contrada c. Italia, in <http://hudoc.echr.coe.int>). La strada sinora percorsa sembra dunque confermare la possibilità di strategie normative diversificate che si muovano ovviamente nel rispetto dei principi di fondo del sistema e non alterino l’impianto del processo e allo stesso modo, sul fronte del diritto penale sostanziale, si registra la flessibilizzazione di taluni diritti e talune garanzie nel bilanciamento con le contrastanti ragioni della sicurezza (altresì ECHR, Graviano c. Italy, 10 febbraio 2005).

Può dirsi oramai affermata una considerazione “euro unitaria” della tutela processuale delle prove dichiarative, notevolmente estesa ed è altresì svincolata dalle singole nozioni statuali di “testimone”<sup>20</sup>, che ricomprende il teste de relato<sup>21</sup>, il “co-imputato” e l’ “imputato in un procedimento connesso o collegato”<sup>22</sup>. Anche in quest’ambito si deve però segnalare la necessità di contemperare queste tutele con le giuste esigenze di rispetto del diritto di difesa dell’accusato e del diritto al contraddittorio con il proprio accusatore<sup>23</sup>. Invero, nel bilanciamento degli interessi spesso confliggenti, i diritti della difesa ex art. 6 della CEDU risultano compromessi ogniqualvolta la condanna si fonda, esclusivamente, sulla deposizione di soggetti non esaminati in contraddittorio né nel corso delle indagini né durante il processo<sup>24</sup>.

Può affermarsi infatti che il fair trial ha oramai assunto l’effigie di un modello variabile che, in talune occasioni, riconosce una fisionomia peculiare al contraddittorio in funzione della tipologia delle vittime e della loro debolezza<sup>25</sup>, ma mantiene comunque il suo epicentro nella tutela dell’indagato (presunto innocente),

«altrettanto indebolito dalla stessa pendenza del processo, i cui diritti difensivi rimangono comunque inviolabili<sup>26</sup>». Pertanto, ogni eventuale deroga all’usuale audizione in contraddittorio delle vittime per garantire il diritto alla privacy o evitare loro traumi scaturenti dal confronto diretto con l’accusato (soprattutto con riguardo a fenomenologie delittuose particolarmente lesive) non deve mai spingersi sino alla totale obliterazione delle garanzie dello stesso imputato.

Si impone, dunque, una visione “duale” e contestuale, dei diritti della vittima e del reo, a ulteriore riprova delle gravi problematiche processuali e dei delicati bilanciamenti di interessi legati al contrasto penale di queste peculiari fenomenologie delittuose<sup>28</sup>.

## **PROPOSTA DI PARTE SPECIALE n. 1**

## CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CRIMINALITÀ INFORMATICA (“CYBER – ORGANISED CRIME”) (CONTRIBUTO FLOR – LUPARIA)

### *Diritto penale sostanziale*

- a) Elementi strutturali del cyber-organised crime
- b) Ruoli e responsabilità dell’ISP Giurisdizione e competenza nel cyberspace
- c) Giurisdizione e competenza nel cyberspace

Sarebbe auspicabile tener conto dei nuovi “modelli” di associazione o organizzazione criminale, che possono essere diretti alla commissione, o al concorso nella commissione, sia di reati informatici c.d. propri che di reati informatici c.d. impropri.

Dovrebbero essere presi in considerazione i diversi elementi strutturali flessibili del cyber-organised crime, in specie la a-territorialità e/o transnazionalità, che non lo identificano in una cultura o sub cultura, ovvero in una dimensione storica o territoriale, ma che possono perseguire scopi “corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso” (art. 416 bis c.p.). Sul piano sanzionatorio, fermo restando l’auspicio di rafforzamento delle attività di natura preventiva, non risulterebbe illogico un aumento di pena per quelle attività illecite che, sulla base dei risultati empirici e degli studi criminologici, vengono realizzate interamente dal cyber organised crime o da questo offerte a singoli o a organizzazioni criminali c.d. tradizionali.

---

18 L. 11 agosto 2003, n. 228.

19 Cass., sez. III, 9 marzo 2004. Conformi Cass., sez. I, 26 novembre 2015; Cass., sez. I, 23-10-2014.

20 ECHR, Engel c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976 (reperibile sul sito <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>.) Ai fini dell’attribuzione di tale status è sufficiente che le dichiarazioni rese siano idonee a incidere concretamente sulla formazione del convincimento dell’organo deputato a esprimere il giudizio in ordine alla responsabilità dell’imputato.

21 *Altre volte è stato considerato “testimone” l’autore di dichiarazioni riportate mediante testimonianza indiretta o tramite lettura in udienza, senza alcuna considerazione per l’effettiva presenza in aula (ECHR, Windisch c. Austria, 27 settembre 1990, in <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).*

22 ECHR, Lucà c. Italia, 27 febbraio 2001, (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>). S. MAFFEI, *Prove d’accusa e dichiarazioni di testimoni assenti in una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Cass. pen.*, 2001, p. 2836.

23 Cfr. ECHR, Bocos-Cuesta c. Paesi Bassi, 10 novembre 2005, § 69; ECHR, P.S. c. Germania, 20 dicembre 2001, § 22-23 (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).

24 Si vedano, fra le altre, ECHR, A.M. c. Italy, 14 dicembre 1999; ECHR, Van Mechelen e altri c. Paesi Bassi, 30 novembre 1997, (tutte rinvenibili sul sito <http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).

Rimane ad oggi irrisolta la questione relativa alla responsabilità del fornitore del servizio (Internet Service Provider), la cui collaborazione risulta però indispensabile nell'ambito delle indagini penali nel cyberspace.

- 1) Sarebbe auspicabile aggiornare la definizione di “fornitore di servizio” e dei servizi offerti nella società dell'informazione (anche ampliando le attività previste dalla direttiva 2000/31/CE, ormai obsoleta). Anche se la ridefinizione di ruoli, compiti e responsabilità dell'ISP dovrebbe provenire dall'Unione europea.
- 2) Sarebbe comunque auspicabile precisare gli obblighi di cooperazione in capo a tale soggetto nell'ambito delle investigazioni, nonché le conseguenze (sul piano della responsabilità) in caso di inadempimento (ad esempio per la mancata rimozione di contenuti illeciti a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria).
- 3) Risulta essere cruciale, però, prendere posizione sulla natura della responsabilità (solo civile oppure anche penale), tenendo presente il dibattito scientifico, in Italia ed in Europa.

Sulle questioni di giurisdizione e competenza nel cyberspace si è assistito a oscillazioni interpretative giurisprudenziali, seppur legate a settori specifici. Emblematica è la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione sulla questione di competenza per il reato di accesso abusivo a sistemi informatici (Cassazione penale, SS.UU., 24 aprile 2015, (c.c. 26 marzo 2015), n. 17325). Tale decisione ha contribuito, infatti, ad evidenziare le criticità patologiche che investono non solo le regole giuridiche che governano le questioni di competenza nel cyberspace, ma anche l'approccio ed il “metodo” interpretativo giurisprudenziale, che trova notevoli difficoltà di adattamento, anzitutto “culturale”, al mutato contesto tecnologico della società di Internet. Il reato di cui all'art. 615 ter c.p. si consuma, in caso di accesso non autorizzato, con l'instaurazione del dialogo logico con il sistema informatico o telematico del titolare e, in caso di mantenimento abusivo, con la violazione delle disposizioni del titolare. L'azione umana penalmente rilevante si manifesta esteriormente non tanto con la digitazione di comandi sulla tastiera, bensì dopo la

---

25 Si pensi alle peculiarità dei processi per reati sessuali, espressamente riconosciuta da ECHR, Lučić c. Croazia, 27 febbraio 2014, § 73 (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>), che afferma la necessità di un'interpretazione flessibile dell'art. 6 della CEDU. “Because of the dangers of the admission of such evidence, it would constitute a very important factor to balance in the scales and one which would require sufficient counterbalancing factors, including the existence of strong procedural safeguards”. In precedenza, ECHR, W. c. Finlandia, 24 aprile 2007, *ivi*, § 45.

26 Così, O. MAZZA, Misure di protezione della vittima fonte di prova, in *Giur. it.*, 2012, p. 475 ss.

27 Cfr. ECHR, Lučić c. Croazia, 27 febbraio 2014, *cit.*, § 75; ECHR, S.N. c. Sweden, 1 novembre 2001, § 47, ECHR, Zdravko Petrov c. Bulgaria, 23 giugno 2011, § 35 (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).

28 ECHR, Ben Moumen c. Italy, 31 maggio 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/hudoc/default.asp>).

mediazione di processi logici di automazione e di “intermediari” tecnici che consentono la produzione degli effetti di quella attività. In altri termini il dialogo logico e la violazione delle disposizioni del titolare possono realizzarsi dopo l’autenticazione da parte del sistema di destinazione. Non rileva tanto l’“ambito territoriale”, bensì il legame fra il titolare, lo “spazio informatico” ed il bene giuridico protetto, quale nuova manifestazione del diritto fondamentale alla riservatezza, a prescindere dalla collocazione fisica del sistema, che potrebbe o meno corrispondere con quella in cui è situato il server, ma potrebbe anche non essere determinabile. Questa tesi rafforza la proposta di «ripensare il collegamento tra un dato elettronico che funge da prova in un procedimento penale e il territorio, e quindi la giurisdizione, di uno Stato membro. Di fronte alla constatazione che parlare di collocazione territoriale nei confronti di dati elettronici è sempre più illusorio, bisogna valutare se possono esserci dei criteri diversi da quello territoriale sulla base dei quali considerare un certo dato elettronico collegato ad una giurisdizione ai fini della sua acquisizione, sia diretta che transfrontaliera» (v. audizione De Matteis).

### **Proposta.**

1) Risulterebbe opportuno, dunque, rivedere le norme di cui agli artt. 8 e 9 c.p.p., tenendo presente altresì la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (Corte di Giustizia UE, 25 ottobre 2011 (C-509/09, C- 161-10) che, in tema di vittima di una lesione di un diritto della personalità per mezzo di Internet ha affermato che quest’ultima «può adire un foro, a seconda del luogo di concretizzazione del danno cagionato da detta lesione nell’Unione europea, per la totalità di tale danno. Poiché l’impatto, sui diritti della personalità di un soggetto, di un’informazione messa in rete può essere valutata meglio dal giudice del luogo in cui la presunta vittima possiede il proprio centro di interessi, l’attribuzione di competenza a tale giudice corrisponde all’obiettivo di una buona amministrazione della giustizia»

### **DATA RETENTION**

2) DATA RETENTION.

Alla luce della sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea sulla c.d. data retention del 2014 (seguita da una ulteriore decisione del 2016 – richiamata anche da audizione De Matteis) è urgente intervenire sulla disposizione di cui all’art. 132 Codice privacy, in modo da renderla compatibile con gli standard previsti dalla medesima decisione [elenco di reati gravi per cui è possibile disporre l’accesso ai dati (non per qualsiasi reato); autorità competente (giudice) ad emanare il provvedimento di acquisizione; requisiti e modalità di accesso e acquisizione nell’ambito delle indagini difensive che rispettino le medesime garanzie; definizione di disciplinari tecnici, periodicamente da rivedere ed aggiornare, che possano consentire la “verificabilità” dell’attività di estrazione svolta; previsione di elevate misure di sicurezza relative all’archiviazione dei dati; previsione delle conseguenze “sanzionatorie” in caso di accessi e acquisizioni in difformità della legge e dei disciplinari tecnici (inutilizzabilità, nullità ecc.)].

### **3. Captatore informatico (c.d. “Trojan di Stato”)**

È indispensabile disciplinare l’uso del c.d. captatore informatico, partendo dal necessario superamento del “difetto” definitorio di “intercettazione” fra gli ambiti sostanziale e processuale. A) Sarebbe auspicabile non limitarne l’uso alle attività di intercettazione, ma consentirne l’utilizzo per l’accesso segreto a sistemi informatici (compresi gli smartphone), quale mezzo per la ricerca della prova. B) E’ essenziale, a tale scopo, prevedere specificatamente casi (ad esempio solo per un catalogo ristretto di reati particolarmente gravi), modi (tecnici e giuridici) e tempi di utilizzo, che devono essere coperti da un provvedimento dell’autorità giudiziaria. C) L’assenza di un singolo requisito tecnico procedurale dovrebbe poter rendere «inutilizzabili le prove raccolte o comunque determinare dubbi sulla loro integrità e genuinità». D) È fondamentale che il disciplinare tecnico sia soggetto a continua revisione da parte delle Autorità Competenti con rilascio periodico di aggiornamenti tecnici-funzionali-procedurali. È di tutta evidenza infine che il decreto ministeriale dovrà essere scritto con la partecipazione di tutte le professionalità giuridiche e tecniche necessarie nonché con i produttori dei sistemi informatici in questione e preveda specifici modelli di verificabilità dell’attività di indagine svolta, anche attraverso strumenti di certificazione dei softwares e, eventualmente, l’accessibilità al codice sorgente, solo per completare i requisiti di verificabilità e in extrema ratio.

### **4. Modelli di cooperazione fra ISP e Law enforcement**

4. Modelli di cooperazione fra ISP e Law enforcement. Sarebbe auspicabile adottare, anche in questo settore, un modello di cooperazione fra ISP e LEAs simile a quello previsto dall’art. 2 del d.l. n. 7 del 2015 (Integrazione delle misure di prevenzione e contrasto delle attività terroristiche), convertito con la l. n. 43 del 2015, prevede un meccanismo di cooperazione forzata fra law enforcement e fornitori di servizi, nonché determinati obblighi in capo a questi ultimi. Tale modello non è privo di criticità. Ha però il pregio di disciplinare alcune attività che necessitano della collaborazione degli ISP [aggiornamento di un elenco di siti utilizzati per le attività criminali nel quale confluiscono le segnalazioni effettuate dagli organi di polizia giudiziaria; su richiesta dell'autorità giudiziaria procedente, inibizione dell'accesso ai siti inseriti nel menzionato elenco, secondo le modalità, i tempi e le soluzioni tecniche individuate e definite; indagini sotto copertura, anche per attivare o entrare in contatto con soggetti e siti nelle reti di comunicazione; ordine, almeno con decreto motivato del PM ai fornitori di servizi ovvero ai soggetti che comunque forniscono servizi di immissione e gestione, attraverso i quali il contenuto relativo a attività criminali è reso accessibile al pubblico, di provvedere alla rimozione dello stesso e, in caso di mancato adempimento, l'interdizione dell'accesso al dominio internet nelle forme e con le modalità di cui all'art. 321 c.p.p., garantendo comunque, ove tecnicamente possibile, la fruizione dei contenuti estranei alle condotte illecite; tali attività si renderebbero necessarie per monitorare non solo il web, i social networks o i social media, ma anche il deepweb e, se occorre, singole darkne].

