

lizia e della magistratura inquirente nel vitale settore del contrasto al crimine transnazionale.

Un primo punto fondamentale attiene alla scelta operata nel DDL di attribuire rilievo penale al dato che un determinato reato sia stato perpetrato in un contesto criminale transnazionale o internazionale.

A tal fine, il testo in esame ha previsto l'introduzione di una specifica circostanza aggravante che sanziona l'ipotesi in cui si sia in presenza di un «*reato di natura transnazionale*» da stimarsi «*grave*» ai sensi dell'art. 2, lettera b), della medesima Convenzione. L'articolo qualifica, a sua volta, quale «*reato grave*» ogni fatto punito con una pena detentiva di «*almeno quattro anni nel massimo o con una pena più elevata*».

Il testo del disegno di legge all'attenzione della Commissione, costringendo l'interprete ad una poco agevole individuazione della fattispecie disciplinata, atteso il rinvio plurimo e contestuale a ben tre disposizioni di legge, può generare incertezze per quanto attiene alla stessa individuazione dei reati cui essa è applicabile.

Appare opportuno citare i problemi interpretativi ed applicativi derivanti da un'esegesi letterale della legge n. 228 del 2003 così come emersi nel corso della discussione in Commissione. L'art. 10 della predetta normativa, richiamando anche l'art. 4, comma 4, della legge n. 438 del 2001 avrebbe determinato che la conduzione delle attività sotto copertura in materia di tratta di persone è consentita soltanto agli «*ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ad organismi...specializzati nell'attività di contrasto al terrorismo e all'eversione e al...finanziamento del terrorismo*» e, poiché si tratta di norma eccezionale non risulterebbe emendabile in via interpretativa.

Invero, oltre alla possibilità di prevedere la correzione in parola, l'approvazione dell'art. 7 potrebbe consentire una più complessiva ed organica sistemazione della delicata materia delle operazioni *undercover* in materia di criminalità organizzata e terroristica, oggetto sinora di plurime discipline mal coordinate, frammentarie e pericolosamente lacunose.

Sulla base di tali premesse, uno schema normativo unitario potrebbe essere costruito nel seguente modo:

- individuare compiutamente il catalogo di fattispecie per le quali sono consentite le operazioni sotto copertura;
- ridefinire le attività per le quali opera la condizione di non punibilità;
- rendere organica la individuazione degli ufficiali di polizia giudiziaria a cui si applica la menzionata condizione di non punibilità in relazione alla specifica competenza di ciascuno dei corpi di polizia;
- precisare i presupposti delle operazioni sotto copertura e indicare i soggetti legittimati a disporle;
- indicare le modalità temporali di comunicazione dell'avvio, dei partecipanti e dell'esito dell'operazione all'organo che la dispone e al Pubblico ministero;

- precisare l'estensione della non punibilità alla attività posta in essere da ausiliari dei quali eventualmente ci si avvalga;
- prevedere l'utilizzabilità di beni mobili, immobili e documenti di copertura e fissarne le modalità;
- prevedere la possibilità, quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili di talune categorie di gravi delitti che gli ufficiali di polizia giudiziaria e, quando si procede in relazione ai delitti di cui al DPR 9 ottobre 1990 n. 309, le autorità doganali omettano o ritardino gli atti di propria competenza, dandone immediato avviso, anche oralmente, al pubblico ministero e provvedano a trasmettere allo stesso motivato rapporto entro le successive quarantotto ore;
- prevedere la possibilità, in relazione alle ipotesi di cui al punto precedente, che il Pubblico ministero, con decreto motivato, ritardi l'esecuzione dei provvedimenti che applicano una misura cautelare, del fermo dell'indiziato di delitto o del sequestro o dell'ordine di esecuzione di pene detentive, disciplinando anche i casi di urgenza e stabilendo che le comunicazioni e i provvedimenti di cui ai punti precedenti siano senza ritardo trasmessi al Procuratore generale presso la Corte d'Appello e, nei casi previsti dall'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., al Procuratore Nazionale Antimafia;
- prevedere l'espressa abrogazione delle disposizioni di legge incompatibili con la nuova normativa.

10.8 *La responsabilità delle persone giuridiche*

In ordine alla responsabilità delle persone giuridiche, la Commissione consiglia di prevedere, nell'ambito della disposizione di cui all'art. 8, in tema di responsabilità degli enti, una più coerente attuazione degli obblighi assunti dall'Italia in sede internazionale con la sottoscrizione della Convenzione. Questa, infatti, all'art. 10, nel sancire l'obbligo di adozione di misure regolative della responsabilità delle persone giuridiche, delinea un'area di intervento ben più ampia di quella segnata dall'art. 8 del disegno di legge in esame. In particolare, il catalogo di fattispecie rilevanti per la Convenzione comprende anche il delitto di corruzione, nonché tutti i «reati gravi» che coinvolgono un gruppo criminale organizzato. Ne consegue la necessità di ampliare i meccanismi di controllo, contrasto e repressione proprio nel settore delle persone giuridiche, prevedendo strumenti sanzionatori sempre più efficaci, proporzionati e dissuasivi.

