

elevato sono i porti e gli aeroporti. I controlli attraverso gli scanner sono solo un punto di partenza che hanno dato buoni risultati, ma sono comunque marginali rispetto al volume del traffico commerciale. Ogni Stato deve dunque sviluppare forme di cooperazione e di investigazione integrate, perché ogni singolo approdo in uno Stato membro rappresenta il luogo di ingresso per l'intera Unione Europea.

Un'altra delle finalità della visita della Commissione in Olanda è quella di discutere il fenomeno del riciclaggio di capitali illeciti e di analizzare lo stato attuale dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di contrasto a livello europeo.

L'attenzione di Europol è rivolta verso il fenomeno del riciclaggio, nelle sue dinamiche caratteristiche, in armonia con la consolidata dottrina del GAFI.

Nella precedente relazione della Commissione venne dato ampio spazio alla illustrazione dei momenti principali del fenomeno, osservato come un processo operativo a più fasi integrate:

- **collocamento** (rappresenta l'introduzione del denaro tipicamente contante nel circuito finanziario);
- **stratificazione** (intrecci e frammentazione di operazioni finanziarie operate attraverso finanziari, società commerciali, contabili ecc.);
- **integrazione** (conclude e perfeziona il processo rendendo pressoché impossibile ricostruire a ritroso tutto l'*iter* seguito, con la forte mimetizzazione delle cosiddette «piste di carta» e «piste digitali»).

La Seconda Direttiva Europea anti-riciclaggio – Direttiva 97/2001 entrata in vigore il 15 giugno 2003 – introduce prescrizioni che richiedono l'adempimento delle misure antiriciclaggio anche da parte di avvocati, notai, commercialisti e revisori qualora essi si trovino ad effettuare operazioni finanziarie per conto del cliente (sono escluse le operazioni inerenti l'area della difesa legale) che possano esporre al rischio di riciclaggio.

Le principali tecniche di contrasto mantengono validità operativa:

- attività investigativa tradizionale avviata contro persone e/o gruppi appartenenti alla criminalità organizzata;
- monitoraggio delle transazioni sospette trasmesse dalle unità di informazione finanziaria (FIU);
- informazioni provenienti dalle dogane sui movimenti transfrontalieri di denaro contante.

Il monitoraggio delle dichiarazioni sospette destinate ai Servizi di Polizia si svolge in ottemperanza all'art. 30-1 B del Trattato di Amsterdam e necessita, in un mercato europeo integrato da una sola moneta unica, di un centro di analisi delle dichiarazioni finanziarie sospette presso l'Europol capace di operare un'analisi in ambito UE. Tale metodologia avanzata richiede l'istituzione di un «*File di Analisi*» (SUSTRANS), limitato alle dichiarazioni sospette destinate alle Autorità di polizia o giudiziaria e dotato di un alto livello di protezione e confidenzialità dei dati trasmessi.

Le finalità strategiche di SUSTRANS sono il monitoraggio del *cash flow* e delle società, persone singole e/o gruppi che hanno effettuato la transazione sospetta. Invece, le finalità operative ineriscono la possibilità di sondare i collegamenti tra le transazioni sospette nell'ambito dell'UE, i differenti Files di Analisi (AWFs) e le indagini avviate dai Paesi membri in Cooperazione con Europol.

Europol sta realizzando, inoltre, il progetto *Criminal Asset Knowledge Center*, i cui obiettivi consistono nell'ottimizzazione dei processi di identificazione, sequestro, congelamento e confisca di beni provento di attività delittuose al fine di privare le organizzazioni criminali transnazionali del loro supporto finanziario. Ciò implica l'assistenza ai Paesi membri, il supporto tecnico-informativo per identificare i beni provenienti da attività illegali e situati in Paesi esteri, i rapporti di cooperazione con il settore privato, con particolare riferimento alle banche dati commerciali, registri immobiliari, la società SWIFT, Europay, ecc., il collegamento con i paesi terzi firmatari di accordi di cooperazione con Europol.

Il fenomeno del riciclaggio richiede la cooperazione tra le unità del *Serious Crime Department*. A tal fine si è proceduto ad avviare una cooperazione di tipo orizzontale, ad esempio con l'Unità SC1 in riferimento a specifiche indagini in corso contro la criminalità organizzata proveniente dai paesi dell'ex URSS, e l'identificazione della dinamica delle tecniche di riciclaggio impiegate con finalità di contrasto.

Il complesso meccanismo di riciclaggio usato da organizzazioni criminali dell'ex URSS suscita notevole interesse investigativo. Esso comprende:

- società di copertura utilizzate nella fase della «stratificazione» (*Front Shell companies*);
- frequente avvicendamento di vari soggetti ai vertici delle società per assicurare l'occultamento dei personaggi chiave effettivamente esercitanti il controllo delle stesse;
- occultamento dell'origine del denaro attraverso la stratificazione operata con capitali provenienti da paesi terzi;
- profonda conoscenza del diritto societario interno vigente nei paesi coinvolti;
- non esecuzione di condotte penalmente rilevanti nei paesi coinvolti nell'attività di stratificazione e/o investimento;
- difficoltà di identificazione del reato presupposto.