## **5. Rimozione di pagine web, blocco, inibizione.**

Basti rilevare che nel nostro ordinamento non sono presenti strumenti quali quelli (più recentemente) disciplinati a livello europeo dalla direttiva in materia penale relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (direttiva 2011/93/UE). Essa ha previsto,

- all' art. 15, co. 3, che gli Stati adottino tutte le misure necessarie per assicurare che le investigazioni, in questo settore, avvengano con mezzi adeguati ed effettivi, "al pari della lotta alla criminalità organizzata o ad altri gravi reati".
- Il successivo co. 4 dispone, inoltre, che gli Stati assicurino l'individuazione degli autori dei reati e delle vittime anche tramite l'analisi di immagini o prodotti audio video trasmessi o resi disponibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
- L'art. 25 della stessa direttiva prevede, infine, che gli Stati adottino le misure necessarie per assicurare la tempestiva rimozione delle pagine web contenenti immagini pedopornografiche, che abbiano host nel proprio territorio, ma con la possibilità di richiedere la stessa misura anche al di fuori dei limiti territoriali Stati, inoltre, possono adottare misure di blocco di accesso degli utenti alle pagine web contenenti materiali pedopornografici. La direttiva dispone che la disciplina di tale strumento debba prevedere una procedura trasparente e delle safeguards per garantire che la restrizione sia limitata, necessaria e proporzionata, con il diritto dell'utente ad essere informato del motivo della restrizione. Tale procedura dovrebbe altresì garantire il ricorso giudiziario avverso al provvedimento che dispone il blocco dell'accesso.

In sintesi, si tratta di strumenti specifici, predisposti per la lotta al fenomeno della pedopornografia on-line, adattabili alle esigenze repressive e preventive di attività criminose che trovano nel cyberspace l'ambiente esclusivo ed ideale di manifestazione.

## **6. Task force.**

6) Task force. Sarebbe auspicabile l'istituzione, a livello nazionale, di una task force dotata di competenze tecniche/informatiche (a livello hardware, software e sistemistica) e soggetta ad un aggiornamento costante, in grado di poter operare nel web e nel deepweb, quanto meno collegata, nell'ambito dell'European Cybercrime Center (EC3) ed ai meccanismi di cooperazione previsti dalla Convenzione cybercrime, alla nuova Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), una taskforce di Europol multilaterale permanente per coordinare le investigazioni contro i network del cybercrime. Sarebbe altresì auspicabile l'adozione di piattaforme o tavoli di lavoro che prevedano la presenza di tutti gli operatori di diritto esperti nel settore (magistrati, avvocati, accademici e tecnici).

## **PROPOSTA DI PARTE SPECIALE n. 2.**

### **TRAFFICO DI ORGANI E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

A livello nazionale interno, alla luce di un'indagine comparatistica con altri importanti ordinamenti europei, emerge che l'Italia ha adottato una strategia repressiva abbastanza

adeguata in materia, anche sotto il profilo del contrasto all'intervento della criminalità organizzata: va accolto positivamente l'inserimento dell'art. 601bis, e degli altri delitti già precedentemente introdotti in materia, tra quelli il cui perseguimento da parte di un'associazione per delinquere richiede un trattamento aggravato per i capi, i promotori, i costitutori, gli organizzatori e i partecipi, ai sensi dell'art. 416, comma 6, c.p.; l'aggravante già introdotta con l'art. 7 del d.l. 152/1991 (conv. con l. 203/1991), inoltre, consente di sanzionare con un adeguato aumento di pena chi commetta tali delitti utilizzando il metodo mafioso o per agevolare l'attività di un'associazione mafiosa; la punibilità dei soggetti che commettano i reati di traffico fuori dai nostri confini nazionali, in deroga al principio di territorialità della legge penale, è assicurata dal naturale inserimento dell'art. 601bis nella sezione codicistica dei "Delitti contro la personalità individuale", per cui sarebbero applicabili gli speciali criteri di giurisdizione previsti dall'art. 604 del codice penale.

Si attende comunque un intervento di riforma che rafforzi la prevenzione e la repressione del traffico di organi, alla stregua di quanto finora avvenuto in relazione al delitto di tratta: in particolare, è opportuno

1) l'inserimento delle fattispecie tra quelle per cui l'art. 51, comma 3bis, c.p.p. prevede l'attribuzione delle indagini alle direzioni distrettuali antimafia (e, di conseguenza, tra i delitti in relazione ai quali il d.lgs. n. 159/2011 (artt. 4 e 16) applica le misure di prevenzione personali e patrimoniali ai soggetti indiziati della loro commissione, come soggetti a pericolosità qualificata e non a pericolosità generica come già previsto);

2) oltre che tra quelli per cui l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 8/1991, per come convertito con modifiche

con la l. n. 82/1991 e successivamente modificato, prevede la concessione delle speciali misure di protezione ai collaboratori di giustizia.

3) Si auspica inoltre il suo collocamento tra i delitti per cui la condanna o l'applicazione di pena su richiesta comporta l'applicazione della confisca allargata di cui all'art. 12 sexies del d.l. 306/1992, per come convertito con la legge n. 356/1992.

### **PROPOSTA DI PARTE SPECIALE n. 3:**

#### **BEST PRACTICES E PROPOSTE NELLA LOTTA ALLA TRATTA (Contributo Procura di Palermo Ferrara– Spedale, vedi Audizioni trascrizioni - contributi)**

Come emerge dalla relazione Ferrara – Spedale della procura di Palermo le problematiche connesse alla cooperazione giudiziaria si sono intensificate in relazione a fenomeni criminali come il traffico e la tratta di esseri umani (si rinvia alla relazione inserita tra i materiali di esperti). Invero, le indagini e i processi riguardanti il traffico di uomini, soprattutto lungo la rotta del Mediterraneo Centrale - che, allo stato, è quella maggiormente utilizzata -, hanno dato luogo a nuove sfide sul piano operativo e giuridico proprio perché la fase più importante del traffico di migranti via mare si svolge in un'area (le acque internazionali) dove di fatto si è da sempre ritenuto non esservi giurisdizione penale e dove, in verità, nessuno Stato aveva mai prima affermato la propria giurisdizione in passato. A ciò si aggiunga trattarsi di reati in sé di natura transnazionale e coinvolgenti eterogenee e nuove forme di criminalità organizzata. Infine, si consideri il necessario coinvolgimento di Stati africani e asiatici,

estranei all'Unione Europea, ove operano "reti criminali pluridimensionali", in grado di controllare ciascun flusso migratorio, dal paese di origine del migrante fino al paese di destinazione finale (in genere nel Nord Europa). Il problema della sussistenza della giurisdizione italiana appare ormai superato, seppure in via interpretativa grazie ad una pluralità di decisioni della giurisprudenza di legittimità (in materia si ricorda la fondamentale Cass. 11 marzo 2014 n. 18354). Ciò detto, si pone la questione delle effettive modalità di cooperazione internazionale per un efficace contrasto ad un fenomeno su cui non si può operare con le classiche e, ormai obsolete, forme di cooperazione basate sulla sola richiesta di commissione rogatoria. Ciò per vari ordini di ragioni: necessità di uno scambio rapido e completo di informazioni, sovente in tempo reale; rapporto contemporaneo con numerosi paesi coinvolti di aree geografiche diverse e sistemi giuridici spesso confliggenti; mancanza di strumenti internazionali di cooperazione con alcuni dei paesi di maggiore importanza, soprattutto in quanto luoghi di origine del fenomeno criminale; utilizzo da parte dei componenti dei gruppi criminali di strumenti di comunicazione di difficile intercettazione o perché connessi alle nuove tecnologie (social network come facebook o snapchat; comunicazioni a mezzo viber, tango, skype, whatsapp; uso del deep web e/ del dark web) ovvero, paradossalmente, perché fondati su sistemi arcaici, ma ugualmente non tracciabili (ad es. utilizzo del metodo hawala per i pagamenti dei viaggi dei migranti o delle consegne di stupefacenti). Tali considerazioni hanno indotto la Procura di Palermo ad avviare attività di coordinamento e cooperazione internazionale delle indagini secondo modalità estremamente flessibili e mutevoli, sia nei rapporti bilaterali che in quelli multilaterali, con il coinvolgimento, ad esempio, delle agenzie europee (prime tra tutte Eurojust) in tutta la fase delle indagini ovvero nella elaborazione e creazione di programmi ad hoc in relazione a specifiche situazioni. Si fa riferimento, ad esempio, alla collaborazione nell'ambito delle indagini denominate "Glauco" (relative a più associazioni a delinquere transnazionale finalizzate alla tratta ed al traffico di esseri umani, operanti in numerosi paesi, sia europei che non, contemporaneamente) in cui la collaborazione è apparsa necessaria: 1) per la identificazione dei soggetti; 2) per la individuazione dei flussi finanziari; 3) per la individuazione dei contatti dei trafficanti e/o delle vittime (con l'esecuzione di servizi di osservazione, intercettazioni, acquisizione di documentazione, individuazione dei luoghi di prima accoglienza, accertamento di proprietà immobiliari e così via); 4) per l'acquisizione legittima delle fonti di prova; 5) per la difficile individuazione nei paesi sub sahariani o nel Nord Africa dei maggiori trafficanti di uomini rimasti latitanti; 6) per la protezione dei soggetti che decidevano di collaborare con la giustizia e dei loro familiari rimasti nei paesi d'origine. In tal senso merita di essere richiamata l'esperienza specifica maturata in un caso per la individuazione e l'arresto di un trafficante di esseri umani operante tra l'Eritrea, il Sudan e la Libia in cui si è proceduto alla stipula di un vero e proprio memorandum of understanding ad hoc per il tracciamento, l'arresto e la estradizione basandosi sulla intermediazione di uno Stato terzo (la Gran Bretagna) con lo Stato (il Sudan) ove si trovava il latitante ed applicando, in assenza di trattati tra i paesi coinvolti, una interpretazione omnicomprensiva delle norme della Convenzione ONU sul crimine organizzato transnazionale e di quelle della cortesia internazionale.



Ugualmente, un'altra forma di collaborazione "atipica" certamente degna di nota è quella che vede tuttora protagonista la Procura di Palermo, sempre nell'ambito dell'attività di contrasto al traffico internazionale di esseri umani, in particolare lungo la c.d. rotta Mediterranea Centrale (sull'asse Centro Africa, Libia, Sicilia, Nord Italia, Nord Europa). In tale contesto, a seguito di un incontro tra le Autorità Giudiziarie e di Polizia dei Paesi Bassi, del Regno Unito, della Corte Penale Internazionale e, per quanto riguarda l'Italia, della Procura di Palermo e della Polizia di Stato, si è deciso di costituire un team misto A.G./P.G. per lo scambio di informazioni e per la adozione di strategie investigative comuni (da espletare poi per ciascuna Istituzione nel territorio di propria competenza) al fine di intensificare una collaborazione più intensa e concreta nella lotta contro le organizzazioni criminali che operano sulle rotte migratorie dall'Africa verso l'Europa, e in special modo contro i capi delle predette organizzazioni criminali e per la aggressione ai loro patrimoni illeciti. Invero, come emerso dalle indagini tali gruppi criminali sono responsabili del traffico di decine di migliaia di persone dalla Libia verso l'Italia e il Nord Europa (compresa la Gran Bretagna e l'Olanda), spesso in condizioni disumane, e della morte di centinaia di persone nonché di altri reati connessi alle medesime attività criminali (come ad es. violenze sessuali, riciclaggio, reati contro la fede pubblica ed altri) per i quali sarebbe anche possibile che talune di tali condotte criminose possano integrare anche crimini contro l'umanità idonei a radicare la giurisdizione della Corte Penale Internazionale. Si è, pertanto, formalizzata una proposta di cooperazione internazionale tra tutti i soggetti partecipanti con la redazione e la approvazione delle fondamentali linee guida per i futuri approfondimenti e la elaborazione di attività congiunte in particolare sul territorio libico.

Le direttrici di tale strategia di contrasto sono state individuate come di seguito indicato: individuazione e arresto dei maggiori latitanti operanti nell'area nordafricana ed in particolare in Libia; scambio informativo costante al fine di procedere alla emissione di mandati di arresto internazionale nei confronti dei componenti delle principali organizzazioni criminali operanti sulla rotta mediterranea per il traffico di migranti attraverso una lettura congiunta delle risultanze investigative acquisite dai diversi partner e soprattutto di quelle acquisite dai soggetti (come la CPI) che possono instaurare diretti rapporti di cooperazione; individuazione dei flussi finanziari riconducibili a tali gruppi criminali sia in Africa che in Europa che nei paesi offshore al fine della eventuale aggressione di tali illecite ricchezze.

Sono stati anche elaborati alcuni possibili protocolli di indagine e pianificato un costante raccordo tra le diverse Autorità al fine di conseguire risultati comuni in un progetto che presenta elementi innovativi per la contestuale partecipazione di AA.GG. e Forze dell'Ordine nazionali di diversi paesi europei e di una Istituzione con competenza sovranazionale per crimini contro l'umanità quale la Corte Penale internazionale. Si è così riusciti a sviluppare una forma di collaborazione anche verso paesi, come ad es. la Libia o gli Emirati Arabi, con i quali allo stato non vi era alcuna forma di cooperazione.

## **PROPOSTE**

- 1) definire regole chiare e reciprocamente accettate sulla giurisdizione degli Stati dell'Unione europea, per es. proprio in relazione al traffico di migranti laddove la condotta, accertata e interrotta in acque internazionali, sia in realtà rivolta a conseguire il risultato dell'ingresso dei migranti nel territorio di uno Stato membro; ciò è utile in quanto si registrano alcune riserve poste dai dispositivi europei operanti nel Mar Mediterraneo nell'ambito di Missioni Internazionali di soccorso proprio in ordine al mancato riconoscimento della giurisdizione da parte degli Stati coinvolti. In tal senso sarebbe altresì utile una modifica finalizzata ad affermare la possibile sussistenza della giurisdizione anche in relazione a fatti commessi fuori del territorio di uno Stato Membro dell'UE, quando il reato può avere effetto nel territorio di uno Stato Membro;

- 2) istituzionalizzare una più efficace cooperazione a livello europeo, soprattutto nelle fase delle indagini, prevedendo uno scambio immediato delle informazioni raccolte tramite servizi di intelligence o agenzie e missioni dell'Unione Europea, quali Frontex ed Europol, o dai singoli Paesi impiegati in tali scenari, laddove potenzialmente utili a fini investigativi. In tal senso si potrebbe prevedere un inquadramento delle squadre internazionali della Task force per l'Immigrazione Frontex come forze dell'ordine a supporto delle autorità giudiziarie e della p.g. competente;

4) rafforzare la cooperazione giudiziaria con i paesi di partenza e di transito (soprattutto nel caso dei flussi migratori), al di fuori dell'Unione Europea, anche tramite l'implementazione piena ed efficace della Convenzione dell'ONU sul Crimine Organizzato transnazionale e dei Protocolli su traffico e tratta, e con la previsione di sistemi di monitoraggio sull'opera di effettivo adattamento delle legislazioni e delle prassi più efficaci e cogenti di quelli attuali.

**TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA: Riforme auspicabili nella normativa nazionale a tutela delle vittime della tratta di persone (Relazione Nicodemi, vedi materiale esperti già pubblicato)**

#### **TUTELA DELLE VITTIME DI TRATTA.**

L'ordinamento nazionale, in particolare in seguito al recepimento della direttiva 2011/36UE, contiene norme piuttosto favorevoli per la tutela e assistenza delle vittime della tratta di persone, tuttavia vi sono alcune importanti disposizioni contenute nelle principali convenzioni internazionali e nelle direttive europee che necessitano di essere pienamente recepite.