Non va, peraltro, sottaciuta la possibilità che il coinvolgimento degli enti sul piano penale induca gli stessi all'autoregolamentazione, all'adozione di modelli organizzativi e di sistemi preventivi idonei a minimizzare il rischio di reati e, dunque, il rischio di incorrere nelle relative sanzioni amministrative.

Un sistema di previsione siffatto, specie per reati quali il riciclaggio ed il reimpiego di denaro di provenienza illecita, si ritiene suscettibile di generare con effetto moltiplicatore un circuito virtuoso.

Un sistema di sanzioni più pregnanti, peraltro, non sarebbe nuovo nel nostro ordinamento, poiché la Banca d'Italia già detiene penetranti poteri di controllo – in ordine alla verifica di una sana e prudente gestione (art. 5 T.U.L.B.) – che possono condurre all'amministrazione straordinaria o alla liquidazione coatta amministrativa, al divieto di intraprendere nuove operazioni o alla chiusura di succursali.

Sul piano delle misure da introdurre, rimane fermo l'ambito dei limiti e dei principi stabiliti dal decreto legislativo n. 203 del 2001; restano pienamente validi, quindi, i criteri di imputazione della responsabilità dell'ente collettivo che lasciano intravedere la «colpevolezza» dell'ente – nel senso che l'illecito consumato dalla persona fisica deve essere riconducibile all'impresa (anche come mancata predisposizione di misure idonee a prevenire l'illecito commesso) – in un'ottica di garanzia di «copertura costituzionale», resa necessaria dal carattere pur sempre afflittivo delle sanzioni, il che renderebbe non percorribili previsioni di responsabilità a titolo meramente oggettivo.

La previsione di competenza all'accertamento ed all'irrogazione delle sanzioni in capo al giudice, sul versante procedimentale deve unirsi a forme di adeguata partecipazione e difesa nel processo a favore dell'ente.

Le sanzioni da introdurre, pertanto, dovranno prevedere che, in caso di accertamento di reati di cui alla Convenzione, il giudice dispone la sanzione pecuniaria da 500 a 1000 quote; dispone, altresì, a carico dell'ente l'interdizione dall'esercizio dell'attività e nomina un commissario giudiziale che prosegue l'attività dell'ente in caso di esercizio di un servizio pubblico o di pubblica necessità, in modo da non recare pregiudizio alla collettività o causare ripercussioni sull'occupazione.

La prosecuzione dell'attività non viene disposta nei casi in cui l'ente o l'unità organizzativa venisse stabilmente utilizzata all'unico o prevalente scopo di consentire o agevolare la commissione di uno dei reati previsti dalla Convenzione.

In caso di condanna per uno dei reati previsti dalla Convenzione, il giudice dispone l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ed il divieto di contrattare con la Pubblica Amministrazione o di pubblicizzare beni o servizi.

Il giudice, altresì, dispone con la sentenza di condanna la confisca di profitto e prezzo del reato, anche per equivalente, fatti salvi i diritti dei terzi acquisiti in buona fede.

Va, inoltre, definita con maggiore compiutezza, e nel rispetto dei principi regolativi della funzione che le è propria, l'attività di indagine a fini di confisca. L'inerenza del provvedimento di confisca alla valutazione nell'ambito del processo penale mal tollera una dilatazione dell'attività di indagine in materia patrimoniale, come prevista dall'art. 10 del DDL, oltre i limiti ed i presupposti fissati dall'art. 430 c.p.p.

Appare del tutto evidente, infatti, la necessità che il materiale raccolto, anche a fini di confisca, sia ritualmente veicolato verso la cognizione del giudice chiamato a pronunciarsi, contestualmente, sulla fondatezza dell'ipotesi accusatoria e in materia di confisca: del tutto incongrua

deve ritenersi la protrazione di un'attività investigativa a fini di confisca con riferimento ad un momento successivo a quello in cui le parti processuali formulano e illustrano le rispettive conclusioni dibattimentali.

10.9 *Confisca e sequestro. Gli amministratori giudiziari*

L'art. 12 della Convenzione tratta delle misure ablatorie reali, da prevedere anche nella forma 'per equivalente', che gli Stati firmatari si impegnano a disporre a carico dei proventi dei reati previsti dalla Convenzione. Nello specifico, l'ordinamento italiano, come quello di altri Stati, è dotato di una normativa che, partita dalle ipotesi previste dall'art. 240 c.p., si è andata estendendo con altre forme, quale è quella prevista dall'art. 416-bis, comma 7, c.p. e con il decreto-legge n. 306 del 1992, convertito con modificazioni in legge n. 56 del 1992, nella forma vigente dell'art. 12 *sexies*; si tratta, dunque, di allargare lo spettro operativo delle norme già esistenti consentendo l'ingresso di altri gravi fattispecie di reato nel novero delle condizioni legittimanti l'adozione degli strumenti cautelari ed ablatori.