Le attività di Europol, per quanto attiene l'analisi, possono essere così ripartite:

- **analisi Operativa** (85% del carico di lavoro complessivo), diretta a studiare un fenomeno o un caso reale a finalità pratiche di natura tipicamente investigativa;
- **analisi Strategica**, finalizzata a comprendere l'evoluzione e la natura di fenomeni e non di singoli casi;
- **attività formativa nel settore analisi;**

- **promozione e standardizzazione delle tecniche nei paesi membri e in quelli candidati all'accesso;**
- **sviluppo delle *best practices* nell'analisi criminale.**

Dovendo armonizzare l'approccio di più Paesi al problema del crimine organizzato, Europol ha dovuto esplicitare una definizione<sup>16</sup> del medesimo, suggerendo che determinati criteri siano pertinenti a descriverlo:

- la collaborazione di più di due soggetti, ognuno con il proprio specifico compito;
- la struttura criminale deve operare per un tempo prolungato o tendenzialmente indefinito;
- l'esistenza di una forma di disciplina e di controllo interno;
- i soggetti partecipanti sono sospettati di commettere gravi crimini;
- la struttura opera a livello internazionale;
- la violenza viene utilizzata, insieme ad altri mezzi, per l'intimidazione delle vittime;
- vengono utilizzate strutture commerciali o finanziarie;
- la struttura opera nel riciclaggio;
- viene esercitata un'influenza sulla sfera politica, sull'informazione, sulla pubblica amministrazione, sulle autorità giudiziarie o sull'economia;
- il gruppo criminale è determinato dalla ricerca di profitto e/o di potere.

Lo studio della criminalità organizzata che agisce sul territorio della UE può essere sintetizzato in termini quantitativi, asserendo che esistono migliaia di gruppi con decine di migliaia di associati, che hanno un giro annuo di affari illeciti valutabile in miliardi di Euro. L'approccio di analisi quantitativo fornisce immediatamente e con chiarezza il livello complessivo della minaccia.

I principali gruppi criminali possono essere distinti in:

- **indigeni**, in particolare alcuni gruppi belgi, olandesi ed italiani;
- **gruppi etnici**, quali i sodalizi di etnia albanese, russa, turca e i gruppi colombiani.

Come evidenziato in precedenza, l'Analisi Operativa costituisce un ausilio alle indagini per conseguire:

- la ricostruzione degli organigrammi criminali;
- la definizione dei ruoli, dei *modus operandi* e delle rotte dei traffici;
- nuovi settori investigativi;
- lo studio della vulnerabilità dei settori di interesse criminale;
- l'aumento del coordinamento;
- la prevenzione dei crimini.

---

<sup>16</sup> Questi criteri sono un sottoinsieme di quelli utilizzati in sede ONU, dei quali viene data ampia disamina in questa Relazione nella parte dedicata alla situazione calabrese.

Dalle analisi di Europol emergono chiaramente nuove forme di criminalità che sfruttano strumenti innovativi nella frammentazione attività criminali in diverse giurisdizioni, specie per quanto attiene il crimine cibernetico.

#### 8. LA VISITA DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

Il 29 settembre 2003 una delegazione della Commissione si è recata presso il Parlamento Europeo, a Bruxelles, incontrando i componenti della Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e una rappresentanza della Commissione giuridica e per il mercato interno in una seduta dedicata all'entrata in vigore, proprio quel giorno, della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta transnazionale al crimine organizzato, la cosiddetta Convenzione di Palermo. Nella seduta, presieduta dall'on. Jorge Salvador Hernández Mollar, hanno preso la parola e hanno risposto a domande dei parlamentari presenti il dottor Antonio Maria Costa, vice segretario generale delle Nazioni Unite e direttore dell'Agenzia ONU per la lotta al crimine organizzato e al traffico internazionale di droga, e il presidente della Commissione, sen. Roberto Centaro.

Il dottor Costa ha illustrato il lavoro compiuto dall'Agenzia da lui diretta, osservando innanzitutto che la diffusione della droga non può essere contrastata solo con un'attività repressiva ma anche con una politica volta a scoraggiarne il consumo grazie a campagne pubblicitarie mirate e a ridurre la produzione in loco, diminuendo la resa economica del prodotto e incoraggiando i contadini a tornare alle colture tradizionali dei rispettivi paesi. A questo scopo, invece, non è efficace la liberalizzazione, viste le conseguenze negative del consumo e i problemi sanitari ad esso collegati. Il nuovo fronte che da qualche anno impegna le agenzie internazionali è quello delle droghe sintetiche, la cui diffusione non è legata più alla produzione di materia prima in qualche paese del terzo mondo ma alla pura volontà di guadagno delle organizzazioni criminali che le commerciano. Per contrastare adeguatamente la fenomenologia mutante del pericolo droga è necessario attivare tutte le tecniche di dissuasione del consumo.

Ha illustrato, quindi, il contenuto della Convenzione di Palermo, segnalando che soltanto due Stati dell'Unione Europea, Francia e Spagna, a quella data avevano proceduto alla sua ratifica, mentre i dieci nuovi aderenti avevano già provveduto. Ha preannunciato, infine, la conclusione dei lavori sulla Convenzione contro la corruzione, che è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 30 ottobre dello stesso anno e firmata a Merida, in Messico, l'11 dicembre 2003.

Il Presidente Centaro ha illustrato l'esperienza italiana nella lotta contro la criminalità organizzata e ha proposto la creazione di un organismo europeo analogo alla Commissione parlamentare antimafia, sottolineando la necessità di un'istituzione politica e legislativa a livello comunitario per la lotta al grande crimine.

I profitti delle attività criminali (soprattutto traffico di sostanze stupefacenti e riciclaggio) hanno raggiunto, infatti, livelli tali (fra il tre e il cinque per cento del prodotto lordo mondiale) da costituire un pericolo rilevante per il sistema economico internazionale ed anche per quello politico, soprattutto nelle giovani democrazie dell'Europa orientale. Si rileva un flusso di denaro, originato da traffici illeciti esteri o anche svolti in Italia, di proporzioni enormi, che deve posizionarsi in uno o più dei mercati economici.