In particolare:

1) Per quel che concerne la norma che sanziona la specifica condotta della tratta di persone, di cui all'art. 601 c.p., sarebbe opportuno introdurre una modifica che, in

recepimento dell'art. 2 della Direttiva europea e dell'art. 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta, preveda espressamente che il consenso della vittima allo sfruttamento è irrilevante in presenza di uno dei metodi coercitivi previsti.

2) Inoltre, sembra utile l'introduzione di una norma che, come disposto dall'art. 8 della Direttiva europea e dall'art. 26 della Convenzione del Consiglio d'Europa, contenga una clausola di non punibilità per chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto come conseguenza diretta di uno degli atti di cui agli artt. 600 e 601 c.p.

3) Dovrebbero anche introdursi norme nel codice di procedura penale volte al corretto recepimento delle disposizioni contenute nell'art. 12 della Direttiva europea, idonee a garantire la tutela delle vittime nelle indagini e nei procedimenti penali in cui rivestono la qualità di parti offese.

4) In recepimento all'art. 17 della direttiva europea e dell'art. 15 della Convenzione del Consiglio d'Europa, dovrebbe introdursi la garanzia di effettive forme di risarcimento alle vittime dei reati connessi alla tratta degli esseri umani e alle altre forme di grave sfruttamento, stante l'evidente limitatezza della previsione di cui all'art. 6 del D.Lgs. 24/2014.

5) In recepimento a quanto previsto dall'art. 11 par. 3 della Direttiva europea 2011/36/UE e dall'art. 14 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16.05.05, sembra opportuno che sia introdotta una norma che preveda, in modo maggiormente chiaro rispetto a quanto non sia oggi la norma vigente, che la collaborazione della vittima nel procedimento penale non è condizione necessaria per l'assistenza e la tutela dei diritti delle vittime, anche per quanto riguarda il rilascio del permesso di soggiorno.

6) Sotto tale ultimo profilo è opportuno che l'art. 18 D.Lgs. 286/98 - norma che prevede il rilascio dello speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale in favore degli stranieri che siano stati vittime di grave sfruttamento e di altri gravi delitti tra cui quelli di cui all'artt. 600 e 601 c.p. - preveda espressamente la possibilità di tale rilascio anche a prescindere dalla collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

7) Sotto il profilo del permesso di soggiorno in favore delle vittime di tali reati, al fine di garantire loro un effettivo inserimento nel contesto socio-lavorativo, sarebbe inoltre opportuno estendere a 2 anni la durata del titolo di soggiorno (attualmente, della durata di 6 mesi rinnovabile per un anno o per il periodo occorrente per motivi di giustizia), analogamente alla durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art 5 co 6 D.Lgs. 286/98.

8) Inoltre, l'Italia dovrà sicuramente adeguarsi rispetto all'introduzione del periodo di riflessione, previsto dall'art. 11 della Direttiva europea e dell'art. 13 della Convenzione del Consiglio d'Europa, di primaria importanza per un'adeguata tutela delle potenziali vittime di tratta. Tale norma potrebbe essere introdotta nello stesso art. 18 D.Lgs. 286/98.

**Tratta: AUDIZIONI MINORI (documentazione aggravata e di utilizzazione probatoria) (audizione Balsamo).**

AUDIZIONI MINORI (Balsamo).

Nella direttiva 2012/29/UE, contenente norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, una particolare attenzione è riservata alle vittime minorenni, che si presumono titolari di specifiche esigenze di protezione (art. 22

§ 4). La preminenza attribuita al loro interesse giustifica l'applicabilità, alla luce di una valutazione individuale, oltre che delle misure speciali sopra menzionate, anche di ulteriori misure stabilite dall'art. 24 della Direttiva, tra cui assume un particolare rilievo la previsione di un duplice obbligo, di documentazione aggravata e di utilizzazione probatoria, di tutte le audizioni di tali vittime, compiute nell'ambito delle indagini penali; gli Stati sono infatti tenuti a provvedere, introducendo le opportune disposizioni nel diritto interno, affinché le predette audizioni «possano essere oggetto di registrazione audiovisiva e tali registrazioni possano essere utilizzate come prova nei procedimenti penali». Sempre in ordine alla disciplina della prova, assumono una notevole rilevanza alcune specifiche regole contenute nell'art. 15 della Direttiva 2011/36/UE, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e nell'art. 20 della Direttiva 2011/92/UE, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che riguardano «tutte le audizioni» dei minori vittime ovvero testimoni dei reati in questione. Queste norme analogamente a quanto prevede (con riferimento esclusivo alle vittime) l'art. 24 della Direttiva 2012/29/UE – stabiliscono un duplice obbligo, di documentazione aggravata e di utilizzazione probatoria, da attuare con l'introduzione di opportune misure applicabili ad ogni audizione del minore (non solo, quindi, per l'esame davanti al giudice nel contraddittorio delle parti, ma anche per l'assunzione di informazioni ad opera dal pubblico ministero o dalla polizia nella fase delle indagini), in modo da consentirne la videoregistrazione e la conseguente produzione come prova nel procedimento penale, sia pure in conformità con le disposizioni di diritto interno.

Viene così sancito un duplice obbligo di fonte europea che rende assai problematica la legittimità di regolamentazioni, come quella del codice di procedura penale italiano, che, da un lato, consentono una documentazione non integrale dell'assunzione di informazioni dal minore nel corso delle indagini preliminari, e, dall'altro, ne impediscono l'uso in giudizio come prova “in positivo” della condotta illecita.

**PROPOSTA DI PARTE SPECIALE n. 4. Art. 603 bis c.p. INTERMEDIAZIONE ILLECITA E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO (si rinvia al contributo del Dott.re Davide Mancini, tra i materiali di esperti esterni)**

**PROPOSTE:**

- 1) **Valorizzare la premialità de iure condendo**

- 2) **Corretta interpretazione**
- 3) **Adozione di modelli organizzativi da parte delle imprese**

La tratta a scopo di sfruttamento del lavoro assume connotati e dimensioni sempre più diffuse e preoccupanti (si veda anche l'audizione di Mancini). Le interdipendenze in un mondo globalizzato, la spinta al profitto e la competizione economica che portano alla necessità di ridurre i costi di produzione, soprattutto in periodi recessivi e di pesante crisi economica, nonché le pratiche attuali di consumo e produzione dell'economia mondiale hanno indotto un aumento della domanda di manodopera a basso costo ed a condizioni "fuori mercato". Il rischio attuale è che la tratta a scopo di sfruttamento lavorativo diventi una componente strutturale di determinati settori produttivi, con i gruppi criminali organizzati sempre più protesi a sfruttare la vulnerabilità sociale dei lavoratori, specialmente dei lavoratori migranti (lo sfruttamento da parte dei casalesi dei lavoratori nei lavori di ricostruzione all'Acquila – settore appalti

Anche nella relazione del Dott.re Menichelli, in relazione al ruolo di Europol, emerge la realtà di organizzazioni criminali che organizzano il traffico di migranti come funzionale all'esecuzione di altre fattispecie criminali o ancora al rilievo del fenomeno come emerge nella relazione SOCTA 2017 che ne evidenzia la capacità di produrre profitto (In 2015, migrant smuggling networks offering facilitation services to reach or move within the EU generated an estimated EUR 4.7 billion to EUR 5.7 billion in profit) e i tipici modus operandi delle organizzazioni criminali in questo settore (coercizione, attraverso l'uso della violenza e di minacce nei confronti di queste persone o dei familiari che sono rimasti a casa).

Le controverse evoluzioni delle proposte del legislatore in tema di sfruttamento lavorativo hanno segnato, dunque, un punto con l'introduzione della fattispecie di "caporalato", art. 603 c.p. con la legge 199/2016. A ciò si è pervenuti malgrado voci di dissenso che ritenevano tale disegno di legge troppo penalizzante per la parte datoriale. Invece si può ritenere che la modifica dell'art. 603bis c.p. è anche espressione dei canoni di ragionevolezza e di eguaglianza, ove si consideri che l'estensione di tutela penale anche allo sfruttamento subito dal datore di lavoro (e non solo dagli intermediari) colma un'anomalia dell'ordinamento, che lasciava privi di tutela i lavoratori non migranti irregolari. La disciplina penalistica, allora, e le annesse misure economiche mirano a tutelare le ragioni, anche di carattere patrimoniale, degli imprenditori che esercitano la loro attività nel rispetto delle norme garantendo la primaria rilevanza del principio del rispetto della concorrenza leale nei settori produttivi, scoraggiando il ricorso a pratiche illecite di intermediazione e sfruttamento che, oltre a violare i diritti fondamentali dei lavoratori, alterano la competizione economica, barando sul minor costo del lavoro, omesse contribuzioni, evasione fiscale, standard insufficienti di sicurezza. In sostanza, sotteso alla legge 199 vi è il concetto della "convenienza", nell'interesse generale, del rispetto dei diritti dei lavoratori vulnerabili. Così come l'economia mafiosa non è conveniente per la collettività e per gli imprenditori onesti, allo stesso modo non lo è lo sfruttamento dei lavoratori in un contesto di illegalità e/o di parasschiavismo. La nuova fattispecie, allora, la nuova formulazione dell'art. 603bis c.p. e le altre previsioni della legge 199/2016 Fuori da ogni residuo dubbio, quindi, si può dire che non

mirano al controllo ed alla repressione ottusa dei settori produttivi. Gli obiettivi reali non possono non essere condivisi da tutti, visto che la legge intende punire, senza equivoci o sacche di esenzione, il caporalato e le violazioni dei diritti fondamentali dei lavoratori operate anche dai datori di lavoro. Obiettivo immediatamente connesso è il contrasto al lavoro nero che genera economia sommersa e altera le regole della leale concorrenza tra imprese, determinando tangibili e drammatiche ripercussioni sulle comunità e nei territori. Ed è proprio in questo depauperamento di valori, oltre che del tessuto socio-economico dei territori, non più solo del meridione ma anche delle zone più ricche del Paese, che la criminalità organizzata, vecchia e nuova, affonda le sue radici malsane.

## **PROPOSTE.**

1) Forse il legislatore avrebbe potuto ulteriormente arricchire il significato della “convenienza” delle scelte di legalità, adottando soluzioni ancora più marcate, come per il caso della premialità per la persona offesa collaborativa con l’autorità giudiziaria.

2) Le critiche, spesso strumentali, all’impostazione privilegiata dal legislatore con la legge 199 hanno cavalcato i timori connessi ad una presunta sovraesposizione dei datori di lavoro che, ai sensi del nuovo art. 603bis c.p., sarebbero penalizzati in maniera eccessiva quando, ad esempio – magari anche occasionalmente – violassero le norme sui salari minimi ovvero sull’orario di lavoro. Tuttavia, la lettura del nuovo testo normativo esclude che il datore di lavoro possa commettere il delitto con isolate condotte illecite. Piuttosto, la descrizione del fatto tipico evidenzia un modello di incriminazione che presume una certa abitudine della condotta (le condotte devono essere “reiterate”); deve sussistere quasi una sorta di politica imprenditoriale, richiedendosi la ricorrenza congiunta delle condizioni di sfruttamento cui sono sottoposti i lavoratori e dell’appropriamento della loro situazione di vulnerabilità (stato di bisogno).

3) Peraltro, proprio in questa ottica, l’estensione della responsabilità da reato degli enti alla nuova fattispecie dell’art. 603bis c.p. deve comportare l’adozione di modelli organizzativi (artt. 6 e 7 d.lgs. 231/2001) nella gestione aziendale, che potranno assumere un fondamentale ruolo di prevenzione di tale fenomeno criminale.

4) Sarebbe stato certamente più opportuno effettuare un riferimento alla condizione di vulnerabilità, piuttosto che allo stato di bisogno, di cui parla la direttiva 2011/36/EU e - dal 2014 - anche l’art. 601 c.p., sia per eliminare il riferimento a terminologie più aderenti ad altre realtà deboli (si pensi ai fenomeni dell’usura) sia per armonizzare la terminologia giuridica nel settore del vulnus ai diritti umani dei soggetti “deboli”. Tuttavia, l’aspetto terminologico, seppur criticabile non dovrebbe essere pregiudizievole, stante il pacifico insegnamento della corte di cassazione che uniforma lo stato di bisogno alla posizione di vulnerabilità, già prevista sin dalla decisione quadro dell’Unione Europea del 19 luglio 2002.

5) Dall’audizione con il Dott.re Mancini emerge l’importanza di formare gli ispettori del lavoro nello svolgimento della loro attività a riconoscere e segnalare quelle anomalie che possono rappresentare degli indicatori di rischio circa la consumazione dei reati in questione, che sono difficili da accertare e provare (“fenomeno diffuso, enorme sommerso”); anche la

procura di Teramo ha elaborato un protocollo con indicatori e molti si trovano in documenti sovranazionali.

## **PROPOSTA DI PARTE SPECIALE n. 5**

### **IL REATO DI CLANDESTINITÀ (Prof. Gian Luigi Gatta, allegato n. in materiali di esperti già pubblicati – contributo aggiornato per gli Stati Generali): ABROGAZIONE.**

Il binomio criminalità-immigrazione appartiene all'immaginario comune di ampia parte dell'opinione pubblica, in Italia, in Europa e nel mondo (compresa l'America di Trump). In tempi di dilagante terrorismo internazionale ciò è ancor più vero. Ed è altresì vero – lo si sottolinea nella relazione annuale del Procuratore Nazionale Antimafia (febbraio 2016)– che gli immigrati, specie quelli irregolari, sono altresì interessati dalla fenomenologia della criminalità organizzata di tipo mafioso: quali protagonisti delle 'mafie straniere', ovvero quali partecipi o 'manovali' delle mafie di casa nostra, impegnati per lo più, ma non solo, nello spaccio di stupefacenti. Numeri alla mano, però, gli stranieri che entrano – o tentano di entrare – illegalmente nel territorio italiano e dell'UE sono però primariamente vittime, e non già autori di reati comuni, compresi quelli della criminalità organizzata. Essi sono infatti, in primo luogo, vittime della tratta e del traffico di esseri umani, che miete da tempo un agghiacciante numero di morti annegati nel Mediterraneo. Così come i migranti sono vittime delle connesse condotte di sfruttamento, spesso realizzate da quella stessa criminalità organizzata, nostrana e straniera, che gestisce i viaggi sulle carrette del mare.

Si rinvia al contributo del Prof. Gatta per la più approfondita disamina delle ragioni a favore dell'abrogazione di tale fattispecie, ma si consideri che il ricorso al diritto penale per la tutela della gestione ordinata dei flussi migratori non solo è inutile (non offre nulla di più di quel che, non senza difficoltà, si può ottenere attraverso il diritto amministrativo), ma comporta anzi un dispendio di risorse, connesse allo svolgimento dei processi per i reati suddetti, tutti procedibili d'ufficio (in un sistema che, si badi, a differenza di altri, come quello francese, conosce il principio di obbligatorietà dell'azione penale). Abolizione della fattispecie di clandestinità: si ricorda la nota posizione del Procuratore Nazionale Antimafia Franco Roberti, che da tempo auspica l'abolizione del reato di clandestinità, come anche si ricorda nell'ultima Relazione annuale della D.N.A., dove a pagina 386 si legge: "...il Procuratore Nazionale non ha mancato di richiamare, negli scorsi mesi, l'attenzione dei competenti organi (Governo e Commissioni Parlamentari), sulla necessità di esercitare compiutamente e tempestivamente la delega n. 67/2014 conferita dal Parlamento ai fini della depenalizzazione del reato, evidenziando le difficoltà processuali ed investigative derivanti dal trattamento dei migranti come indagati di procedimento connesso, rispetto ai procedimenti nei confronti di esponenti di organizzazioni criminali". Quella posizione autorevole sottolinea il ruolo primario di vittime proprio dei c.d. immigrati 'irregolari', e aggiunge un ulteriore e non banale argomento tecnico-giuridico a sostegno di una scelta politica – quella dell'abolizione del reato di clandestinità – che dopo la mancata attuazione della citata legge delega del 2014 tornerà presto all'attenzione dell'agenda politica, anche sotto le spinte degli organi internazionali. Il Comitato ONU per i diritti umani, in un recente

e già citato documento del marzo 2017, ha infatti osservato: mentre è “apprezzabile...the great efforts made by the State party to receive and host exceptional numbers of persons fleeing armed conflict or persecution, the Committee is concerned at: (a) The non-implementation of Law no. 67/2014, which authorizes the executive to suspend the offence of irregular entry and stay in Italy”.