L'esistenza di tali strumenti dimostra che l'importanza di sottrarre i patrimoni illeciti ai soggetti riconosciuti colpevoli di reati di mafia e di altri reati di gravissimo allarme sociale, è da tempo stata riconosciuta nel nostro ordinamento; sicché, la strada del perfezionamento degli strumenti giuridici a disposizione di chi opera appare certamente la più utile a seguirsi per i risultati benefici che tale attività può conseguire in favore dello Stato-società (basti pensare al devastante effetto sui meccanismi concorrenziali suscitati da imprese che – disponendo di risorse illecite illimitate ed a costo zero – adottano politiche di prezzi che pongono fuori mercato le imprese che, invece, ricorrono agli ordinari canali di finanziamento).

Al di là della necessità, avvertita da più parti, di risistemare la stratificata normativa dello specifico comparto al fine di restituirla ad organicità, è necessario che gli sforzi profusi per individuare e sottrarre ai colpevoli di gravi reati i patrimoni costituiti con le illecite attività non siano vanificati dalle procedure successive.

E' noto che nelle more della definizione del procedimento di captazione dei beni, sia esso di prevenzione, sia esso quello anticipatorio della confisca prevista dalla legge n. 356 del 1992, viene nominato un amministratore giudiziario per i beni sottoposti a sequestro o confiscati sino a quando il bene non venga definitivamente acquisito allo Stato.

La funzione di garanzia svolta dall'amministratore in quella fase è estremamente importante. L'attività svolta dall'amministratore, infatti, deve garantire le parti sino alla conclusione della procedura custodendo ed amministrando i beni oggetto della procedura, anche al fine di aumentarne la redditività.

Un amministratore, che non garantisca i beni nel corso della procedura e che non si adoperi per accrescere il loro valore secondo i canoni di diligenza a lui richiesti, causerà certamente danni:

- alla parte che alla conclusione del procedimento rientri *in bonis*;
- o, in caso di confisca definitiva, allo Stato e, in ultima analisi, anche alle vittime di alcuni gravi reati che ricevono forme di solidarietà da fondi alimentati anche con i proventi della gestione e della vendita dei beni confiscati.

Alla luce anche solo di tali semplici considerazioni, appare chiaro che una specifica attenzione deve essere rivolta alla condotta dell'amministratore giudiziario per la valenza che essa assume nell'intero contesto, troppo spesso sottovalutata.

Il comportamento anche solo colpevolmente accondiscendente di un amministratore giudiziario è in grado di annullare gli effetti sino allora ottenuti. Non deve sfuggire, infatti, il significato formale e sostanziale che assume, nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata, l'ablazione da parte dello Stato dei patrimoni illecitamente accumulati; spossessamento che deve rimanere effettivo, senza alcuna possibilità che il soggetto riconosciuto colpevole ne rientri, direttamente o indirettamente, in possesso. Poiché in tale ultimo caso l'effetto negativo che ne deriva è devastante anche per l'immagine dello Stato nel contrasto alla criminalità organizzata.

I rimedi opponibili ai rischi appena evidenziati, qualora non si voglia ricorrere a previsioni sanzionatorie di comportamenti negligenti dell'amministratore giudiziario all'origine dell'aggiramento del regime dei divieti e delle decadenze di cui all'art. 10 della legge n. 575 del 1965, che inducano all'adozione di un opportuno grado di diligenza, possono consistere nella trasformazione della figura dell'amministratore giudiziario, affidandone le funzioni ad un soggetto dell'amministrazione statale, nell'ambito di un regime regolativo in grado di assicurare in maniera più stringente la soddisfazione delle esigenze di imparzialità trasparenza ed efficacia della gestione.

Inoltre, un'ottica di aggiornamento e di adeguamento della specifica normativa di prevenzione antimafia deve riguardare l'azione di prevenzione sotto l'aspetto delle modalità di esercizio e dei poteri.

Uno sforzo adeguativo della normativa già esistente, verso un assetto più confacente all'effettività dell'azione antimafia, potrà interessare:

a) l'introduzione del principio di obbligatorietà dell'azione di prevenzione, al pari di quella penale; ovviamente la legge dovrà tassativamente individuare le figure di reato per le quali l'azione è obbligatoria;

b) la previsione del potere di proposta di misure di prevenzione patrimoniale in capo al Procuratore Distrettuale Antimafia, per i reati di sua competenza, nonché in capo al Procuratore Nazionale Antimafia, già titolare di poteri di proposta di misure di prevenzione personali, nell'ambito dell'attuale assetto normativo di quest'ultimo organismo, con la previsione

di norme che favoriscano il coordinamento al fine di evitare sovrapposizioni o inerzie.