Al riguardo è stato ribadito quanto affermato nel corso della visita in Olanda e cioè che l'azione dei singoli Stati sarà inadeguata senza il supporto strategico e la visione di insieme che solo una struttura comunitaria può garantire. Per questo motivo si devono sostenere gli sforzi affinché Eurogol diventi il soggetto al quale dare obbligatoriamente e dal quale ricevere le informative su tutte le operazioni del crimine organizzato.

Nel dibattito che è seguito sono intervenuti sia alcuni parlamentari europei sia i componenti della Commissione, l'on. Angela Napoli e i senatori Ayala e Dalla Chiesa, che hanno sottolineato l'urgenza di una maggiore cooperazione giudiziaria di una omogeneizzazione del diritto sostanziale transnazionale.

## 9.0 LA VISITA ALLA COMMISSIONE EUROPEA

### 9.1. *Preambolo*

Tra gli obiettivi primari della Commissione va senz'altro annoverato quello relativo alla materia degli strumenti e delle discipline che attengono all'aggressione dei patrimoni di mafia, alla loro gestione e destinazione a finalità sociali.

Su tale fronte d'intervento lo Stato italiano ha saputo dotarsi negli anni di un impianto legislativo efficiente, altamente sofisticato e strutturato in modo complesso.

L'istituzione di strumenti ablativi di grande efficacia, il cui debutto applicativo ha da tempo collocato l'Italia tra le nazioni all'avanguardia nel settore del contrasto alle organizzazioni criminali, specie quelle d'impronta mafiosa e similare, spazia tra meccanismi «coinvolti» nel processo penale, come la confisca classica disciplinata dal codice di procedura penale e istituti parapenali ed extrapenali quali la peculiare confisca di cui all'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 e l'area delle confische di prevenzione.

La poderosa carica aggressiva di un siffatto sistema normativo, il «tratto» di eccezionale modernità e di scioltezza operativa sperimentato sul campo costituisce tuttavia un potenziale talvolta destinato a fallire allorché ci si confronta sul piano della collaborazione internazionale.

La constatazione di effettivi momenti di crisi nell'attitudine che detti strumenti di aggressione patrimoniale manifestano al confronto con organizzazioni criminali di carattere transnazionale e le connesse esigenze di

«inseguire», spesso infruttuosamente, beni e valori dislocati in territorio estero ha indotto questa Commissione a programmare una visita presso la Commissione Europea di Bruxelles, offrendosi quale occasione e stimolo per una forte sollecitazione a livello comunitario affinché vengano condivisi e intrapresi itinerari di omogeneizzazione delle singole legislazioni nazionali dei Paesi membri sui temi delle misure provvisorie e definitive di ablazione patrimoniale e, ancora e conseguentemente, affinché l'U.E. possa farsi portavoce attiva di un percorso normativo teso a riconoscere l'efficacia delle misure di ablazione italiane, sia con riguardo ai vincoli patrimoniali (sequestri e confische) giustificate da esigenze di prevenzione che a quelli discendenti dalla disciplina dell'art. 12-*sexies* sopra ricordato.

E' noto infatti come la normativa da ultimo citata poggi la sua potenzialità aggressiva sull'operatività di una presunzione, ossia il convincimento, assunto dall'ordinamento con la disciplina in esame, che il patrimonio del soggetto attinto da condanna penale per un delitto espressivo di tendenza all'illecito arricchimento, ove non giustificato, sia anch'esso provento di reato e dunque suscettibile di essere «restituito» allo Stato mercé lo strumento della confisca.

Altrettanto noto è poi come il nostro sistema delle misure di prevenzione, con i suoi importanti addentellati patrimoniali, prescindendo dalla pronuncia di una condanna penale e dunque mantenendosi estraneo al tema della responsabilità, tragga giustificazione dalla sola situazione di pericolosità di coloro che appaiano raggiunti da sospetti di affiliazione criminale.

Ebbene, mancando in ambito europeo uno strumento normativo idoneo a riconoscere efficacia agli anzidetti sistemi di aggressione reale di cui l'Italia è stata lungimirante artefice, la Commissione ha assunto l'iniziativa di stimolare con la missione a Bruxelles la formazione di un'area di consenso comunitario grazie al quale la Commissione Europea possa finalmente approdare al varo di strumenti normativi idonei a riconoscere efficacia al nostro sistema di incidenza sui patrimoni criminali.

Da qui l'obiettivo di realizzare un incontro con l'on. Franco Frattini, Vice Presidente della Commissione Europea e Commissario responsabile per il portafoglio Giustizia, Libertà e Sicurezza, onde illustrare la sintesi delle ragioni di preoccupazione per uno straordinario impianto normativo, come quello italiano, allo stato condizionato nella sua efficacia extraterritoriale da un *deficit* normativo di carattere comunitario.

La visita della Commissione perseguiva dunque la finalità primaria di stimolare e garantire l'attuazione di un più ampio perimetro europeo, nel quale il sistema italiano dei sequestri e delle confische antimafia possa offrirsi anche come parametro utile di riferimento normativo e operativo; perimetro al momento disomogeneo ed incompleto ma verso cui la Commissione Europea è in grado di porsi come volano di catalizzazione e di pungolo nei riguardi degli Stati membri e, segnatamente, verso quelli meno attenti ai risultati di vantaggio che l'aggressione ai patrimoni criminali può significare nell'attività di contrasto al crimine organizzato, quale indi-

scusso obiettivo di valenza transnazionale trasfuso nei valori condivisi dal trattato di Amsterdam del 1997. Ma la missione a Bruxelles mirava altresì ad assicurare l'assunzione di un incisivo impegno politico in seno alla Commissione Europea da parte del Vice Presidente Frattini.