## **PROPOSTA DI PARTE SPECIALE n. 6.**

### **MAFIE E CORRUZIONE (contributo della Dott.ssa Valeria Scalia, tra i contributi di esperti esterni). Direttiva in materia di corruzione.**

Nella consapevolezza, emersa anche a livello nazionale, dei sempre più frequenti e preoccupanti fenomeni di commistione tra scambi corruttivi e criminalità organizzata, risulta particolarmente interessante l'accostamento - operato sempre con i dovuti distinguo - tra il fenomeno corruttivo, ormai per lo più di natura sistemica, e profondamente radicato nel tessuto amministrativo ed economico-sociale del nostro Paese, e il modello della criminalità organizzata, dimostrato anche da alcuni arresti della giurisprudenza che hanno applicato le fattispecie associative (più spesso l'art. 416 c.p., ma anche l'art. 416 bis c.p.) in relazione a diverse ipotesi relative a sistemi complessi di accordi corruttivi, strettamente collegati ad infiltrazioni della criminalità organizzata nei gangli vitali delle stesse pubbliche amministrazioni.

La pratica corruttiva assume infatti allo stesso tempo il ruolo di mezzo – insieme con il richiamo alla fama criminale, che lascia sempre aperta la possibilità di fare concretamente ricorso ai mezzi della violenza e dell'intimidazione principalmente «per creare e mantenere, all'esterno, le condizioni di una conventio ad excludendum volta ad impedire ogni possibilità di libera partecipazione alle gare pubbliche da parte di imprese che non intendano conformarsi al sistema di “regole” imposte dall'organizzazione criminale» - mediante il quale le organizzazioni criminali si insinuano nel tessuto dell'agere amministrativo (creazione di rapporti con soggetti economici operanti lecitamente sul mercato o assunzione di ruoli chiave nelle posizioni apicali di tali soggetti economici), ma anche di fine, consistente nel raggiungimento del controllo economico e di gestione del potere decisionale in un settore di primaria importanza, come quello degli appalti e delle concessioni pubblici (finendo per ottenere in tale ambito una posizione sostanzialmente monopolistica), come è risultato di lampante evidenza nella pronuncia della Corte di Cassazione sul caso di Mafia Capitale, ove si è dimostrata proprio tale duplice veste della pratica corruttiva.

Una tale consapevolezza non ha tardato a manifestarsi anche in ambito sovranazionale in una serie di documenti non vincolanti adottati dalle istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Comitato europeo economico e sociale), ove viene messa in luce la particolare pericolosità di forme di collusione tra criminalità organizzata e “colletti bianchi” e la funzionalità della corruzione di funzionari pubblici rispetto ai traffici illeciti dello stesso crimine organizzato (ad esempio, accesso ad informazioni riservate, falsificazione di documenti, manipolazione delle procedure ad evidenza pubblica, elusione di azioni di contrasto poste in essere da autorità giudiziarie e di polizia), in particolar modo nell'ambito di contratti ed appalti pubblici o di partnerships pubblico-privato, attraverso i quali le



organizzazioni criminali si infiltrano nell'economia legale, come rilevato ripetutamente dal Parlamento europeo.

In tale contesto va rilevata la particolare significatività delle misure di prevenzione come prerequisito indispensabile per garantire l'efficacia delle misure repressive apprestate e come meccanismo di ostacolo alla creazione di sistemi reticolari di collusione tra pubblica amministrazione e gruppi della criminalità organizzata, nell'ottica di un approccio integrato al fenomeno corruttivo.

Gli interventi più recenti dell'Unione europea in materia di corruzione (generalmente intesa, escludendo i lavori preparatori che concernono la considerazione della corruzione come reato connesso alla tutela degli interessi finanziari della stessa Unione) sono caratterizzati, tuttavia, dall'assenza di strumenti normativi vincolanti e dall'adozione invece di una serie di documenti da parte delle istituzioni di natura non vincolante, accanto naturalmente agli strumenti

c.d. di terzo pilastro (usando una terminologia pre- Lisbona) già esistenti, ovvero la Convenzione sulla corruzione dei pubblici funzionari delle Comunità europee e degli Stati membri del 1997 e la decisione quadro in materia di corruzione nel settore privato (2003/568/GAI).

L'unica proposta legislativa, già in corso di avanzato dibattito in sede europea, che si occupa di configurare fattispecie corruttive di matrice sovranazionale (prevedendo un'apposita circostanza aggravante all'art. 8, par. 2, nel caso in cui i reati configurati dalla stessa direttiva, e quindi anche le fattispecie corruttive, siano commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale, secondo la nozione accolta dalla decisione quadro 2008/841/GAI) anche se con uno spettro di tutela limitato appunto agli interessi finanziari dell'Unione europea, risulta la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, presentata dalla Commissione europea nel 2012.

La previsione delle fattispecie corruttive e delle altre di cui all'art. 4 (appropriazione indebita) in seno a tale proposta di Direttiva, con ambito di tutela limitato agli interessi finanziari, va considerata come una soluzione provvisoria/intermedia, inadeguata alla protezione di beni essenziali, quali la legalità, il corretto funzionamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione europea, anche alla luce del disposto dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che tutela proprio il diritto ad una buona amministrazione, come un interesse autonomo e particolarmente meritevole di protezione della stessa Unione, fondamentale altresì per assicurare il rispetto dei principi democratici e dello Stato di diritto.

D'altro canto non va sottaciuto come le condotte corruttive perpetrate nel settore privato attentino a beni altrettanto essenziali per la stessa esistenza dell'Unione, quali la concorrenza ed il corretto funzionamento del mercato interno europeo, come già riconosciuto nella decisione quadro 2003/568.

La protezione di tali interessi fondamentali risulta pertanto indispensabile al fine di assicurare l'impermeabilità dei processi decisionali della pubblica amministrazione rispetto

a forme di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, che si serve proprio delle pratiche corruttive (come strumento sofisticato di manipolazione dell'agere amministrativo), per ottenere il controllo sull'aggiudicazione di appalti e gare.

La frammentarietà del quadro giuridico internazionale di riferimento, che determina un difetto di armonizzazione, deleterio sia per assicurare un efficace contrasto del fenomeno corruttivo a livello europeo, sia per il corretto operare di altri strumenti normativi europei (direttiva antiriciclaggio o mandato d'arresto europeo), inducono a riflettere sull'esigenza di adottare una direttiva autonoma in materia di corruzione, con ambito di tutela ad ampio spettro, ossia quanto meno a protezione della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione comunitaria —, sulla base dell'art. 83, par. 1, che potrebbe coprire tuttavia solo casi caratterizzati dalla transnazionalità e dalla particolare gravità, o del paragrafo 2, TFUE, che invece consentirebbe di ricomprendere anche ipotesi prive di tali connotati ed eminentemente quelle commesse all'interno della stessa pubblica amministrazione comunitaria.

Un tale strumento normativo potrebbe contenere:

- norme minime per la definizione di reati e sanzioni in materia di contrasto della corruzione, volte a trasfondere e rimodulare in un unico atto normativo gli obblighi d'incriminazione previsti dalle predette Convenzioni internazionali (non limitati, come evidenziato, alle sole fattispecie corruttive in senso stretto) e quelli contenuti nella decisione quadro 2003/568/GAI, relativa alla corruzione nel settore privato. Si tratterebbe di una sorta di testo unico in materia corruzione, idoneo a ricomprendere sia le condotte perpetrate nel settore pubblico, sia quelle commesse nel settore privato, che interverrebbe in effetti in un settore già oggetto di misure d'armonizzazione da parte dell'Unione, e volto all'armonizzazione non solo delle fattispecie incriminatrici, ma anche dei livelli sanzionatori e dei tempi di prescrizione, con soluzioni simili a quelle prescelte nella proposta di direttiva PIF.

- nell'ambito del settore pubblico, accanto alle fattispecie di corruzione attiva e passiva ed alla definizione di pubblico funzionario, una serie di altre condotte, quali il peculato, la malversazione, l'abuso d'ufficio, la rivelazione di segreti d'ufficio ed ipotesi gravi di turbativa di gara, in grado di mettere in pericolo o ledere la stessa pubblica amministrazione europea. Dovrebbe considerarsi, invece, più attentamente l'opportunità di introdurre anche la fattispecie di traffico d'influenza, ed eventualmente in quali termini, anche in considerazione della nozione di concorso di persone che si intende accogliere, per evitare un'eccessiva anticipazione della tutela penale.

- recepimento del predetto acquis (lato sensu inteso) e adeguata considerazione dei trends emergenti a livello delle legislazioni degli Stati membri, valutando anche l'applicazione in concreto, sulla base delle indicazioni dei rapporti degli organismi di monitoraggio europei (es. GRECO e Relazione UE sulla corruzione) ed internazionali (Working Group on Bribery in seno all'OCSE e Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption in seno all'ONU).

- adeguata considerazione degli strumenti normativi già esistenti a livello europeo per prevenire e reprimere – con sanzioni diverse da quelle strettamente penali – gli episodi corruttivi, per esempio con riguardo alla materia degli appalti e della corruzione nel settore privato, alla legislazione relativa agli stessi appalti e a quella sulla concorrenza, in ossequio al principio di stretta necessità e proporzionalità del ricorso al diritto penale.

- con specifico riguardo alle interrelazioni tra corruzione e criminalità organizzata, un esplicito collegamento con gli strumenti normativi in materia di partecipazione ad un'organizzazione criminale che richiedano un innalzamento dei minimi dei massimi edittali previsti per le ipotesi base ed il regime applicabile alle ipotesi di partecipazione ad un'organizzazione criminale, in termini di prescrizione, applicazione di benefici e collaborazione con la giustizia, da integrare con promozione e sensibilizzazione ai valori dell'integrità nella società e nell'economia, mediante il coinvolgimento della stessa società civile; promozione, adozione ed applicazione di codici e norme di conformità anticorruzione nelle imprese, mediante lo sviluppo di una strategia dell'Unione sulla responsabilità sociale d'impresa,

- disciplina della protezione degli informatori (whistleblowers), come strumento indispensabile per il contrasto di tali fenomeni sia nell'ambito pubblico, sia in quello privato.

Rapporto genus-species tra i due strumenti (direttiva corruzione e direttiva PIF) che consentirebbe la perdurante applicazione della seconda ai casi caratterizzati dalla presenza di una lesione (effettiva o potenziale) degli interessi finanziari dell'Unione.

Valore aggiunto della direttiva:

- introdurre una definizione armonizzata del reato di corruzione e dei livelli sanzionatori (sia nel settore pubblico, sia in quello privato) previsti nell'ambito del territorio dell'Unione

- evitare l'accoglimento di nozioni a-tecniche, prive di un reale sostrato giuridico, nell'ambito degli strumenti non vincolanti della stessa Unione, ma anche da parte degli organismi di monitoraggio del GRECO e dell'UE volti a verificare l'idoneità delle legislazioni degli Stati membri a prevenire e reprimere la corruzione;

- rendere più agevole l'applicazione di strumenti normativi che prevedono la configurazione del reato di corruzione come presupposto di applicazione o di attivazione dello strumento normativo stesso (es. direttiva anti-riciclaggio, che prevede la corruzione come attività criminosa presupposto, ai sensi dell'art. 3, n. 4, lett. e); decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, che inserisce la corruzione tra le fattispecie per le quali si può prescindere dal requisito della doppia incriminazione, ai sensi dell'art. 2, comma 2; direttiva appalti, che prevede come motivo di esclusione dalla procedura di appalto, ai sensi dell'art. 57, l'aver riportato una condanna con sentenza definitiva per corruzione, anche se tale disposizione – diversamente dalle altre citate – individua alcuni parametri di riferimento nella definizione contenuta nell'art. 3 della Convenzione sulla corruzione dei funzionari delle (olim) Comunità europee e degli Stati membri (1997), nell'art. 2 della decisione quadro 2003/568 relativa alla corruzione nel settore privato, nonostante faccia poi ricorso al parametro

residuale delle norme nazionali, così dando ampio spazio alla possibilità di applicazioni disarmoniche della disposizione).

- rendere più agevole la cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia, al momento deficitaria sulla base dei rilievi operati dall'OLAF per ragioni imputabili a difetti di armonizzazione del diritto penale sostanziale (es. qualifica di pubblico funzionario, fattispecie), a difficoltà di coordinamento con autorità investigative o giudiziarie nazionali, a difetti di armonizzazione della disciplina processuale, mediante lo scambio di informazioni ed eventualmente l'utilizzo delle squadre investigative comuni, tra le autorità di polizia e giudiziarie nazionali, l'OLAF, Eurojust ed Europol - unica strada percorribile *rebus sic stantibus*, in attesa che i negoziati relativi all'istituzione dell'Ufficio della Procura europea possano portare a risultati concreti.

- rappresentare un corpus normativo in materia di corruzione già armonizzato e sulla base del quale l'Ufficio della Procura europea (pur con tutti i limiti che presenta la proposta di Regolamento istitutivo attualmente in itinere e pur nella consapevolezza della particolare lunghezza delle procedure di negoziato, nonostante la dichiarazione ufficiale da parte di alcuni Paesi di voler procedere mediante cooperazione rinforzata, come previsto dal par. 1, cpv. 2 e 3, dell'art. 86 TFUE) potrebbe operare più agevolmente, ove si procedesse ad un ampliamento delle competenze per materia ad esso attualmente attribuite, mediante la procedura prevista dall'art. 86, par. 4, TFUE, considerato che la corruzione rientra tra le forme di criminalità grave aventi una dimensione transnazionale, espressamente previste dal par. 1 dell'art. 83 TFUE. Una tale estensione, inoltre, analogamente a quanto previsto attualmente dall'art. 17, par. 1a, della proposta di Regolamento istitutivo dell'Ufficio della Procura europea con riguardo ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione ("offences regarding participation in a criminal organisation as defined in Framework Decision 2008/841/JHA, as implemented in national law, if the focus of the criminal activity of such a criminal organisation is to commit any of the offences referred to in paragraph 1"), potrebbe riguardare le ipotesi nelle quali le condotte corruttive

rappresentino l'attività su cui è incentrata un'organizzazione criminale, così recependo quella tendenza, instauratasi di recente nella giurisprudenza nazionale, sulla base della quale episodi di corruzione sistemica, relativi in particolare all'aggiudicazione di appalti e sovvenzioni, che – in virtù della saldatura con organizzazioni della criminalità organizzata - assumono una portata tale da piegare totalmente le regole della concorrenza e della parità di trattamento nelle procedure ad evidenza pubblica, vengono sussunti nell'ambito di operatività delle fattispecie associative, e nello specifico dell'art. 416-bis.