10.10 *La protezione dei testimoni*

Per quanto concerne le norme che, ai sensi dell'art. 24 della Convenzione, il nostro Stato è chiamato a predisporre a protezione dei testimoni che depongono in un processo penale, è opportuno operare alcune distinzioni e chiarire chi sono i testimoni, a difesa dei quali lo Stato deve predisporre adeguate misure di protezione.

La normativa vigente (art. 13 della legge n. 45 del 2001) ammette alle speciali misure di protezione coloro i quali assumono, rispetto al fatto o ai fatti delittuosi in ordine ai quali rendono dichiarazioni, la qualità di:

- persona offesa dal reato;
- persona informata sui fatti;
- testimone.

Le ulteriori condizioni sono che il soggetto non sia destinatario di misure di prevenzione, già irrogata o in corso di applicazione, ai sensi della legge n. 575 del 1965.

Il tenore delle norme vigenti, dunque, ammetterebbe in astratto alle pregnanti misure di protezione anche soggetti che, pur non essendo interessati da procedimenti di applicazione di misure di prevenzione – definiti o in via di definizione –, sono soggetti sostanzialmente diversi dal testimone di giustizia che il legislatore aveva voluto immaginare: il cittadino comune che si schiera decisamente a fianco dello Stato con un comportamento attivo, con ciò mettendo in pericolo la sicurezza propria e quella dei suoi familiari, la sua vita, i suoi beni. Con la normativa vigente si rischia di ammettere alle speciali misure di protezione soggetti che hanno scelto diversamente, che hanno ad esempio commesso gravi reati e che per questo sono stati condannati e che durante la detenzione hanno appreso fatti altrui che decidono di andare a riferire e che per tale motivo ritengono di potersi attendere legittimamente trattamenti "speciali" aggirando di fatto tutte le norme dettate in materia di collaboratori di giustizia – ad esempio quelle relative alle dichiarazioni in ordine ai patrimoni posseduti – per l'ammissione alle speciali misure di protezione.

Appare necessario arginare questo rischio aggiungendo alle cause di esclusione dalle speciali misure di protezione previste per i testimoni di giustizia, non solo i destinatari di misure di prevenzione, ma anche chi risulta processato o condannato per uno dei gravi reati previsti dalla Convenzione, la cui posizione rientrerebbe nella disciplina prevista per i collaboratori di giustizia.

10.11 *La tutela delle vittime di reati*

L'art. 25 della Convenzione impegna gli Stati contraenti a dotarsi di adeguata normativa per fornire assistenza e protezione alle vittime dei reati previsti dalla stessa Convenzione.

Il nostro ordinamento contiene una serie di norme a tutela delle vittime di alcuni reati. Esiste, infatti:

- un fondo di solidarietà per le vittime di richieste estorsive e di usura, istituito con D.P.R. n. 455 del 1999 ai sensi dell'art. 21 della legge n. 44 del 1999;
- un fondo delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata approvato con D.P.R. n. 510 del 1999 in attuazione delle norme previste dalla legge n. 302 del 1990;
- un fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di tipo mafioso istituito con legge n. 512 del 1999 (regolamento di attuazione con D.P.R. n. 284 del 2001);
- un fondo di garanzia per le vittime della caccia;
- un fondo di garanzia per le vittime della strada;
- norme nel codice di procedura penale a tutela dell'identità dei minori o relative all'esame testimoniale dei minori.

La ratifica della Convenzione si pone come occasione favorevole per realizzare un sistema coordinato che tuteli ulteriormente le vittime di reati.

Tale sistema dovrà articolare le forme di tutela lungo le seguenti tre direttrici fondamentali:

- a) la protezione delle vittime dei reati e la tutela dei loro diritti nel processo penale;
- b) la tutela risarcitoria delle vittime dei reati.

La protezione della vittima deve comprendere la difesa dell'identità in ogni stato e grado del procedimento. Tale difesa va attuata:

- con la previsione dell'obbligo da parte del giudice di valutare le esigenze della vittima al fine di disporre separatamente l'esame della vittima e dell'imputato, con la disposizione del confronto solo ove il diritto di difesa dell'imputato non possa essere garantito in altro modo;
- con misure volte a prevenire il rischio che il testimone entri in contatto anche con familiari dell'imputato, per impedire che venga sottoposto ad intimidazioni;
- con la previsione, inoltre, di norme che assicurino adeguate misure indennitarie a fronte delle spese che il testimone sostiene nel corso del processo (ristoro integrale delle spese di viaggio e soggiorno, nonché diritto a permessi retribuiti dal lavoro), che gli consentano di raggiungere il luogo del processo e di rendere la preziosa testimonianza senza ulteriori aggravii.