L'occasione di un incontro di respiro europeo e d'indubbio valore programmatico come quello in argomento ha ispirato altresì l'esigenza, unanimemente assunta dalla Commissione, di «fare il punto» sulla situazione della cooperazione giudiziaria europea in materia di ricerca e cattura dei latitanti; settore in cui, com'è noto, il ricorso alla solidarietà operativa internazionale va considerata basilare e imprescindibile e nel quale peraltro è solita misurarsi l'effettiva vocazione dei singoli Stati verso obiettivi di Giustizia effettiva, da valere al di là degli stretti confini nazionali.

Infatti, un recente monitoraggio presso le AA.GG. distribuite sul territorio nazionale effettuato da questa Commissione ha fatto registrare disguidi ed irrigidimenti nei rapporti con altri Paesi di area U.E. quanto a richieste di cooperazione giudiziaria per la ricerca e cattura dei latitanti. La ricorrenza di «resistenze» interne di vari Stati membri alla rapida formalizzazione delle procedure di consegna nonché, a volte, il frequente ricorso a ragioni «facoltative» di inesecuzione estradizionale in forza di radicalismi eccessivi o di formalismi esasperati ha condotto le varie AA.GG., e per esse lo Stato italiano, a trattative estenuanti in vista di risultati che avrebbero dovuto essere piuttosto di rapida ed agevole risoluzione.

Anche su questo rilevante fronte comunitario va dunque stimolata l'attenzione della Commissione Europea onde pervenire alla maggior semplificazione possibile, anche a costo di rivedere alcuni requisiti assunti nella decisione-quadro C.E. del 13/6/2002 sul mandato d'arresto europeo e di riconsiderare, in un'ottica più realistica ed omogenea, i criteri cardine in materia di condanna contumaciale.

A tali fini è stato predisposto, a cura della Commissione, un documento intestato agli *Aspetti problematici dell'attività di cooperazione giudiziaria in materia di criminalità organizzata mafiosa o similare nell'ambito dell'Unione Europea* - pubblicato nella presente relazione - distinguendo in esso l'aspetto proprio della legislazione italiana e comunitaria in materia di misure di ablazione patrimoniale e quello, non meno rilevante, attinente alla cooperazione giudiziaria in tema di ricerca e cattura dei latitanti. Il documento racchiude altresì in allegato l'insieme degli atti ufficiali raccolti da questa Commissione nel corso dell'attività prope-deutica, consistenti nelle risposte formulate dai singoli Procuratori Distrettuali sui temi d'interesse.

## 9.2 Sintesi dell'evento

Una delegazione della Commissione, composta dal Presidente sen. Roberto Centaro, dal Vice Presidente on. Angela Napoli, e dai sen.ri Giuseppe Maria Ayala, Giampaolo Zancan, Emiddio Novi e dall'on. Gianni-

cola Sinisi, si è recata in missione a Bruxelles il 4 ottobre 2005 e ha incontrato l'on. Franco Frattini nella sede della Commissione Europea.

L'incontro, svoltosi in un clima di grande attenzione reciproca e di viva cordialità, ha visto esordire il Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia con l'illustrazione tematica del documento redatto, subito seguita dalla sua formale consegna all'on. Frattini con l'auspicio che esso possa costituire la base per un utile approccio in ambito europeo in vista dell'opera di omogeneizzazione legislativa nella materia del contrasto ai patrimoni di mafia e criminali in genere.

La giusta valorizzazione degli organismi comunitari Europol ed Eurojust, la necessità di automatizzare l'afflusso dei dati informativi al primo e l'esigenza di potenziare il secondo o, in alternativa, esaltare la funzione del collegamento attraverso il mantenimento di magistrati con compiti appositi nella RGE (Rete Giustizia Europea) hanno poi caratterizzato il prosieguo del discorso del sen. Centaro.

Con parole di vera riconoscenza per l'iniziativa, l'on. Frattini ha offerto ampio e incondizionato riscontro alle istanze coltivate dalla Commissione, richiamando l'elevatissima soglia normativa conquistata dall'Italia nell'azione di contrasto al crimine e riferendosi, in particolare, agli obiettivi di ablazione patrimoniale finora attinti grazie ai formidabili strumenti di cui il nostro Stato dispone. Il Vice Presidente della Commissione Europea ha inoltre confermato la funzione di stimolo che in tale settore l'Italia rappresenta in ambito comunitario; ha ricordato la peculiare funzionalità dei meccanismi ablativi di cui dispone il nostro Stato, richiamandone l'efficacia, specie con riferimento agli strumenti della confisca prevista dall'art. 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992 ed al sistema dei provvedimenti patrimoniali propri del settore delle misure di prevenzione, segnalando tuttavia l'esigenza di realizzare formule che assicurino un miglior coordinamento nazionale nella materia delle misure reali.

L'on. Frattini si è ancora soffermato sull'impegno assunto dalla Commissione Europea in ordine alla configurabilità di forme associative criminali di respiro transnazionale, al rafforzamento delle misure di aggressione patrimoniale, accennando alle visite mirate che l'alto organismo comunitario ha effettuato e che prossimamente effettuerà in Romania e nei Balcani, luoghi notoriamente sempre di «rifugio» economico per le grandi realtà criminali. Il potenziamento dello strumento della confisca in ambito europeo - sempre a dire del Vice Presidente della C.E. - non può prescindere da uno studio attento sulle venticinque legislazioni dei Paesi membri dell'U.E. e da un contenimento e rimeditazione dello strumento della «riserva parlamentare» che anche in Italia ha condotto, invero, a recepimenti parziali e disomogenei.