- riprodurre un microsistema penale, analogo a quello prospettato per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, posto a protezione di beni altrettanto fondamentali ed essenziali per la stessa sopravvivenza della costruzione europea come la legalità, l'imparzialità e il buon funzionamento dell'amministrazione europea, la compromissione dei quali attraverso infiltrazioni della criminalità organizzata nei suoi meccanismi decisionali più profondi, porta inevitabilmente alla messa in discussione degli stessi fondamenti democratici di essa, del principio della *rule of law* ed al perturbamento dell'intero ordine pubblico europeo.

## **PROPOSTA DI PARTE SPECIALE n. 7**

## **LA STRATEGIA COMUNE CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E IL TERRORISMO NELLA RECENTE LEGISLAZIONE EUROPEA (contributo del Dott.re Antonio Balsamo)**

Il Dott.re Balsamo evidenzia che nella sua recente attività normativa le istituzioni comunitarie stanno sviluppando un approccio comune nel contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo internazionale, due fenomeni criminali che in passato venivano nettamente distinti ma sono adesso percepiti come oggetto di una strategia comune, anche sul piano delle attività di indagine.

Di particolare interesse, ad avviso del Dott.re Balsamo, sotto questo profilo, appare la proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo, approvata in prima lettura il 16 febbraio 2017 dal Parlamento europeo, che muove dalla premessa che «il commercio illecito di armi da fuoco, petrolio, sostanze stupefacenti, sigarette, nonché merci e beni culturali contraffatti, come pure il traffico di esseri umani, il racket e l'estorsione sono diventati mezzi di finanziamento redditizi per i gruppi terroristici», esplicita che «in questo contesto, i legami sempre più stretti tra criminalità organizzata e gruppi terroristici costituiscono una crescente minaccia per la sicurezza dell'Unione e dovrebbero pertanto essere presi in considerazione dalle autorità degli Stati membri coinvolti in procedimenti penali» (“considerando” n. 13), e stabilisce quindi che «gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli da 3 a 12» (cioè i reati di terrorismo, i reati riconducibili a un gruppo terroristico e i reati connessi ad attività terroristiche) «dispongano di strumenti di indagine efficaci, quali quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità» (art. 20), evidenziando che «detti strumenti dovrebbero comprendere, ad esempio, la perquisizione di beni personali, l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, la captazione, la registrazione e la conservazione di audio all'interno di veicoli o di luoghi privati o pubblici, nonché di immagini di persone all'interno di veicoli e luoghi pubblici, e indagini finanziarie», e sottolineando altresì che «il ricorso a tali strumenti, conformemente al diritto nazionale, dovrebbe essere mirato e tenere conto del principio di proporzionalità nonché della natura e della gravità dei reati oggetto d'indagine, e dovrebbe rispettare il diritto alla protezione dei dati personali» (“considerando” n. 21). Nella proposta di direttiva, dunque, la considerazione della omogeneità dei mezzi di finanziamento di questi due fenomeni delittuosi si accompagna all'obbligo, per gli Stati europei, di estendere al terrorismo gli strumenti di indagine previsti per criminalità organizzata, comprese le tecniche investigative ad alto contenuto tecnologico e le indagini finanziarie.

L'intersecarsi dei rispettivi percorsi del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio mafioso è stato posto in risalto dagli esperti della materia, che hanno altresì evidenziato come il terrorismo possa contare sul supporto finanziario proveniente da attività economiche lecite, da imprese commerciali, da contribuzioni volontarie di gruppi che si ispirano a forme di solidarietà sociale o religiosa; la complessità del fenomeno è accresciuta dalla circostanza che il finanziamento delle organizzazioni terroristiche può avvenire non solo mediante tecniche di riciclaggio, ma anche attraverso l'utilizzo di canali informali e lo sfruttamento dell'economia legale.

Si evidenzia, quindi, che le due proposte presentate dalla Commissione europea il 21 dicembre 2016, ed aventi ad oggetto rispettivamente il Regolamento relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, sopra citato, ed una Direttiva sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale, costituiscono attuazione proprio degli impegni assunti nel piano d'azione di lotta contro il finanziamento del terrorismo del febbraio 2016, ma allo stesso tempo sono sicuramente idonei a produrre un salto di qualità anche nel contrasto alla criminalità organizzata.

Alla circolazione degli strumenti di indagine tra criminalità organizzata e terrorismo si accompagnano, nella proposta di direttiva, a) la prevenzione della radicalizzazione attraverso una pluralità di interventi che attribuiscono un ruolo di rilievo alla società civile (proprio come è avvenuto in Italia quando le principali forze politico-sociali hanno compiuto una precisa scelta di isolamento nei confronti del terrorismo politico degli anni '70),

b) la programmazione di una strategia congiunta tra Stati, Commissione europea e provider internet per combattere la radicalizzazione online,

c) la previsione di un obbligo di scambio di informazioni tra gli Stati non solo per la repressione ma anche per la prevenzione dei fenomeni terroristici.

Si tratta di un complesso di previsioni rispetto alle quali il sistema italiano ha tutte le caratteristiche per fungere da modello di riferimento. Tra le più importanti innovazioni introdotte negli ultimi anni nella materia in esame, vi è il complesso di competenze assegnate al Procuratore Nazionale Antimafia - e adesso anche Antiterrorismo - con il decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, grazie alle quali «il sistema giudiziario antiterrorismo possiede ora gli strumenti per assicurare il coordinamento investigativo, la circolazione delle informazioni e la condivisione delle conoscenze» (ROBERTI, Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo, in Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo, a cura di KOSTORIS e VIGANÒ, Giappichelli, Torino, 2015).

□ A ciò si aggiungono i poteri di proposta delle misure di prevenzione patrimoniali che lo stesso atto legislativo ha attribuito alla DNAA, così colmando una evidente lacuna contenuta nella disciplina previgente.

Si ritiene opportuno, inoltre, introdurre modifiche normative e organizzative in quattro settori:

A) la disciplina processuale dei nuovi strumenti di indagine resi possibili dall'evoluzione tecnologica, la cooperazione giudiziaria internazionale, la prevenzione e la formazione. La modernizzazione delle tecniche investigative in rapporto all'evoluzione tecnologica, alle dinamiche relazionali globali connesse ai fenomeni terroristici, e al rapido progresso delle forme di elusione delle captazioni, per effetto della inaccessibilità di determinate reti o della adozione di sistemi di criptazione delle comunicazioni, richiede la introduzione di una disciplina volta a chiarire in modo inequivocabile la rispettiva area di applicazione dei diversi strumenti di indagine - precisamente, intercettazione di telecomunicazioni, intercettazione di flussi e sequestro di dati informatici - al fine di consentire agli organi investigativi e giudiziari di adottare immediatamente le iniziative

processuali appropriate, senza compiere atti viziati da nullità o inutilizzabilità e quindi suscettibili di vanificare il lavoro degli inquirenti.

Si tratta di una regolamentazione assolutamente indispensabile in un momento in cui si riscontra un netto ridimensionamento delle distinzioni tra telecomunicazioni e flussi informatici (si pensi, ad esempio, alle conversazioni effettuate attraverso applicazioni come WhatsApp)<sup>29</sup>, mentre la normativa introdotta nel Codice di Procedura Penale appare frutto di interventi non coordinati tra loro e spesso contrassegnati dall'impiego di termini generici e astratti, molto lontani dall'uso comune come pure dal linguaggio tecnologico. Da ciò discendono una serie di incertezze applicative sulla individuazione della disciplina processuale appropriata, cui sta cercando di porre rimedio la giurisprudenza<sup>30</sup>, che però avrebbe bisogno di un intervento chiarificatore del legislatore per giungere a risultati univoci.

B) A ciò dovrebbe accompagnarsi una revisione della disciplina del sequestro di dati informatici, volta ad escludere espressamente la necessità della immediata consegna al destinatario del decreto di sequestro di dati informatici, stabilendo, al tempo stesso, un appropriato regime di garanzia ai fini dell'accesso "differito" al controllo da parte del Tribunale del Riesame, così da impedire il verificarsi di cause di nullità in questa delicatissima materia.

C) Per quanto attiene alla disciplina della cooperazione giudiziaria internazionale per le intercettazioni su utenze telefoniche e flussi informatici all'estero, occorre prendere in attenta considerazione le possibili conseguenze dell'applicazione dell'art. 20 della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, e ratificata con l. 21 luglio 2016, n. 149. La ratifica della Convenzione comporta la necessità di definire, nell'ambito della progettata riforma del libro XI del Codice di Procedura Penale, i presupposti per l'attivazione delle procedure di cooperazione giudiziaria in materia di intercettazioni. La scelta che appare preferibile è quella di circoscrivere l'area di applicazione della Convenzione di Bruxelles alle sole ipotesi di comunicazioni avvenute esclusivamente all'estero, in coerenza con la ratio della stessa Convenzione, finalizzata a facilitare lo svolgimento delle indagini per i reati transnazionali, e sulla base delle indicazioni univocamente offerte dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, la cui conformità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo è stata riconosciuta dalla Corte di Strasburgo con la decisione emessa il 23 febbraio 2016 nel caso Capriotti c. Italia.

Sotto questo profilo, la riforma in itinere del libro XI del Codice di Procedura Penale rappresenta una occasione importante per predisporre una chiara e completa regolamentazione del rapporto tra la cooperazione internazionale e i più moderni strumenti investigativi, in 29 La circostanza che ormai il flusso informatico è la modalità generale mediante cui si realizzano anche le intercettazioni telefoniche era stata evidenziata dalle Sezioni Unite già negli anni 1998-2000. V. Cass. Sez. Unite, 13 luglio 1998 n. 21, Gallieri, e Cass. Sez. Unite, 23 febbraio 2000 n. 6, D'Amuri,.

30 Cass., Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 40903, Grassi e altri.termini capaci di potenziare il contrasto dei reati transnazionali, anche di matrice terroristica.

D) Una ulteriore prospettiva che meriterebbe una attenta considerazione da parte del legislatore, segnatamente nell'ambito della riforma del Codice antimafia, è quella della valorizzazione del controllo preventivo sul terrorismo. Mentre nel campo della criminalità organizzata le misure di prevenzione, personali e patrimoniali, hanno conosciuto un notevole sviluppo negli ultimi anni, lo stesso non è avvenuto nel settore del terrorismo, neppure dopo l'intervento normativo (il già citato decreto-legge 18 febbraio 2015 n. 7, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43) finalizzato a contrastare il fenomeno dei foreign fighters. Eppure, l'esame del fenomeno e lo studio delle soluzioni accolte in altri ordinamenti rende evidente che la lotta al terrorismo non può essere combattuta soltanto con gli strumenti "classici" del diritto penale, ma richiede anche l'uso del sistema prevenzionistico. Sul punto, va segnalata la più recente tendenza dell'ordinamento inglese, dove la predisposizione di nuovi strumenti di contrasto del terrorismo si è tradotta nell'introduzione delle Terrorism Prevention and Investigation Measures, prevista dal Terrorism Prevention and Investigation Measures Act (TPIMA) del 2011.

Al riguardo si è sottolineato che, per rendere possibile una efficace applicazione delle misure di prevenzione antiterrorismo anche nell'ordinamento italiano, occorrerebbe però ridefinire la relativa fattispecie di pericolosità in un duplice senso:

- a) da un lato, rendendola applicabile anche agli autori di atti esecutivi (e non solo di atti preparatori) dei reati contrassegnati da finalità di terrorismo anche internazionale, come previsto anche nella relazione della Commissione Fiandaca;
- b) dall'altro lato, includendovi anche i soggetti che si limitino a dichiarare pubblicamente, ad esempio su internet, la loro adesione ai proclami fondamentalisti.

Verrebbero meno così gli effetti paradossali della attuale strutturazione della fattispecie di pericolosità relativa ai foreign fighters, che consente di applicare le misure di prevenzione, e il connesso divieto di espatrio, a chi si limita ai primi preparativi per prendere parte ad un conflitto in territorio estero, ma non anche al soggetto che inizia ad attuare l'intento programmato, ed appare ormai in procinto di lasciare il territorio nazionale.

A questo primo intervento di riforma se ne potrebbe accompagnare un altro, seguendo l'ordine di idee sviluppato in una significativa riflessione del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, che ha sottolineato l'opportunità di un adeguamento normativo volto a includere tra i destinatari delle misure di prevenzione anche i soggetti che, pur non ponendo (ancora) in essere atti preparatori obiettivamente rilevanti e diretti alla commissione di atti di terrorismo, si presentano tuttavia già pericolosi, in quanto esprimono pubblicamente, su internet, la loro adesione ai proclami fondamentalisti e il loro incitamento all'esecuzione di atti di terrorismo, lanciati via web da altri soggetti.

Una ulteriore innovazione di notevole rilievo consisterebbe nella modernizzazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale in modo da apprestare una reazione mirata agli specifici aspetti di pericolosità insiti nell'attuale fenomeno terroristico: se il luogo di manifestazione di pericolosità è il web, occorre inibirne l'accesso al potenziale terrorista sorvegliato speciale. Inoltre, come ha segnalato il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, potrebbero essere immaginate delle nuove modalità attuative della sorveglianza speciale con l'utilizzo di tecnologia innovativa con strumenti elettronici di



controllo; tale tecnologia potrebbe consentire di contenere la pericolosità dei soggetti sottoposti alla sorveglianza speciale e ottimizzare l'utilizzo delle risorse per il loro controllo, prevedendo altresì misure restrittive per il mancato rispetto delle prescrizioni imposte. Anche sotto questo profilo, appare molto significativa l'esperienza delle Terrorism Prevention and Investigation Measures, che comprendono il monitoraggio su movimenti, comunicazioni e altre attività del soggetto, con mezzi elettronici od altro genere (Monitoring measure).

Si tratta, oltretutto, di una concretizzazione delle indicazioni espresse dalla importante sentenza emessa il

23 febbraio 2017 dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso De Tommaso c. Italia.

## **ATTIVITA' SVOLTE**

Nell'ambito dei lavori del Tavolo si sono svolte delle riunioni telematiche con i componenti del tavolo e ripetute consultazioni telefoniche tra i componenti e il coordinatore.

Tra i componenti designati del tavolo la Prof. Fronza ha manifestato immediatamente la sua impossibilità a collaborare in considerazione dei tempi ristretti; il prof. Bernardi ha rimesso il mandato in corso d'opera per l'impossibilità di far fronte all'impegno e la Prof. Allegrezza, dopo aver partecipato attivamente alle riunioni telematiche, non ha potuto fornire uno specifico contributo scritto a causa di sopravvenuti problemi.