La tutela risarcitoria, infine, deve mirare al completo ristoro del danno subito dalla vittima del reato, prevedendo la confisca per equivalente a carico dell'autore del reato su beni di cui egli abbia la disponibilità diretta o indiretta, anche per interposta persona fisica o giuridica, e fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede.

A tal proposito, le somme derivanti dalla gestione dei beni sequestrati e dalla vendita dei beni confiscati per i reati di cui alla Convenzione affluiscono in un fondo destinato al risarcimento delle vittime di tali reati.

Inoltre, è disponibile, a partire dall'anno 2004, una quota pari al 25% del valore complessivo dei beni provenienti da reato, oggetto di confisca ai sensi dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, e dall'art. 2-*decies* della legge n. 575 del 1965, ovvero una quota pari al 25% dei proventi della vendita di tali beni.

Tale quota, infatti, era stata destinata - con l'art. 145, comma 64, della legge n. 388 del 2000, la legge finanziaria del 2001 - per il triennio 2001-2003 all'Organizzazione delle Nazioni Unite, *Office for Drug Control and Crime Prevention*, per il conseguimento delle sue finalità istituzionali.

10.12 *Formazione e assistenza tecnica*

In ordine alla formazione ed all'assistenza tecnica di cui all'art. 29 della Convenzione, l'Italia potrebbe con ragionevole probabilità di successo candidarsi all'istituzione di una scuola di formazione, soprattutto con riferimento ai Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, di maggiore interesse per la nostra sicurezza.

Le ragioni di ottimismo in ordine al successo di tale candidatura risiedono nelle capacità universalmente riconosciute ai nostri investigatori. Inoltre, l'istituzione di una scuola di formazione consentirebbe di allargare alle altre Parti contraenti le conoscenze che costituiscono consolidato patrimonio delle nostre Forze di polizia.

Le sinergie, che si creerebbero, aumenterebbero con effetto moltiplicatore l'efficienza e l'efficacia dell'azione preventiva e repressiva nelle aree di precipuo interesse per la sicurezza dell'Italia e, in definitiva, dei Paesi dell'UE.

La scuola potrà essere organizzata come Centro Internazionale di specializzazione, per dirigenti delle forze di polizia e magistrati del pubblico ministero, con l'obiettivo di cooperare con le Nazioni Unite nella formazione specialistica concernente la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata transnazionale.

La formazione sarà attuata attraverso cicli di conferenze ai quali avviare i partecipanti al fine di dotare gli stessi dei necessari strumenti di conoscenza in materia di azione giudiziaria internazionale e cooperazione con altri Stati.

Non è inutile ribadire in chiusura l'auspicio espresso dalla Commissione affinché l'*iter* di approvazione del disegno di legge di ratifica ed

esecuzione della Convenzione - concluso favorevolmente in Senato il 14 dicembre 2005 - venga sollecitamente portato a conclusione.

A ciò si aggiunga la necessità di dare corso alle riforme sin qui indicate, necessarie per la piena e coerente esecuzione della Convenzione ONU di Palermo, nella consapevolezza che l'attuazione di un siffatto quadro normativo favorisce un più efficace contrasto alla criminalità organizzata ma rilancia e consente alla comunità internazionale degli Stati di trovare, ancora una volta, nel nostro Paese un protagonista della collaborazione e della cooperazione nella lotta contro tutte le mafie.

11.0 LA MISSIONE NEGLI STATI UNITI

Una delegazione della Commissione si è recata negli Stati Uniti dal 29 febbraio al 6 marzo 2004 per una serie di incontri bilaterali con esponenti delle istituzioni politiche, della magistratura e delle forze di sicurezza che si occupano del contrasto alla criminalità organizzata, della lotta al riciclaggio e della gestione e protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

11.1 *Incontro con l'Attorney General John D. Ashcroft e con Christopher Wray, Assistant for Criminal Division*

Le principali realtà visitate (DEA, FBI, *Marshalls Service* e lo stesso Dipartimento per la Sicurezza Nazionale) sono collocate nell'ambito del Dipartimento della Giustizia, allora diretto da John D. Ashcroft.

Un momento significativo dei lavori della Commissione è stato appunto l'incontro con l'*Attorney General*, che ha rimarcato l'eccellente rapporto di collaborazione ed amicizia esistente tra Stati Uniti ed Italia sui temi del contrasto al crimine organizzato.