La constatazione, da un lato, di una scarsa rapidità nel recepire le direttive comunitarie e, dall'altro, l'esigenza di perseguire unitariamente una linea di tendenziale armonizzazione nel settore delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale devono costituire, per l'on. Frattini, ambiti imprescindibili di riflessione comunitaria onde pervenire all'auspicato traguardo di un mutuo riconoscimento in condizioni di piena reciprocità tra



Stati membri. Nel convenire sugli sforzi legislativi compiuti dall'Italia in punto di normativa sulla contumacia degli imputati/condannati in ossequio alle indicazioni provenienti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - il riferimento è al d.l. 21 febbraio 2005 n. 17 conv. con modif. nella l. n. 60 del 2005 - il nostro rappresentante alla C.E. ha segnalato che il giudizio c.d. *in absentia* costituirà peraltro una delle priorità del prossimo semestre di presidenza austriaca, cui l'Italia si ripromette di contribuire con un apposito «libro verde».

Quanto a Eurojust ed Europol, dalle parole dell'on. Frattini è giunta conferma di un'opera di potenziamento in corso, da realizzarsi anche attraverso convenzioni di carattere internazionale (è in atto negli Stati Uniti la negoziazione di una convenzione con Eurojust). Ragione di particolare vanto costituisce, peraltro, l'indicazione dell'Italia quale, in assoluto, il terzo Paese utilizzatore di Eurojust. La struttura di Europol, a sua volta, è meta di ampie collaborazioni da parte di Stati al momento esterni ad essa: la Russia, ad esempio, sarebbe già pronta ad inviare un ufficiale di polizia giudiziaria in tale organismo investigativo comunitario.

Il Vice Presidente ha infine comunicato che è allo studio l'analisi dei possibili meccanismi destinati ad essere inclusi in un futuro strumento comunitario sulla confisca in ambito penale. La necessità di contemperare esigenze di snellezza operativa, di garanzia probatoria e di contraddittorio potrebbe indurre così a sperimentare ipotesi di confisca anche senza condanna penale purché assistite da adeguato supporto probatorio; ad elaborare, inoltre, modelli di prova specifici e mirati alla dimostrazione della provenienza criminale dei beni; ad immaginare possibili inversioni probatorie a carico dell'accusato, pur sempre, però, a fronte di una ragionevole preponderanza di probabilità che il patrimonio sospetto provenga dal crimine. Nell'analisi in corso non va altresì trascurato l'esame - in conformità al Piano d'azione del Programma dell'Aja adottato dal Consiglio d'Europa il 4 e 5 novembre del 2004 ed alle sue priorità - dei criteri per la restituzione dei beni confiscati come indennizzo per le vittime del reato o ai fini dell'utilizzo nell'ambito di programmi a favore della comunità locale o per la prevenzione dei reati.

Il cons. Salazar, membro del Gabinetto del Vice Presidente della Commissione Europea per la sicurezza interna e la giustizia penale, prendendo la parola, ha avuto cura di segnalare i disguidi discendenti talvolta dall'uso non sufficientemente affinato della riserva parlamentare, citando l'esperienza danese.

Nel segno di uno stimolo forte da far valere verso l'U.E. nell'area dei meccanismi aggressivi dei patrimoni criminali è stato l'intervento del sen. Ayala, che ha auspicato la funzione di Stato-guida dell'Italia *in subiecta materia*.

Il sen. Novi ha tenuto ad evidenziare le difficoltà per un'omogeneizzazione efficace degli strumenti in parola, nascenti dalle resistenze manifestate da Paesi quali l'Olanda, il Regno Unito e la Spagna, indicati quali terminali di capitali mafiosi.

L'on. Sinisi, nel ribadire il senso positivo dell'incontro, sollecitato anche da varie AA.GG. italiane desiderose di utilizzare normative più agili nel contrasto antimafia, ha segnalato alcune incongruenze della recente disciplina di attuazione della direttiva-quadro in materia di mandato di arresto europeo, auspicando prassi più dinamiche e meno complesse; inoltre, ha manifestato l'esigenza di un miglior funzionamento della R.G.E (Rete Giudiziaria Europea), accennando, infine, alle situazioni «anomale» dei Paesi d'oltremare quali le Antille olandesi.

L'on. Napoli ha chiesto di conoscere se sussistano allo stato effettive resistenze da parte dei Paesi membri in vista di un'opera di armonizzazione comunitaria nella materia dei sistemi ablativi dei patrimoni criminali.

Il Vice Presidente on. Frattini, prendendo da ultimo la parola, dopo avere rassicurato l'on. Napoli sulla assenza di condotte ostruzionistiche o anche di mere resistenze verbali da parte dei Paesi dell'U.E., ha convenuto sulla necessità di interventi correttivi in ordine alla disciplina del mandato d'arresto europeo, richiamando l'imprescindibile esigenza di tenere alta l'attenzione sulla Rete Giudiziaria Europea attraverso periodici incontri tematici diretti a snidare e scongiurare difetti operativi.

In conclusione, nell'apprezzare l'iniziativa di questa Commissione, l'on. Frattini ha dato ampia assicurazione di un costante impegno politico in seno alla Commissione Europea affinché vengano realizzate le condizioni più favorevoli per il raggiungimento degli obiettivi normativi e operativi che, nei settori qui d'interesse, l'Italia da tempo legittimamente pretende.

#### 10. LA CONVENZIONE ONU CONTRO I CRIMINI TRANSNAZIONALI

La Commissione, in adempimento dei compiti di istituto fissati dalla legge istitutiva, ha affrontato nelle sedute del 2 e 9 dicembre 2003, 20 gennaio, 3 e 17 febbraio, 23 marzo 2004 i temi del contrasto alla criminalità organizzata transnazionale in relazione alla ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, aperti alla firma nella Conferenza di Palermo del 12-15 dicembre 2000.

L'importante discussione svoltasi nel *plenum* della Commissione sui temi del contrasto alla criminalità organizzata in relazione alla ratifica ed esecuzione della predetta Convenzione, ha individuato profili tecnici ed argomentazioni politiche idonei ad integrare ed arricchire in maniera valida il disegno di legge di ratifica presentato dal governo il 25 giugno 2003, onde pervenire a soluzioni legislative che rendano il più possibile efficace il contrasto alla criminalità transnazionale ed alle mafie italiane.