Tutti i rimanenti componenti hanno collaborato con l'invio di contributi scritti, inseriti tra i materiali dei componenti del Tavolo XV. La Prof. Sicurella si è occupata della legislazione europea in materia di crimine organizzato; il Prof. Varraso (al quale si deve un particolare ringraziamento per la disponibilità e l'apporto tecnico fornito) della legislazione in materia di squadre investigative comuni e ordine europeo di indagine; la dott.ssa Alfano ha fornito un contributo sui lavori della Commissione parlamentare antimafia europea; il dott.re Tigano si è occupato della legislazione in materia di traffico di organi come reato scopo. La Prof. Maugeri, - oltre a svolgere il lavoro di coordinamento e coinvolgimento di tutti i componenti interni ed esterni del Tavolo, le audizioni con gli esperti e i magistrati (in particolare pubblici ministeri), la stesura delle relazioni -, ha fornito specifici contributi sulla disciplina europea in materia di confisca e il suo recepimento anche nel panorama comparato, nonché sulla giurisprudenza della Corte Edu in materia.

Il coordinatore ha svolto un intenso di lavoro di coinvolgimento di esperti esterni, anche se molti colleghi non hanno aderito all'invito a causa dei tempi strettissimi di lavoro. In ogni caso hanno fornito il loro contributo il Dott.re Roberto Flor (Università di Verona), in collaborazione con il prof. Luparia (Un. di Milano), in materia di strumenti di investigazione informatica; il prof. Fabrizio Siracusano (Un. di Catania) sulla prova dichiarativa alla luce della legislazione europea; la Prof. ssa Paola Maggio (Un. di Palermo) sul doppio binario processuale e i diritti della difesa nel settore della lotta al crimine organizzato; il prof. Gianluigi Gatta (Univ. Di Milano) in materia del reato di clandestinità e i rapporti con il crimine organizzato; l'avvocato Nicodemi in materia di tratta, insieme al dott.re Mancini

(procura dell'Acquila) che ha inviato un contributo in materia di caporalato; la dott. Valeria Scalia in materia di corruzione.

Anche dei colleghi stranieri sono stati coinvolti, nonché un procuratore inglese il dott.re David Trovato, che ha inviato un elaborato sulla possibilità di applicazione di un provvedimento di confisca, misura di prevenzione nell'ordinamento britannico alla luce del POCA 2002 e della normativa europea. La Prof. Teresa Aguado (Università di Siviglia) ha inviato due contributi sulla normativa spagnola in materia di crimine organizzato e confisca, in recepimento della Direttiva 42/2014; il prof. Colin King (Università del Sussex) sui medesimi argomenti nel sistema irlandese e ha inviato dei link sulla normativa inglese in materia; la Prof. Raphaële Parizot sulla fattispecie di "association de malfaiteur" nell'ordinamento francese.

Sono state svolte bene 16 audizioni di presenza o in via telematica: con il Eugenio Selvaggi per la sua esperienza in materia di cooperazione giudiziaria e con il dott.re Balsamo (Cassazione, prima procura di Palermo e di Caltanissetta, esperto in materia di lotta al crimine organizzato e normativa europea); il Dott.re Salazar nella doppia veste di esperto in materia di cooperazione giudiziaria e di inviato della procura generale di Napoli; il dott.re Spiezia (responsabile Desk italiano di Eurojust); il dott.re Roberto Alfonso, procura generale di Milano, per la sua esperienza in materia di lotta al crimine organizzato, da ultimo nell'ambito milanese (ricordiamo che la procura di Milano ha concluso un protocollo di collaborazione con Eurojust); il dott.re Paci, procuratore aggiunto di Reggio Calabria; il dott.re Prestipino (procuratore aggiunto a Roma); il dott.re Cieri (procuratore aggiunto a Bologna); Gatti (sostituto procuratore a Bari); dott. Zuccaro (procuratore di Catania), insieme al dott.re Fanara (sostituto procuratore) e alla dott.ssa Tiziana Laudani; con la dott.ssa Carmen Giuffrida (Corte di appello di Catania) la quale ha riferito sulle problematiche dell'accoglienza delle richieste di cooperazione e di applicazione del MAE. In via telematica con i dott.ri: Luca De Matteis (sezione Cooperazione Giudiziaria Penale presso la Rappresentanza permanente italiana UE); Ignazio Patrone (magistrato di collegamento a Parigi); Sandro Menichelli (Consigliere per HDG, TWP, LEWP, Schengen, Frontiere, COSI, CATS presso la Rappresentanza Permanente d'Italia UE, già membro supplente del Consiglio di amministrazione di Frontex); Stefano Castellani (procura di Torino); Mancini (procura dell'Acquila – in particolare sull'esperienza nella lotta alla tratta e relativa cooperazione giudiziaria, anche con paesi terzi).

Per le trascrizioni delle audizioni si sono generosamente impegnati le Dott.sse Paola Miglietta – Ministero (Salazar e Paci); Antonietta Mistretta – Un. Catania (Spiezia); Chiara Mignemi - Un. Catania (Selvaggi – Balsamo); Martina Costa - Un. Catania (Castellani e De Matteis); Giulia Zappalà - Un. Catania (Menichelli e Mancini); la laureanda Francesca Ferlito - Un. Catania (Prestipino e Gatti); i Dott.ri Tigano (Cieri), Ignazio Spataro – dottorando Un. Catania (Patrone); Alfio Grasso – dottorando Un. Catania (Alfonso).

<b>Tavolo:</b>	16
<b>Titolo:</b>	Agromafie
<b>Coordinat</b>	Giancarlo CASELLI

### ABSTRACT

Dall'analisi dell'evoluzione delle mafie emerge un quadro complesso che coinvolge realtà, territori e settori economici ancora inesplorati. Se costituisce un dato ormai acquisito che 'Ndrangheta, Cosa Nostra e Camorra siano fenomeni tradizionalmente radicati nel Sud del Paese, una più adeguata considerazione richiede, oggi, la diffusione di tali modelli criminali anche nelle aree del centro e del nord, oltre che all'estero. Il settore agroalimentare, data l'importanza che riveste nel garantire il saldo positivo della bilancia commerciale, nel promuovere un flusso notevole di export e nel sostenere il reddito e l'occupazione, è fonte strategica di traffici lucrativi. Si parla, a ragione, di «mafia liquida» per indicare la capillare infiltrazione dell'economia criminale in contesti che, originariamente orientati alla legalità, sono piegati alla logica del *malaffare* attraverso l'impiego di strumenti illeciti che destabilizzano il mercato.

Dalla disponibilità di flussi dei finanziamenti europei al riciclaggio di denaro sporco anche attraverso il ricorso alla rete *online*, compreso il ricorso alle pratiche dell'usura e della estorsione, le mafie vedono un incremento del loro fatturato, nel solo comparto agroalimentare, per una somma di quasi 22 miliardi, a fronte dei 16 miliardi dell'anno precedente, secondo i dati dell'ultima rilevazione di Eurispes incrementati del 30%.

Le attività delle Forze dell'ordine e della Magistratura svelano la presenza di una mafia *silente* che non si accontenta di ricorrere all'intimidazione ma che partecipa attivamente alla vita economica e sociale senza assumere atteggiamenti prevaricatori ma piuttosto *educati*, in apparenza, per poter agire in modo indisturbato.

Nella filiera agroalimentare, la mafia silente si aggiudica il controllo di intere catene di supermercati, fissa unilateralmente il prezzo dei raccolti, gestisce il settore dei trasporti e della distribuzione, esporta il *Made in Italy* e partecipa alla produzione di *Italian sounding*.

L'evoluzione del fenomeno, al cui interno si annida anche la piaga del caporalato, chiede una risposta legislativa chiara per impedire il diffondersi di tali pratiche a partire dalla qualificazione espressa della nuova figura di *agropirateria* elaborata nell'ambito dei lavori della Commissione Caselli sulla riforma dei reati in materia agroalimentare. La previsione di specifiche misure patrimoniali deve, inoltre, essere accompagnata da soluzioni più idonee a valorizzare i beni confiscati assicurando nuova linfa ad attività economiche indebolite dalle procedure di sequestro, finanche in seguito alla loro assegnazione definitiva.

### RELAZIONE

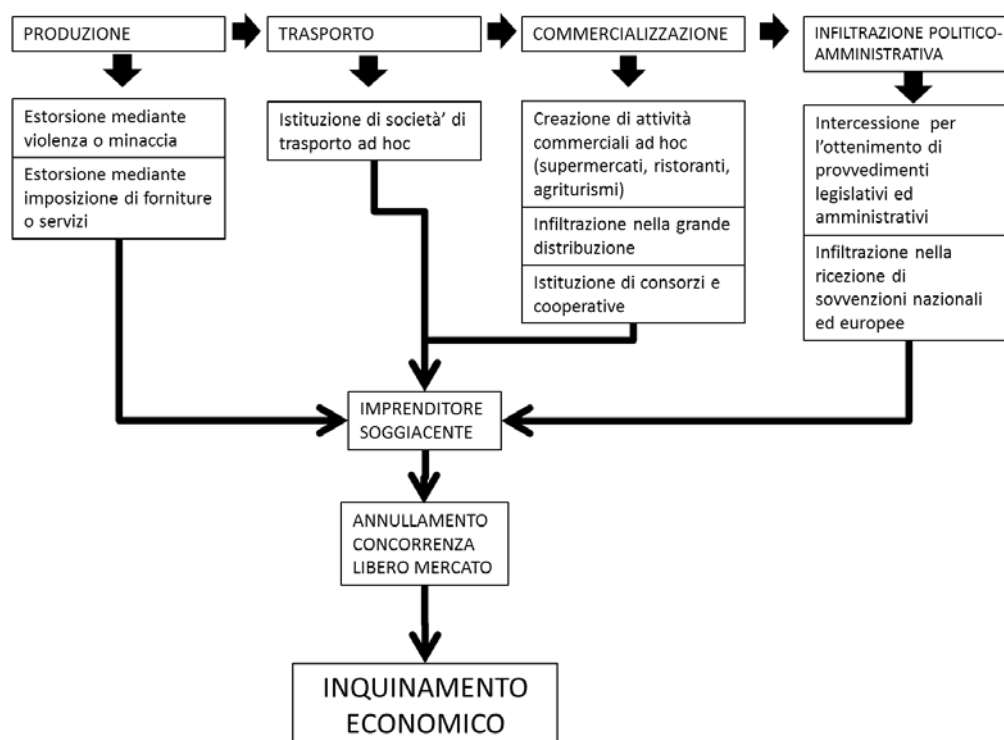
Nell'analisi delle forme e delle modalità di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore agroalimentare, emerge come lo stato di sofferenza di molte aziende, causato dalla crisi economica degli ultimi anni e dalle difficoltà di accesso al credito, abbia rafforzato l'interesse delle mafie per i fatturati garantiti da attività illecite.

L'estendersi delle aree di influenza della criminalità organizzata anche a porzioni del territorio nazionale che storicamente erano immuni da manifestazioni criminali riconducibili al controllo territoriale proprio delle associazioni di tipo mafioso, deve indurre a diffondere la conoscenza delle modalità che ne connotano l'atteggiarsi oltre i tradizionali confini geografici.

Più complessa ed estesa si presenta la filiera e più facili risultano per le agromafie le occasioni di insinuarsi nel tessuto economico locale, attraverso l'inserimento di prestanomi nella struttura societaria, lo sfruttamento del sistema di aiuti previsto a livello europeo e interno, la nazionalizzazione di prodotti ortofrutticoli importati dall'estero o, ancora, l'applicazione di interessi usurari agli imprenditori che si ritrovano coinvolti in circuiti creditizi illegali.

Nel settore di analisi, la criminalità organizzata manifesta il proprio interesse tanto nel controllo dell'intera filiera produttiva - a partire dalla proprietà di considerevoli appezzamenti di terreno fino alla vendita al dettaglio dei prodotti agricoli - quanto nel controllo delle fasi del trasporto su gomma, dei mercati ortofrutticoli e delle carni o delle attività ristorative.

La serie degli interventi illeciti può, quindi, essere così rappresentata:



Con specifico riguardo alle diverse matrici della criminalità organizzata presenti sul nostro territorio, è possibile distinguerne le modalità di infiltrazione, rilevando anche i singoli punti di contatto:

- *Cosa nostra catanese* risulta maggiormente impegnata nella gestione, diretta o mediante prestanomi, di aziende operanti nel settore ortofrutticolo, in particolare, nel settore degli agrumi. Tali aziende appaiono condotte con metodi mafiosi, attraverso l'imposizione dei loro prodotti nei punti vendita della grande distribuzione, l'impedimento della vendita di altri prodotti, l'imposizione della scelta dell'agenzia di trasporto su gomma dei prodotti e, ancora, l'impedimento degli autotrasportatori ad effettuare commesse di viaggio senza il loro consenso. Altro settore infiltrato dal sodalizio risulta quello delle carni destinate alla grande distribuzione. Per *Cosa nostra trapanese* sono, altresì, censite attività condotte nel mercato olivicolo attraverso la gestione occulta di oleifici e la conduzione di terreni agricoli adibiti anche a vigneti ed agrumeti nonché attraverso l'indebita percezione di ingenti contributi comunitari FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) ottenuti dissimulando l'effettiva proprietà dei terreni.
- I *Clan camorristici* sono attivi soprattutto nel mercato degli ortofrutticoli freschi, arrivando a controllare il più grande centro all'ingrosso ubicato a Fondi (LT) e ad acquisire una gestione monopolistica del settore dei trasporti su gomma dei prodotti, imponendo con la forza i propri vettori e lucrando sui costi di trasferimento delle merci. I proventi delle attività illecite risultano reimpiegati nell'acquisto di esercizi commerciali di ristorazione a Napoli e in altre città italiane.

La *'Ndrangheta*, attraverso l'attività delle famiglie egemoni nella provincia di Reggio Calabria, si è diffusa praticando un serrato controllo sulle attività economiche nei settori ittico, agrumicolo e dei trasporti, commettendo reati per conseguire illeciti finanziamenti comunitari. Altre indagini dei ROS hanno condotto alla individuazione di organizzazioni mafiose attive nel controllo della distribuzione all'ingrosso e al minuto di prodotti ortofrutticoli e alimentari ceduti a strutture turistico-ricettive della costa vibonese o, ancora, attive nel settore della distribuzione del caffè torrefatto e prodotti derivati, di prodotti da forno e altri generi alimentari, estromettendo con atti intimidatori i fornitori concorrenti dal territorio controllato. Ancora, sono stati oggetto di attenzione da parte della *'ndrangheta* anche i settori delle castagne e dell'uva da spremitura attraverso l'imposizione di prezzi inferiori alla metà rispetto al normale prezzo di mercato. Attraverso il controllo sui Consorzi di imprese presenti nella provincia di Reggio Calabria, le organizzazioni criminali si sono garantite la disponibilità di approvvigionamento di prodotti necessari e sufficienti ad alimentare la filiera della grande distribuzione del nord-est italiano nonché del mercato rumeno e sono riuscite a condurre attività illecite dannose per l'immagine del Made in Italy attraverso l'esportazione di olio verso gli Stati Uniti ed etichettando l'olio di sansa come olio extravergine.

- La criminalità organizzata pugliese - specie quella della provincia di Foggia - ha, invece, sfruttato le campagne vitivinicole per conseguire indebite percezioni ai danni dello Stato e dell'Unione europea.