Christopher Wray, il suo diretto collaboratore in tema di criminalità organizzata, ha svolto alcune considerazioni osservando che sotto l'aspetto strutturale non viene rilevata la presenza di «cartelli» di organizzazioni criminali, ma piuttosto di un diffuso regime di concorrenza fra le varie «mafie» presenti negli Stati Uniti. I gruppi criminali, sotto il profilo interno e funzionale, potenziano i loro livelli di organizzazione e di comando, intimidiscono i testimoni, agiscono segretamente. Questi sono criteri comuni di comportamento criminale ma non si evince nessuna altra similitudine con la ben diversa sostanza qualitativa di Cosa Nostra.

Molte forme criminali si articolano su base etnica: vi sono gruppi di matrice vietnamita, balcanica, russa e cinese nell'area nord-orientale del Paese ma anche in altre zone, per esempio Miami in Florida, dove si manifestano dialettiche concorrenziali.

L'indagine sociologica sui gruppi indagati mette in luce l'influenza soggiacente di fenomeni quali povertà, disperazione, crisi della famiglia, in specie per quanto riguarda il reclutamento criminale delle nuove leve. Il governo sta cercando di creare *task force* fra le unità di polizia

anche locale e le varie agenzie per attivare nuove fonti informative, anche collaboratori di giustizia, nella lotta contro la criminalità organizzata.

La criminalità di origine albanese, implicata in una gamma molto vasta di reati, costituisce anche negli Stati Uniti una minaccia crescente, soprattutto per la violenza dei suoi adepti. Si stanno esplorando in questo settore modalità di collaborazione con l'Italia, nella consapevolezza che la specifica azione di contrasto debba essere potenziata.

La legge antiracket (RICO) consente di mettere efficacemente sotto inchiesta le relazioni fra i criminali, tenendo conto dei legami fra loro esistenti, di confiscare i proventi delle organizzazioni e di perseguire anche i reati locali. La legge sulla confisca (CAFRA) ha reso più facile l'opera di prevenzione e repressione. La lotta al terrorismo sarà per lungo tempo una priorità, ma gli USA continueranno a sostenere adeguatamente i programmi di *law enforcement* antimafia.

11.2 *Drug Enforcement Administration*

La Commissione ha incontrato quindi l'Amministratore della *Drug Enforcement Administration* (DEA), Ms. Karen Tandy, e ha partecipato ad alcune riunioni, presso il quartier generale dell'Amministrazione, sul traffico internazionale di stupefacenti e i legami con organizzazioni criminali italiane.

Obiettivi strategici diversificati sono affidati dal quadro giuridico statunitense alla DEA, soprattutto assicurare il rispetto delle leggi e delle regole sulle sostanze stupefacenti; perseguire le organizzazioni e i principali membri delle organizzazioni coinvolte nella coltivazione, nella produzione o nella distribuzione di droghe destinate a traffici illeciti negli Stati Uniti; collaborare alla definizione di programmi non repressivi volti a ridurre la disponibilità di sostanze illecite sul mercato nazionale e internazionale.

Per conseguire gli obiettivi descritti, la DEA pone in essere molteplici attività sul territorio degli Stati Uniti e sullo scenario internazionale:

- investigazioni e istruttorie per la sottoposizione a procedimento penale dei maggiori contravventori alle leggi sulle sostanze stupefacenti che operano a livello interstatale negli USA e internazionale nonché di criminali e bande nel settore della droga;

- direzione di un programma nazionale di *intelligence* nel settore della droga, in cooperazione con pubblici ufficiali federali, statali, locali e stranieri, al fine di raccogliere, analizzare e diffondere informazioni strategiche e operative;

- sequestro e confisca di beni riconducibili, attribuibili o destinabili alla realizzazione di traffici di sostanze stupefacenti;

- coordinamento e cooperazione con le agenzie federali, statali e locali e con i governi stranieri in programmi indirizzati a ridurre la disponibilità di droghe vietate sul mercato interno degli Stati Uniti mediante sistemi non repressivi come sradicamento delle piante, sostituzione delle colture e addestramento degli ufficiali di polizia stranieri;

– collegamenti con le Nazioni Unite, con l'Interpol e con le altre organizzazioni in materia di programmi relativi ai programmi internazionali di controllo della droga.

Si riportano le più importanti considerazioni sulla situazione attuale del traffico mondiale di stupefacenti, così come desunte dai colloqui effettuati nella visita della Commissione.

11.2.1 Dichiarazioni di Karen Tandy, amministratore della DEA

L'Amministratore della DEA ha sottolineato innanzitutto l'importanza della Conferenza Internazionale sulla droga svoltasi nel febbraio 2003 in Afghanistan, alla presenza del dottor Antonio Maria Costa, Vice Segretario Generale dell'ONU e Direttore Esecutivo dell'UNODC.

Alla conferenza, cui partecipava anche una rappresentanza italiana, sono state tracciate le linee guida di un piano strategico per sradicare gli oppiacei e sviluppare nuove colture. Dal punto di vista della DEA esiste la possibilità di attuare un progetto di cooperazione più impegnativa con quei Paesi, soprattutto il Regno Unito, che sono all'avanguardia nell'impegno in Afghanistan¹⁷, e di attivare in quell'area un direttorato anti-droga, peraltro già in via di costituzione.