All'esito dell'approfondito dibattito è stato redatto un documento, approvato all'unanimità, con il quale la Commissione ha inteso rassegnare un contributo con l'auspicio che i contenuti della legge di ratifica, attraverso l'introduzione di appropriate innovazioni e riforme della normativa

nazionale vigente, consentano una proficua esecuzione in Italia del trattato mondiale contro la criminalità transnazionale.

### 10.1 *Le ragioni dell'accordo mondiale*

«La via decisiva per combattere la criminalità organizzata presuppone una collaborazione internazionale energica ed efficace e richiede la predisposizione di una legislazione internazionale adeguata».

Sono le parole con cui Giovanni Falcone, con straordinaria lungimiranza, esortava la politica ad affrontare risolutamente la lotta alla criminalità organizzata sovranazionale.

Fino a qualche anno fa, infatti, i parlamenti ed i governi di tutti gli Stati si preoccupavano di garantire la tutela della legalità e della sicurezza nell'ambito dei confini nazionali.

Oggi non è più così. Oggi il crimine organizzato riesce a muoversi attraverso tutti i Paesi del mondo perché ha approfittato della liberalizzazione dei mercati e del progressivo abbattimento delle barriere nazionali nella circolazione delle persone, delle merci e dei capitali.

Il tema delle nuove mafie e della criminalità transnazionale ha quindi assunto un rilievo centrale nell'analisi del fenomeno della criminalità organizzata e di tipo mafioso. Le note strutturali del crimine organizzato sono costituite proprio dalla dimensione transnazionale delle sue attività, dalla integrazione tra i diversi gruppi criminali operanti in settori e in territori diversi, dalla disponibilità di ingenti somme di danaro, attraverso le quali penetra nel mercato e nella società, distorcendone le regole.

I processi che hanno influito direttamente su una tale evoluzione del crimine sono stati da tempo individuati nella globalizzazione dell'economia e nelle grandi migrazioni di persone dalle parti povere del mondo a quelle ricche.

La relazione finale della Commissione antimafia della XIII Legislatura, ha sottolineato come «la transnazionalità del crimine organizzato e mafioso, non costituisce solo un aspetto particolare ed eccezionale, seppur importante, del fenomeno della criminalità organizzata: il carattere transnazionale oramai connota di sé, in modo ordinario, ogni importante attività criminale organizzata».

La lotta ad una siffatta criminalità organizzata è oggi una priorità politica tanto per gli Stati nazionali quanto per i grandi soggetti internazionali.

È dunque significativo che il primo accordo internazionale promosso dall'ONU nel secolo XXI riguardi proprio questa materia.

Il rafforzamento della cooperazione internazionale nella lotta alla criminalità organizzata costituisce un obiettivo pluridecennale delle Nazioni Unite. Alla istituzione del Programma per la Prevenzione della Criminalità e per la Giustizia Penale fece seguito, nel 1992, la creazione della Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e per la Giustizia Penale,

avente come fine il potenziamento delle iniziative contro la criminalità organizzata transnazionale.

In occasione della prima riunione della Commissione, tenutasi pochissimi mesi prima della strage mafiosa che ne avrebbe determinato la morte, il giudice Giovanni Falcone, capo della delegazione italiana, prospettò l'idea di una conferenza internazionale incentrata sulla cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato.

Nel novembre 1994, ospitata dal Governo italiano, si tenne la Conferenza Ministeriale Mondiale sulla Criminalità Organizzata (Napoli, 21-23 novembre), che rappresentò uno dei più significativi eventi nella storia del Programma sulla Prevenzione del Crimine e la Giustizia Penale delle Nazioni Unite: i 142 Stati partecipanti (86 dei quali a livello ministeriale, gli altri con i rispettivi Capi di Stato o di Governo) adottarono, all'unanimità, la Dichiarazione Politica e il Piano di Azione globale contro il crimine organizzato transnazionale; in essi venivano sottolineati il bisogno e l'urgenza di un'azione globale contro la criminalità organizzata con caratteri di transnazionalità.

La Dichiarazione fu approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite un mese più tardi e fu raccolta l'idea, lanciata durante i lavori della Conferenza, di una convenzione globale contro la criminalità organizzata transnazionale.

L'elaborato processo di definizione di un testo che sancisse una nozione unanime di crimine organizzato, come base per migliori risposte a livello nazionale e per una più efficace cooperazione internazionale, si sviluppò attraverso la Conferenza interministeriale latino americana sui seguiti della dichiarazione di Napoli, nel novembre 1995, nonché attraverso una serie di seminari regionali (Dakar 1997, Manila 1998), due riunioni di esperti, la prima a Palermo, nell'aprile 1997, la seconda a Varsavia, nel febbraio 1998.

Su raccomandazione del Consiglio Economico e Sociale, l'Assemblea Generale, con Risoluzione del 9 dicembre 1998, deliberò di costituire formalmente un Comitato intergovernativo, con lo scopo di redigere una Convenzione internazionale globale contro il crimine organizzato transnazionale, nonché di discutere strumenti pattizi internazionali concernenti il traffico di donne e bambini, il traffico illecito di armi e munizioni, ed il traffico e trasporto illegale di migranti, anche via mare.

Il Comitato, nel luglio del 2000, approvò la Convenzione e, nell'ottobre dello stesso anno, i Protocolli sul Traffico delle persone e contrabbando di immigranti. Il 15 novembre, l'Assemblea Generale ha formalmente adottato questi strumenti che furono, poi, sottoscritti a Palermo nel mese di dicembre 2000. Il Protocollo concernente le armi leggere da fuoco è stato adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel maggio 2001.