Tutte le diverse realtà descritte, frutto delle operazioni giudiziarie che hanno consentito l'individuazione di organizzazioni criminali attive nel settore, mostrano, dunque, l'attualità di un fenomeno dinamico, per nulla sopito, che vive del controllo esercitato sul territorio e dei vantaggi derivanti dalla gestione dei centri della grande distribuzione e dei mercati ortofrutticoli. Il richiamo ad altri casi può essere esemplificativo dell'impatto del fenomeno. Il primo riguarda l'Ortomercato di Milano, città divenuta centrale per gli interessi della 'ndrangheta. Una indagine della DDA di Milano del 2007 ha accertato come numerosi esponenti della cosca Morabito di Africo, avessero creato in Milano e dintorni una rete di circa cento società, variamente intestate ad uomini di fiducia della cosca o ad essa collegati. Il castello societario aveva un vertice composto da cinque consorzi di cooperative, i quali riuscirono ad avere appalti di facchinaggio per milioni di euro da società pubbliche e private, tra le quali Poste italiane, DHL, TNT, oltre l'Ortomercato, seguiti da subappalti alle cooperative di secondo livello. Il Morabito svolgeva il compito di organizzare le compagini societarie, reclutando, tra gli uomini di fiducia del gruppo di appartenenza, gli amministratori delle società operanti all'interno dell'Ortomercato, acquisendo la disponibilità di locali per incontri e riunioni dei vari membri, i mezzi logistici, quali telefoni ed autovetture intestate ai dipendenti o amministratori delle società. Operazioni di riciclaggio avvenivano attraverso società così dette cartiere che avevano il compito di rilasciare fatture per spese inesistenti, così da favorire la ripartizione dei profitti tra i vari esponenti della cosca (quantificati in circa nove milioni euro). A dimostrazione della invasiva presenza della cosca all'interno dell'Ortomercato, si cita il contratto di affitto di locali e precisamente quelli del piano- terra dell'edificio sede della SOGEMI, nei quali, con un investimento di circa ottocentomila euro, venne aperto il night-club "For a King", la cui gestione risultava affidata alla SPAM, anch'essa con sede nello stesso edificio. Di fatto, il Morabito e i suoi sodali, erano insediati all'interno della SOGEMI, usata - con l'evidente consenso dei responsabili politici e amministrativi - a sede dei propri affari illeciti. La cosca e le sue molteplici articolazioni societarie avevano acquisito, oltre all'utilizzo delle strutture di cui sopra, anche il monopolio delle attività interne alla struttura come facchinaggio, pulizie, assunzione di lavoro giornaliero, controllo degli accessi. La sede sociale della cosca ha consentito, inoltre, di svolgere una vasta e complessa attività di importazione di sostanze stupefacenti durata dal 2003-2004 sino al 2007, che ha portato al sequestro di 250 kg. di cocaina e che ha interessato sul territorio nazionale, oltre la Lombardia, anche la Liguria e la Calabria, e, all'estero, Svizzera, Brasile, Argentina e Bolivia.

Nel 2017 l'Ortomercato di Milano è stato interessato da una nuova indagine (Operazione "Provvidenza"), questa volta della DDA di Reggio Calabria. Cambiano i protagonisti, ma di fatto si ripete la vicenda precedente. Nuova è la cosca di riferimento, quella Piromalli, nuovo il capofila (anche di esponenti di cosche alleate come Mazzaferro e Alvaro) Antonio Piromalli, attuale reggente della cosca, vecchio il metodo di inserimento, dentro la struttura di via Lombroso, così come il collegamento con attività di traffico internazionale di sostanze stupefacenti. Sottolinea la DDA di Reggio Calabria che Antonio Piromalli, almeno dal 2014 aveva assunto il controllo del MOF di Milano, attraverso la creazione di una complessa rete

di imprese e l'ausilio di una serie di affiliati e fiancheggiatori, facendo leva sul metus mafioso esercitato dalla sua persona. A tal proposito era anche socio occulto delle società Ortopiazzolla e della Polignanese, determinando le strategie commerciali delle stesse e strumentalizzandole al fine di conseguire sempre maggiori guadagni occulti attraverso la gestione di una rete

commerciale funzionale alla commercializzazione delle arance clementine di provenienza calabrese collocate, poi, sul mercato italiano della grande distribuzione, così come in Romania, Danimarca e altri Paesi. Lo stesso soggetto provvedeva personalmente al finanziamento dell'organizzazione attraverso operazioni di riciclaggio in attività imprenditoriali e commerciali, previo occultamento della illecita provenienza del denaro.

Immane l'abbinamento di traffici di sostanze stupefacenti, accertate tra le attività collaterali. Altra importante attività del Piromalli era la gestione di una holding composta da una molteplicità di imprese (sia di diritto italiano che di diritto statunitense) attive nel settore agroalimentare, con particolare riferimento alla commercializzazione ed esportazione di olio ed agrumi. In tal modo, non solo si reinvestivano i capitali provenienti dalle attività illecite (dagli "investimenti"), ma si organizzavano truffe su larga scala ai danni dei consumatori americani, producendo un cospicuo flusso continuo di denaro, peraltro, sottratto all'imposizione, attraverso false fatturazioni, utilizzo di carte di credito anonime e, comunque, pagamenti in nero ed estero su estero.

Non meno significativo è il caso del Mercato Ortofrutticolo di Fondi (MOF) - già richiamato - il più grande d'Italia e tra i più grandi d'Europa. Le intrusioni riguardanti questo importante punto di snodo tra la produzione ortofrutticola del Sud-Italia e i grandi mercati del Nord-Italia e dell'Europa, sono avvenute ad opera di 'ndrangheta e camorra. Nel 2007 fu la DDA di Reggio Calabria, a indagare su due soggetti, Carmelo e Venanzio Tripodo, residenti a Fondi, località di soggiorno obbligato del padre Domenico Tripodo, uno dei boss storici della provincia di Reggio. I due controllavano attraverso intimidazioni operate principalmente nei confronti di commercianti all'ingrosso della Calabria e della Sicilia, l'accesso di questi ultimi al mercato ortofrutticolo di Fondi (LT). In particolare essi costringevano numerosi imprenditori siciliani e calabresi del settore ad avvalersi stabilmente della loro intermediazione per lavorare nell'ambito delle spedizioni di merce dal centro agricolo di Vittoria al Mercato ortofrutticolo di Fondi, con la collaborazione di esponenti della criminalità organizzata della città siciliana. Più di recente, è stato il turno della DDA di Napoli, con l'operazione "GEA" ad accertare il passaggio del dominio su quel mercato alla camorra e precisamente ai Casalesi e ai Mallardo. Tra di essi vi era una sorta di patto di vera e propria spartizione del business dell'ortofrutta, nell'ambito del quale i Casalesi gestivano il MOF e i Mallardo i centri di Giugliano. Altra famiglia di camorra - la D'Alterio - si occupava di conseguire e mantenere la gestione monopolistica ed il controllo del trasporto su gomma da e per i mercati ortofrutticoli di Fondi, Aversa, Parete, Trentola Ducenta e Giugliano e da questi mercati verso il Sud-Italia ed in particolare verso i mercati siciliani di Palermo, Catania, Vittoria, Gela e Marsala.

Si tratta di realtà operative che hanno danneggiato gravemente l'economia e l'immagine del Paese, insinuando fattori di destabilizzazione nella filiera agroalimentare attraverso l'annullamento dei meccanismi di libera concorrenza, l'esclusione degli imprenditori onesti dalla filiera agroalimentare data anche la difficoltà di accesso al credito, la perdita di attrattività per gli investitori dell'UE o extra UE, l'interferenza sulle possibilità di creare nuovi posti di lavoro, la diffusione delle attività di riciclaggio e la connivenza di pubblici dipendenti.

Attenzione particolare deve essere dedicata anche ai meccanismi di erogazione dei fondi comunitari, spesso alterati attraverso false dichiarazioni sostitutive o falsi documenti che attestano proprietà di terreni privati o pubblici in capo a soggetti non titolati. Il sistema di controllo amministrativo dovrebbe essere a tal fine rafforzato e, comunque, sostituito rispetto alla previsione attuale, basata sulle mere autocertificazioni che non sono in grado di mostrare le storture presenti nelle procedure di assegnazione dei fondi.

La normativa attuale, sebbene per più versi collaudata nella predisposizione di adeguate reti di contrasto alla criminalità organizzata, appare ancora insufficiente nella prevenzione di fenomeni che spesso assumono dimensioni transnazionali anche grazie a filiere agroalimentari rese sempre più lunghe e complesse.

Infatti, il ricorso a tali strutture articolate risulta vantaggioso non solo per sfruttarne le potenzialità di profitto economico, ma anche per la possibilità di utilizzazione con riguardo al "territorio" in qualche modo protetto per lo svolgimento di attività di altissimo rilievo criminale, come il traffico di sostanze stupefacenti, estorsioni, caporalato, usura. In tale contesto si è dovuta registrare in zone soggette a controllo mafioso la disponibilità di alcuni creditori a ricorrere ad ambienti della criminalità organizzata locale per il recupero del proprio credito dovuto da debitori morosi e riottosi, con la ovvia consapevolezza del metodo mafioso, intimidatorio e violento cui i debitori sarebbero stati sottoposti.

Con riguardo al caporalato, preme ricordare che trattasi di fenomeno violento, presente fin dal primo dopoguerra nelle regioni meridionali d'Italia, dove è tuttora alimentato dalla forte disoccupazione e, in agricoltura, dalle esigenze di coltivazione e raccolta di prodotti agricoli che richiedono grave fatica, quali, ad esempio, il pomodoro.

La disciplina attuale, contenuta nella legge 20 ottobre 2016, n. 199, sebbene apprezzabile sul piano dello sforzo del Governo, non sembra, tuttavia, idonea a risolvere difficoltà e dubbi di interpretazione che fin qui hanno determinato la sostanziale disapplicazione della precedente normativa. Il riferimento alla condotta del datore di lavoro o dell'intermediario di avere approfittato dello stato di bisogno del lavoratore non può ritenersi sufficiente se non si definiscono compiutamente quali siano gli elementi che consentono di ravvisare le condizioni di grave sfruttamento lavorativo, diverse da quelle elencate nell'art. 603 bis, che non possono essere considerate idonee a tale finalità in assenza di violenza o minaccia. Di rilievo è poi l'aver eliminato la previsione che l'attività di intermediazione debba essere «organizzata» vale a dire che sia espressione di un'organizzazione e non anche della iniziativa di singoli che pure abbiano la disponibilità del tradizionale automezzo per il trasporto sul posto di lavoro della manodopera illecitamente reclutata. Inoltre, pur essendosi mantenuta la circostanza attenuante della «collaborazione» dell'indagato o dell'imputato, la



norma (il precedente art. 600 septies.1 c.p.) è stata integrata attenuandone l'effettiva operatività, con il richiamo alla disciplina da applicare nel caso di dichiarazioni del «collaboratore» false o reticenti. Si è, poi, prevista la confisca obbligatoria - quale misura di sicurezza - e la confisca patrimoniale che, tuttavia, potrebbero confliggere con la prospettiva di risanamento dell'azienda, riducendo notevolmente la portata dell'intervento preventivo del controllo giudiziario.

Al riguardo, si ha l'impressione della mancanza di consapevolezza in relazione alla circostanza che la repressione è momento fondamentale, ma non sufficiente per contrastare la criminalità organizzata. Infatti, non basta la «confisca dei patrimoni», pur fondamentale, per sconfiggere le agromafie se, poi, i cittadini e la società civile tutta verificano che alla confisca consegue l'abbandono, la perdita di posti di lavoro e l'incapacità/impossibilità di operare per la valorizzazione dei beni sottratti alle mafie. Nel procedere alla indicazione dei dati che caratterizzano l'azione di valorizzazione dei beni confiscati si può, in proposito, rilevare come sia estranea una misurazione esatta e univoca del patrimonio, nel senso che le rilevazioni fin qui prodotte dall'Agenzia Nazionale non consentono di individuare in maniera esatta i beni immobili confiscati utilizzabili ed effettivamente utilizzati.

In ogni caso, il numero dei beni immobili risulta assai cospicuo e distribuito in tutta Italia, con le concentrazioni più elevate nelle aree ad alta densità criminale; mentre, la relativa destinazione conserva, in linea generale, l'impostazione prevista nella legge n.109/96, circa il riutilizzo dei beni immobili per finalità sociali e pubbliche, con piccole "aperture" alla vendita operata solo dall'Agenzia Nazionale e a determinate condizioni: per finalità di lucro da parte di enti territoriali (solo in caso di gestione diretta attraverso consorzi o associazioni di Comuni o in caso di mancata assegnazione gratuita in concessione ai soggetti del terzo settore). I beni confiscati alle mafie rientrano, dunque, nel patrimonio indisponibile degli enti territoriali: per tale ragione sono impignorabili e non suscettibili di gravami ipotecari ma, al tempo, stesso, risulta difficoltosa l'attivazione di finanziamenti bancari; tra l'altro, i beni immobili confiscati assumono la natura di beni demaniali e risultano sottoposti a tutte le norme di adeguamento funzionale, di impiantistica e di abbattimento delle barriere architettoniche previste per il patrimonio pubblico o specifici per la destinazione sociale. Sono stati certamente promossi molteplici progetti di valorizzazione dei beni con fondi pubblici attraverso la diretta gestione di enti territoriali o affidati in concessione a titolo gratuito a soggetti del terzo settore ma sembra di poter valutare come, soprattutto per le imprese di media e grande dimensione aventi una dotazione aziendale rilevante o che allestiscono fasi successive di organizzazione delle attività lungo la filiera della trasformazione e commercializzazione degli alimenti, da un lato, la limitazione dei soggetti destinatari dell'assegnazione e, dall'altro lato, il modello di amministrazione oggettivamente vincolata, non si prestino ad un proficuo reinserimento produttivo e ad un'adeguata valorizzazione sociale.

Ulteriori difficoltà si riscontrano nell'applicazione degli strumenti predisposti nell'ambito della confisca dei beni di provenienza illecita, appartenenti a soggetti indiziati di far parte di associazioni mafiose. È a partire dalla legge 13 settembre 1982, n. 646 (c.d. legge Rognoni-La Torre) che si è avviato un percorso strategico di contrasto alle attività gestite

dalla criminalità organizzata, nella consapevolezza che a dover essere colpiti siano, in particolare, patrimoni e ricchezze quali strumenti attraverso cui esprimere forza e potere.

Successivamente, la legge 7 marzo 1996, n. 109 Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati ha introdotto nell'ordinamento l'istituto dell'uso sociale dei beni confiscati, la cui disciplina è basata sull'idea della restituzione al circuito della legalità dei proventi derivanti dall'accumulazione illecita.

La normativa e le sue successive modificazioni (fino al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) hanno, tuttavia, mostrato notevoli criticità a causa della difficoltà di assicurare il giusto valore di mercato ai beni e nuove opportunità di rilancio alle imprese in seguito al sequestro e per tutta la durata del procedimento o processo.

Le criticità si avvertono anche dopo che i beni sono assegnati, a causa delle particolari competenze che il soggetto, persona fisica o giuridica, è tenuto a sviluppare per riuscire a fronteggiare problematiche amministrative e gestionali di diverso tipo. Si tratta di questioni che coinvolgono anche i beni e le aziende agricole, per i quali, d'altra parte, bisogna anche tener conto della specificità dei territori al fine di poter individuare la volontà dello Stato e della società civile di sostituirsi alle agromafie nella gestione di importanti settori dell'economia.