Le possibilità operative sul territorio afgano diventano più incisive a fronte dell'innalzamento dei livelli di sicurezza globali, ora che è possibile una maggiore libertà di movimento nella regione. L'obiettivo strategico deve essere quello di mantenere alta l'attenzione ed evitare che l'Afghanistan finisca come la Colombia, dove opera una realtà difficilmente controllabile di natura parastatale anarchico-terroristica¹⁸.

La DEA, che ha suoi agenti in Afghanistan, non si occupa dello sradicamento delle sostanze stupefacenti ma fornisce assistenza e *intelligence* per eliminare i laboratori e fermare l'esportazione di oppio ed eroina in Europa, anche dando assistenza al Pakistan, all'Uzbekistan e, indirettamente, al Tajikistan, che sembrano collaborare seriamente all'iniziativa. L'Amministrazione non è presente in Iran e in Turkmenistan ma ha un forte presidio in Turchia, area strategica per il traffico di stupefacenti¹⁹.

Nelle analisi della DEA è presente anche un elevato livello di preoccupazione sull'uso dei rilevanti proventi derivanti dal narcotraffico, soprattutto in Medio Oriente, evidentemente per connesse problematiche di possibile finanziamento di componenti terroristiche²⁰.

¹⁷ Il Regno Unito, come dimostrato anche nelle fasi iniziali dell'operazione militare *Enduring Freedom*, possiede in Afghanistan una buona penetrazione sotto il profilo dell'*intelligence* rispetto alle altre forze della coalizione.

¹⁸ Pienamente riscontrata nelle indagini DECOLLO del R.O.S. Carabinieri, di cui si dà riscontro in altra parte della presente relazione.

¹⁹ Come ben descritto nell'apposito capitolo della Relazione della Commissione per l'anno 2003.

²⁰ Come già rilevato in Turchia per il PKK e in Occidente per l'ETA.

11.2.2 *Presentazione di Martin Pracht, Chief of International Operations*

Nelle valutazioni di Pracht il Medio Oriente desta particolare preoccupazione, anche se i rapporti con la Turchia sono molto buoni e consentono un flusso continuo di informazioni operative; così come si sta procedendo alla creazione di un'unità di analisi in collaborazione con le autorità di polizia dell'Uzbekistan.

In accordo con il Ministero della Difesa statunitense, la DEA sta pensando di creare un centro d'*intelligence* a Kabul per aiutare i paesi limitrofi ma non ci sono ancora forze dell'ordine locali veramente rappresentative ed efficienti con cui attivare un serio interscambio informativo.

Il Regno Unito ha assunto il ruolo di paese guida per il coordinamento dell'assistenza internazionale nella lotta alla droga in Afghanistan, elaborando con Kabul una «strategia dei 10 anni» per l'eliminazione o la sostanziale riduzione entro il 2013 delle coltivazioni di oppio con interventi di sviluppo alternativo.

Va ricordato che l'Italia, da parte sua, ha allocato nel 2003, tramite l'agenzia UNODC, 550.000 dollari per il finanziamento di programmi antidroga in Afghanistan e altri 850.000 dollari per le repubbliche dell'Asia Centrale.

In Francia, nel maggio del 2003, si è tenuta una Conferenza sulle rotte del narcotraffico dall'Asia Centrale, cui hanno partecipato 55 Ministri degli Esteri, i quali hanno sottolineato l'importanza di una risposta globale e coordinata a livello internazionale e regionale per contrastare efficacemente sia l'espansione delle coltivazioni di oppio in Afghanistan sia il relativo traffico, soprattutto attraverso i Balcani e l'Asia Centrale.

Grave preoccupazione desta la situazione particolare della Colombia e, più in generale, quella dell'America Latina, anche perché l'intera produzione di coca colombiana e gran parte di quella prodotta in Perù o Bolivia viene raffinata dalle organizzazioni criminali colombiane che operano protette da organizzazioni paramilitari – per il 70 per cento le Forze Armate Rivoluzionarie Colombiane (FARC) e per il rimanente 30 per cento dall'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN) – le quali dal narcotraffico attingono i finanziamenti necessari per la lotta armata.

Nell'ambito di dette organizzazioni si è registrato un ruolo particolarmente attivo di consorterie di origine calabrese appartenenti alla 'Ndrangheta, che interagiscono con quelle colombiane per l'importazione di cocaina.

L'attenzione della DEA è rivolta anche ai Paesi produttori dei cosiddetti precursori chimici, allo scopo di migliorare i controlli lungo le frontiere dell'Afghanistan per interdire l'arrivo di queste sostanze indispensabili per produrre l'eroina²¹.