È agevole rintracciare, nell'accresciuta attenzione per il fenomeno della criminalità organizzata del massimo organismo mondiale interstatale, i segni di un'evoluzione culturale sorretta da una nuova consapevolezza delle dinamiche criminali globali.

### 10.2 *I contenuti del trattato mondiale contro la criminalità transnazionale*

La Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, aperta alla firma a Palermo il 12-15 dicembre 2000, e i protocolli relativi sul traffico di migranti, sulla tratta di esseri umani e sul traffico di armi da fuoco e relative munizioni, costituiscono uno strumento particolarmente importante poiché vincolano giuridicamente le nazioni firmatarie impegnandole ad una lotta più incisiva contro il crimine organizzato.

La Convenzione punta ad armonizzare gli ordinamenti interni di tutti i paesi affinché si possa affermare con certezza che un reato resta tale in qualsiasi paese. E, se i paesi varano o aggiornano la legislazione interna vigente sulla criminalità transnazionale, saranno in grado di collaborare nelle indagini, nel procedimento giudiziario e nella esecuzione delle pene.

Ecco, in sintesi, gli impegni che i paesi di tutto il mondo dovranno assumere ai sensi della Convenzione ONU di Palermo:

- incriminare nelle legislazioni nazionali i reati di partecipazione ad associazione criminale, riciclaggio di denaro sporco, corruzione e intralcio alla giustizia;
- stabilire la responsabilità degli enti e delle società per i fatti di reato indicati dal trattato;
- adottare misure contro il riciclaggio di denaro sporco e i proventi delle attività criminali;
- proteggere coloro che testimoniano contro il crimine organizzato, anche attraverso le video conferenze;
- rafforzare la cooperazione in ordine al trasferimento di giudizi, all'extradizione, al sequestro e alla confisca dei beni provenienti da reato o profitto del reato per rintracciare e giudicare gli indiziati;
- incentivare la prevenzione della criminalità organizzata a livello nazionale e internazionale;
- fornire le necessarie risorse finanziarie a quei Paesi che richiedono assistenza per combattere congiuntamente la criminalità organizzata transnazionale.

### 10.3 *I protocolli aggiuntivi*

Si sottolinea, poi, l'importanza dei tre protocolli aggiuntivi che esaltano l'incidenza della Convenzione in particolari settori di interesse del crimine transnazionale.

Il Protocollo sul traffico di migranti concerne un settore nel quale la criminalità ha assunto una spiccata dimensione transnazionale, mentre l'eterogeneità delle politiche nazionali rappresenta spesso un ostacolo ad un'efficace attività di prevenzione e repressione.

Il Protocollo contro il traffico di persone, in particolare donne e bambini, è destinato a contrastare, con ulteriori strumenti, ancora più mirati rispetto a quelli previsti dalla Convenzione, il fenomeno mondiale della tratta, con particolare accentuazione delle misure specifiche di preven-

zione e di protezione delle vittime, spesso ingannate ed indotte ad emigrare contro la loro volontà o con un consenso viziato.

Il Protocollo sulle armi leggere da fuoco, adottato alla fine di maggio del 2001, cinque mesi dopo gli altri strumenti, si pone l'obiettivo di contrastare l'illecito traffico nella materia, anche mediante misure che rendano obbligatoria l'identificazione dell'arma e permettano così di individuare il produttore, l'importatore e il distributore dell'arma.

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare intende sottolineare il ruolo centrale rivestito dall'Italia nel processo che ha condotto alla Convenzione di Palermo: è stato già ricordato che il nostro Paese ospitò sia la Conferenza di Napoli, sia quella per la firma della Convenzione, dal 12 al 15 dicembre 2000.

Ma il dato che più preme di menzionare è il qualificato e determinante apporto fornito ai negoziati. L'Italia, peraltro tra i principali finanziatori dei programmi delle Nazioni Unite di Vienna per la lotta alla droga e la prevenzione della criminalità, è portatrice di esperienze operative e giudiziarie di primo piano nella lotta contro la criminalità organizzata e possiede un apparato normativo particolarmente esteso e coerente in materia, frutto di un'elaborazione legislativa, giurisprudenziale e dottrina assai ricca e attenta.

Basti far riferimento alla normativa in materia di aggressione del patrimonio criminale, alle misure per la protezione dei testimoni, alle tecniche investigative speciali. Siffatta esperienza è stata fatta confluire, ove possibile, nel negoziato, nell'ambito del quale molte delle proposte presentate sono state accolte (in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione, in materia di tutela delle vittime nel protocollo contro il traffico di persone). Va, peraltro, posto in evidenza che il Protocollo sul traffico illecito di migranti è di iniziativa italiana (insieme con l'Austria).

#### 10.4 *Le prospettive del trattato e il ruolo dell'Italia*

La straordinaria importanza della Convenzione di Palermo consiste nella presa di coscienza da parte degli Stati firmatari della ineluttabile necessità di dotarsi di strumenti ordinamentali adeguati rispetto all'evoluzione criminale.

Grandi, in effetti, sono le prospettive di efficace e concreta collaborazione che, con la Convenzione, si aprono alle attività degli Stati contro il crimine organizzato.

In tal senso è diffusa la consapevolezza che occorre il più rapidamente possibile rendere efficace in Italia quel fondamentale strumento di contrasto del crimine organizzato. E ciò non solo per l'alto valore simbolico che assume la ratifica da parte di un Paese come il nostro, segnato dall'azione pervicace del crimine mafioso ma altrettanto determinato e fermo nella battaglia contro di esso, ma perché da quell'atto di ratifica e dalle disposizioni di accompagnamento deriverebbe un concreto miglioramento delle condizioni normative ed operative della lotta da parte degli

Stati, della magistratura e delle forze dell'ordine contro le mafie, vecchie e nuove.