Da questo quadro complesso, appare evidente l'importanza che vi sia uno scambio di esperienze tra magistrati che si interessano del contrasto ai sodalizi mafiosi nonché un'attiva collaborazione con le istituzioni cui sono affidati compiti di prevenzione e di coordinamento delle forze di polizia stante l'incremento degli interventi preventivi, talvolta trasformati in illeciti penali a seguito dell'anticipazione della soglia di punibilità per talune condotte cui è attribuita la qualità di reati di pericolo. Sul piano delle inspiegabili disponibilità finanziarie di grossa entità certamente utile è la collaborazione, da parte delle associazioni di categoria e della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Da ultimo, non può essere sottaciuto il ruolo delle Università degli studi (oltre quello specifico di formazione delle diverse professionalità) cui è demandato il non agevole compito di mantenere destinate le coscienze e l'attenzione, non solo degli studenti e degli stessi docenti, bensì dei cittadini tutti, alla gravità del fenomeno agromafioso, alla insufficienza dell'intervento repressivo penale, alla imprescindibile e urgente necessità di coinvolgimento della comunità - e non solo degli attori istituzionali - nella conoscenza delle dinamiche che interessano il territorio nazionale e alla esigenza di modifiche culturali nei rapporti della società che continuiamo a definire "civile", ad onta di comportamenti diffusi e condivisi che legittimano più di una riserva su tale qualificazione.

## **PROPOSTA 1 -**

### **Intensificazione dei controlli sul sistema di erogazione dei fondi pubblici**

La Politica agricola comune garantisce 27 miliardi di euro sotto forma di aiuti diretti agli agricoltori, totalmente finanziati dall'Unione europea, in quanto rientranti nel c.d. Primo pilastro. I fondi europei sono assegnati dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) o da altri organismi pagatori istituiti su base regionale. Tuttavia, occorre prendere atto della diffusa pratica di presentare false dichiarazioni sostitutive o altri documenti falsi con i quali anche i soggetti non titolati riescono ad accedere alla riserva nazionale per l'assegnazione di nuovi titoli, ad esempio, attraverso la segnalazione di terreni posti al di fuori del territorio comunale, provinciale o regionale di appartenenza.

Al fine di accedere alla riserva nazionale, accade spesso che vengano realizzate frodi attraverso la presentazione della domanda da parte di chi non sia titolare delle particelle dei terreni ma che dichiara, falsamente, di essere titolare di proprietà pubbliche per mezzo di concessioni o affitti o, addirittura, di avere la disponibilità di terreni appartenenti a soggetti privati i quali, al contrario, sono del tutto ignari dei fatti.

Le maggiori criticità riscontrate riguardano la presenza di falsi contratti di affitto o di comodato, l'utilizzo di terreni mai dichiarati in domanda da parte degli effettivi proprietari, la titolarità dichiarata di centinaia di particelle piccolissime e difficili da rintracciare, la presentazione di domande in regioni differenti rispetto ai luoghi in cui sono presenti i terreni, ecc.

Si raccomanda, pertanto, di effettuare specifici controlli sulle aziende analizzando i diversi indicatori tra cui alcune rilevanti anomalie quali, ad esempio, l'apertura del fascicolo e la sottoscrizione del mandato a ridosso della scadenza della presentazione della domanda; il trasferimento continuo del mandato di assistenza da un CAA ad un altro; il passaggio dei terreni tra soggetti diversi al fine di poter presentare ad ogni annualità domande di contributo o domande di accesso alla riserva.

A tal fine, si propone di favorire l'apertura del fascicolo aziendale da parte di tutti gli enti pubblici, al fine di realizzare un vero e proprio censimento e consentire così di rilevare immediatamente le domande di titolarità basate su false attestazioni. Si suggerisce, inoltre, di implementare il software che gestisce la banca dati al fine di disporre di maggiori parametri in grado di rilevare la presenza del maggior numero possibile di criticità nelle domande presentate.

## **PROPOSTA 2,**

### **Previsione del reato di agropirateria**

Il settore agroalimentare sconta, sul piano penale, un deficit di tutele dovuto all'assenza di regole specifiche dirette a contrastare i fenomeni di illegalità che, in modo diverso ma costante, aggrediscono l'intera filiera e danneggiano il Made in Italy.

In questo scenario si colloca la decisione del Ministro della giustizia Andrea Orlando di istituire una Commissione di studio per riformare la materia dei reati agroalimentari, considerate le notevoli difficoltà che i magistrati e le forze di polizia incontrano nel perseguimento dei reati che interessano tale ambito.

La Commissione, presieduta dal dott. Gian Carlo Caselli, ha concluso i lavori il 14 ottobre 2015, consegnando al Ministro uno schema di disegno di legge recante Nuove norme in materia di reati agroalimentari e le relative Linee guida.

Particolare rilievo assume, ai fini che qui interessano, la figura specifica dell'agropirateria che ricorre quando gli illeciti di frode in materia alimentare siano commessi da soggetti che, pur non facendo parte di vere e proprie associazioni criminali, agiscono con sistematicità attraverso l'allestimento di mezzi o attività organizzate. La commissione del reato è punita con sanzioni importanti: la reclusione è fino a sei anni e la multa fino a 75.000 euro se l'allestimento dei mezzi è diretto a commettere il reato di frode in commercio di prodotti alimentari o il reato di vendita di alimenti con segni mendaci, mentre la reclusione può raggiungere i sette anni e la multa anche i 100.000 euro se obiettivo finale è la contraffazione di alimenti a denominazione protetta.

A tutto questo si aggiunga, inoltre, la previsione della confisca del denaro, dei beni e di altre utilità di cui il condannato non sia in grado di giustificare la provenienza o di cui anche per interposta persona fisica o giuridica risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato rispetto al proprio reddito dichiarato od alla propria attività economica, nonché la previsione di pene accessorie, quali il divieto di ottenere autorizzazioni, abilitazioni o concessioni per lo svolgimento di attività imprenditoriali o il divieto di accedere a contributi, finanziamenti o altre erogazioni concessi dallo Stato, da enti pubblici o dall'Unione europea, per lo svolgimento di attività imprenditoriali.

Al fine di assicurare l'immediata applicazione delle norme in vigore, si suggerisce di sostenere l'iter di approvazione definitiva del testo di legge così elaborato.

### **PROPOSTA 3**

#### **Strumenti di sostegno alle attività di gestione e valorizzazione dei beni confiscati**

Le criticità manifestate nell'ambito delle procedure di confisca e assegnazione dei beni sequestrati in esito ad accertamenti giudiziari o a procedimenti di condanna di affiliati alle organizzazioni criminali, fanno emergere la necessità di agevolare l'attività di gestione degli stessi da parte di chi ne risulti assegnatario anche se non possiede la necessaria professionalità nel risolvere questioni amministrative e gestionali complesse. Si propone, pertanto, di prevedere la figura di un tutor che svolga, almeno nella fase immediatamente successiva all'assegnazione, funzioni di sostegno/accompagnamento del soggetto assegnatario, affinché acquisisca le competenze necessarie a proseguire, quanto prima, in autonomia, lo svolgimento delle diverse attività per una corretta e proficua amministrazione e gestione del bene o dell'azienda assegnati.

La proposta tiene conto della presenza, nell'ordinamento, di soluzioni analoghe elaborate nel settore dell'imprenditorialità giovanile del Mezzogiorno, ai sensi della legge 28 febbraio 1986,

n. 44 e successive modificazioni, ove si prevede la nomina pubblica di un tutor il quale, dopo aver valutato il progetto di un giovane aspirante imprenditore che abbia fatto domanda per ottenere finanziamenti agevolati in vista dell'avvio di una nuova impresa, segua, almeno inizialmente, il suo progetto. Si tratta di uno schema normativo e di organizzazione del

percorso imprenditoriale, la cui adattabilità alla situazione dei beni e delle aziende confiscate, potrebbe essere attentamente analizzata in tale prospettiva, al fine di creare le condizioni favorevoli a che l'uso sociale dei beni confiscati costituisca un istituto giuridico cui corrisponda una effettività economica significativa.

#### **PROPOSTA 4...**

##### **Misure di contrasto alla diffusione della criminalità organizzata nel settore ortofrutticolo**

I due più grandi mercati ortofrutticoli d'Italia e le molteplici attività ad essi connesse sono divenute terreno di conquista delle agromafie. Dalle sistematiche intrusioni nei grandi e piccoli mercati ortofrutticoli si può, anzi, cogliere una tendenza evolutiva delle stesse organizzazioni che, senza rinunciare alla gestione diretta di aziende agricole, spostano la loro attenzione verso attività immateriali, meno visibili delle prime e meno suscettibili di misure patrimoniali come sequestri e confische, ma altamente redditizie. Si tratta della intermediazione commerciale, sul piano nazionale e internazionale attraverso attività di import-export di prodotti alimentari da e per l'Italia. A livello locale, invece, è diffusa l'attività di distribuzione in esclusiva di prodotti di largo consumo, con l'imposizione agli operatori locali di una determinata marca (i prodotti principali sono quelli del caffè, latte conservato, acqua minerale, gelati industriali, linee di biscotti o prodotti di propria produzione da macellazione e panificazione). Non può considerarsi normale tutto questo, soprattutto, ove si ponga mente che, nonostante le operazioni giudiziarie, arresti e condanne, le intrusioni si rinnovano e proseguono a riprova della rilevanza strategica ed economica del controllo del settore agroalimentare. E' tempo, quindi, di suggerire alcuni rimedi per sanare il persistente vuoto di legalità che caratterizza il settore. La serie delle misure proposte può essere riferita a due distinti ambiti:

a) Misure tecniche: lettura ottica delle targhe di tutti i mezzi di trasporto rispetto a merce in entrata e in uscita dai mercati; tracciabilità delle merci, per esempio, attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla tecnologia, come il codice a barre, che garantirebbe controlli e trasparenza abbassando anche i costi; pagamenti senza contante attraverso bancomat e carte di credito, capace di smontare operazioni di riciclaggio, lavoro nero, caporalato.

b) Misure amministrative: riforma delle società municipalizzate che gestiscono tali strutture con la previsione di un referente dell'ANAC per la segnalazione di tutti i casi sospetti di appalti, subappalti e forniture di beni e servizi (pulizia, facchinaggio, in primo luogo); nomina di un responsabile della sicurezza che verifichi periodicamente, attraverso la richiesta di aggiornate certificazioni antimafia, la composizione delle società anche cooperative che operano all'interno; collegamento diretto con organi di polizia giudiziaria per concordare periodiche ispezioni e verifiche.

#### **PROPOSTA 5**

## **Rafforzamento e valorizzazione della disciplina sul caporalato**

Nel tentativo di rendere effettivo il contrasto al fenomeno del caporalato l'aspetto peculiare dell'intervento ipotizzato è costituito da una prospettiva normativa differente rispetto a quella affidata al solo art. 603 bis c.p., ritenendosi necessario integrare il più recente intervento normativo, tenendo ferme talune delle modifiche già intervenute sui profili critici di essa. Così vanno mantenute l'estensione al datore di lavoro della responsabilità per l'utilizzazione dei lavoratori illecitamente reclutati dal caporale e la soppressione della necessità che l'attività di intermediazione di quest'ultimo sia "organizzata". Deve, invece, "ritornare" tra gli elementi necessari della fattispecie l'uso della violenza o della minaccia trasformato in circostanza aggravante dalla novella del 2016 in quanto, diversamente, la responsabilità per le ipotesi di reato indicate nell'art. 603 bis c.p. sarebbe estesa a chiunque, datore di lavoro o intermediario, abbia tenuto le condotte indicate nella norma pur se in assenza di violenza o minaccia.

Eguale si propone di modificare il regime della confisca sia con il riferimento all'obbligatorietà della misura di sicurezza sia per la confisca cosiddetta allargata o patrimoniale: per quest'ultima, si propone di escludere l'estensione dell'istituto di cui all'art. 12 sexies del decreto legge n. 306/1992 convertito nella legge n. 356/1992 ai reati di cui all'art. 603 bis c.p.. Entrambe tali previsioni potrebbero confliggere con la prospettiva di risanamento dell'azienda e rendere vano l'intervento preventivo del controllo giudiziario. Si propone, quindi, che della confisca obbligatoria siano esclusi sia "le cose che servirono o furono destinate a commettere il reato", sia "i beni immobili, i macchinari, le attrezzature o gli strumenti necessari per le lavorazioni, le coltivazioni, la raccolta, la cura, la conservazione ed eventualmente la trasformazione del prodotto".

Gli aspetti qualificanti della proposta sono, infatti, quello dell'applicazione di uno strumento di prevenzione quale il controllo giudiziario dell'azienda trasferito nel procedimento penale e quello della premialità estesa alle vittime delle condotte violente ed intimidatorie di datori di lavoro e caporali, con la possibilità che la persona offesa da uno dei reati di cui all'art. 603 bis c.p., che abbia denunciato i fatti e abbia aiutato l'autorità giudiziaria o la polizia giudiziaria per l'emersione dell'accertamento di esso, possa essere assunta al lavoro su sua richiesta in un'azienda diversa da quella presso la quale sia stata vittima di grave sfruttamento lavorativo. L'assunzione dovrebbe essere subordinata al parere favorevole del Procuratore della Repubblica competente per le indagini chiamato a valutarne l'entità del contributo e la credibilità del dichiarante.

Come si è detto, inoltre, altra peculiarità dell'intervento proposto è legata all'applicazione del controllo giudiziario che al termine del periodo di applicazione si concluda con la restituzione dell'azienda al titolare e non con la confisca come previsto attualmente.

### **PROPOSTA 6**

**Selezione dei soggetti assegnatari dei beni di interesse agricolo oggetto di confisca e requisiti di professionalità**

Sono poche le aziende agricole confiscate alla criminalità organizzata recuperate e realmente valorizzate per un uso sociale e produttivo, per lo più attraverso finanziamenti pubblici europei. Il rafforzamento del contrasto alle agromafie che ha portato alla confisca di terreni agricoli di ampia superficie, con la presenza di importanti infrastrutture dotate di avviamento commerciale ha evidenziato, nel periodo più recente, obiettive difficoltà di valorizzazione, così riducendo anche il valore simbolico della risposta alle infiltrazioni nelle filiere agroalimentari, immediatamente percepito dalle comunità. In effetti, si avverte una sorta di debolezza patrimoniale dei soggetti del terzo settore nelle attività di recupero e valorizzazione di medie e grandi aziende agricole. La difficoltà evidente di attivare flussi bancari – anche a causa della impossibilità di imporre vincoli ipotecari sugli immobili – e la debolezza patrimoniale del terzo settore, rende ogni progetto di promozione dei beni confiscati che abbiano destinazione all’uso agricolo quasi impossibile senza adeguati finanziamenti pubblici. Occorre superare le difficoltà che si incontrano nell’ampliamento della serie dei soggetti beneficiari che operano nel settore agroalimentare ed eliminare le barriere burocratiche che limitano fortemente le forme consortili locali nell’opera di amministrazione e di gestione dei beni confiscati con una sostanziale semplificazione del ruolo oggi ricoperto di Stazioni Uniche Appaltanti.

Occorre, inoltre, prevedere anche il coinvolgimento di enti od organismi o società pubbliche (Invitalia, Cassa Depositi e Prestiti) per la valorizzazione di progetti relativi ad aziende di grandi dimensioni nonché sostenere le aziende agricole di piccole dimensioni attraverso la costituzione di un Fondo di rotazione per gli investimenti attraverso la previsione ed il costante accompagnamento di un esperto esterno nella qualità di “tutor aziendale”.