E proprio il nostro Paese, che ha significativamente ospitato a Palermo, città simbolo della lotta antimafia, l'assise mondiale delle Nazioni Unite, deve essere protagonista di un grande sostegno politico alla realizzazione degli obiettivi della Convenzione, sia nelle sedi internazionali sia nei rapporti bilaterali.

La Commissione, nel documento approvato, ha auspicato una rapida approvazione del disegno di legge di ratifica, non apparendo più rinviabile l'attuazione dell'impegno assunto a Palermo con la firma della Convenzione.

E' necessario, pertanto, dare priorità politica alla ratifica della Convenzione di Palermo per il significato intrinseco che tale ratifica ha per l'Italia, ma anche per tutti gli altri Stati firmatari che riconoscono nell'Italia uno dei Paesi più impegnati nella lotta alla criminalità organizzata.

Lo strumento della Convenzione servirà come spinta innovatrice per tutti gli Stati che hanno preso parte ai lavori: servirà a quei Paesi che non hanno ritenuto finora di essere interessati dalla criminalità internazionale, per dotarsi di strumenti legislativi innovativi; servirà anche a Paesi come l'Italia i quali, pur essendo già dotati di una pluralità di strumenti normativi specifici – perché tristemente interessati da gravi fenomeni criminali –, non possono venire meno alla necessità che tali strumenti vengano adeguati ed aggiornati.

L'occasione della legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale va opportunamente colta dal Parlamento per introdurre nell'ordinamento nazionale modifiche ed aggiornamenti che rendano lo specifico comparto normativo già esistente compatibile con la disciplina dell'accordo. D'altro canto, l'occasione appare propizia per introdurre nuovi strumenti legislativi rispondenti nella sostanza alla volontà espressa dalle Nazioni Unite negli accordi sottoscritti a Palermo nel dicembre del 2000.

### 10.5 *L'ambito di applicazione*

Preliminarmente si deve sottolineare l'importanza che nella legge di ratifica riveste l'articolato che, recependo nel nostro ordinamento la Convenzione ed i Protocolli di Palermo, ne definisce l'ambito di applicazione.

In merito, le osservazioni della DNA raccomandano il rispetto delle previsioni approvate in sede di accordo internazionale, in particolare agli articoli 3 – ambito di applicazione – e 18, in tema di presupposti per la mutua assistenza giudiziaria. Ed infatti, una norma che, andando a delineare i contorni dell'ambito applicativo, recasse con sé una restrizione di quanto accettato in sede internazionale sarebbe destinata ad essere disapplicata dai giudici nazionali in forza del principio di prevalenza del diritto internazionale convenzionale di cui all'art. 696 c.p.p., poiché le norme della Convenzione sul punto specifico sono *self-executing*.

### 10.6 *Il riciclaggio*

La Convenzione, all'art. 7, ribadisce l'obbligo per gli Stati-parte di istituire e mantenere un sistema di prevenzione del riciclaggio che soddisfi le prioritarie esigenze di identificazione dei clienti, di registrazione delle operazioni e di segnalazione delle operazioni sospette.

A tale riguardo va rilevato, in primo luogo, come il nostro Paese si sia dotato, fin dal 1991, con il decreto-legge n. 143, convertito nella legge n. 197 del 1991, di una disciplina adeguata ed efficace che, prevedendo gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle operazioni e di segnalazioni di movimentazioni sospette, ha anticipato i capisaldi delle misure antiriciclaggio individuati proprio dalla Convenzione in esame (art. 7, paragrafo 1, lett. a).

La Commissione ha ritenuto di ribadire la necessità di dare piena attuazione alla normativa di settore, con particolare riferimento all'operatività dell'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito alla cui istituzione – prevista dall'art. 20, comma 4, della legge n. 413 del 1991 – si è dato luogo mediante decreto interministeriale n. 269 del 2000 ma che, tuttavia, difetta dell'ulteriore normativa di attuazione.

Ha ritenuto, inoltre, malgrado la legge n. 350 del 2001 non abbia inciso sulla disciplina antiriciclaggio, che debba compiersi uno sforzo ulteriore, al fine di rendere le attività economiche assolutamente trasparenti e identificabili nei soggetti interessati (soprattutto, sotto il profilo sostanziale) nonché rintracciabili i percorsi dei flussi di denaro.

Recenti scandali finanziari, ancorché allo stato non risultino coinvolgenti di soggetti riferibili ad organizzazioni criminali, hanno dimostrato l'esistenza di punti critici del sistema, di cui è naturale ritenere possano avvalersi anche le organizzazioni criminali. Deve, quindi, considerarsi indispensabile un esame complessivo della normativa vigente, allo scopo di migliorarne l'efficacia, oltre che l'effettività applicativa, nonché di eliminare profili contrari ai principi sanciti dalla Convenzione di Palermo.

### 10.7 *La tratta degli esseri umani*

Premesso che la legge n. 228 del 2003 sulla tratta di persone e il T.U. 286 del 1998 relativo alla disciplina sugli stranieri possono intendersi come una sorta di ratifica anticipata dei due Protocolli allegati alla Convenzione di Palermo, il disegno di legge n. 2351 Senato persegue l'obiettivo di adeguare l'ordinamento interno alle esigenze di prevenzione e contrasto al crimine transnazionale enunciate dalla Convenzione e dai Protocolli delle Nazioni Unite adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001.

Ai fini della Commissione parlamentare antimafia quel che rileva è considerare se talune delle modifiche normative che si intendono apportare al *corpus* delle disposizioni sostanziali e processuali vigenti siano in grado di condizionare, agevolandola o meno, l'attività delle forze di po-