²¹ Il governo turco ha spesso sollevato il problema dei precursori chimici per la trasformazione della morfina base, la cui fonte industriale era, almeno negli anni trascorsi, essenzialmente europea. Attualmente si registra l'attività di fonti produttive dell'Est europeo e asiatiche.

I precursori si identificano con particolari sostanze chimiche, acquisibili lecitamente, necessarie per la produzione di stupefacenti e sostanze psicotrope. Contrariamente a quanto avviene per il traffico internazionale delle droghe, non è sempre agevole definire le rotte seguite dalle sostanze chimiche di base e dai precursori. E' però possibile risalire ai Paesi che intrattengono significativi rapporti commerciali con i Paesi, definiti «sensibili», cioè potenzialmente coinvolti nella fabbricazione illecita, secondo la tripartizione adottata dal Dipartimento di Stato USA nell'annuale Rapporto sulle strategie di controllo al narcotraffico (INCSR): emisfero occidentale (Argentina, Brasile, Canada, Messico, Stati Uniti), Asia (Cina, India) ed Europa (Germania, Olanda).

A riprova della particolare attenzione rivolta al fenomeno, nel corso del 2003 si è tenuta, a Valencia, in Spagna, la 1^a Conferenza europea sullo storno dei precursori chimici. Hanno aderito tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, la Turchia, gli organismi competenti in materia della Commissione Europea nonché Europol, Interpol, INCB (*International Narcotics Control Board*) e CICAD (Commissione Interamericana per il Controllo sull'Abuso di Droga). La Conferenza si è conclusa con la constatazione che il «disvio» dei precursori chimici è di portata transnazionale e che occorre perfezionare i meccanismi di prevenzione e controllo nonché intensificare i rapporti di collaborazione.

La DEA si fa carico di incentivare la circolarità delle informazioni e delle analisi tra i paesi interessati, anche tramite scambi in tempo reale di informazioni investigative sensibili per bloccare in flagranza i corrieri mentre viaggiano. Questa rete informativa prende il nome di *Drug net* ed ha conseguito negli Stati Uniti significativi successi operativi.

Sotto il profilo delle misure patrimoniali contro i trafficanti è stata varata da due anni la legge sulla confisca dei beni, che ha ovviamente dei precisi limiti a garanzia dei cittadini. La legislazione ha prodotto più lavoro di natura burocratica, facendo risaltare talune carenze di personale nell'organizzazione. La complessità delle procedure fa sì che in taluni casi si debba procedere alla restituzione dei beni, che successivamente non possono essere più sequestrati per lo stesso motivo.

Sono soggette al sequestro anche le società, mentre gli immobili sono sequestrati dal procuratore e poi dati in amministrazione alla DEA. Un bene confiscato può essere alienato con asta pubblica e il ricavato va in un fondo a favore delle forze dell'ordine; possono essere vendute anche le imprese confiscate.

Non è stato rilevato un tempo medio che intercorre fra il sequestro e la confisca poiché la procedura varia da caso a caso. Nello spazio di tempo intercorrente tra i due momenti giuridici del sequestro e della confisca il bene può essere affidato a un amministratore o si può chiedere al giudice l'autorizzazione a una vendita interlocutoria. Determinati beni, per esempio i veicoli, possono essere utilizzati a fini operativi.

11.2.3 *Presentazione di Raul Morales, Section Chief Office of Europe, Africa, Middle East*

La DEA segue la proliferazione e il commercio illegale dei precursori chimici, soprattutto permanganato di potassio e acetone – servono da 100 a 200 grammi del primo e molti litri del secondo per produrre un chilogrammo di cocaina –, scambiando informazioni e procedendo al sequestro di queste sostanze.

Operazioni regionali sono state avviate nel gennaio 2003 nell'ambito del Progetto Prisma, un'operazione su scala mondiale per prevenire la diversione dei precursori chimici, che i trafficanti utilizzano per la produzione clandestina di stimolanti anfetaminici (ATS). Queste attività hanno rafforzato i programmi già esistenti, avviati dall'*International Narcotic Control Board* (INCB) circa dieci anni fa per contrastare il commercio illegale internazionale di «precursori» metanfetaminici. Il Progetto Prisma segue il lancio dell'Operazione Viola nel 2001 e dell'Operazione Topazio nel 2002, che si concentravano sul controllo di precursori chimici per la cocaina e l'eroina. Il Progetto Prisma pare fornire ai governi la capacità di affrontare il problema dell'ATS attraverso un doppio approccio: prevenire la produzione illecita di sostanze impedendo ai trafficanti di ottenere i prodotti chimici a loro necessari e identificando e smantellando i laboratori dove questa produzione avviene già, grazie a particolari tecniche investigative come il controllo delle forniture.

A seguito del buon coordinamento investigativo raggiunto i trafficanti hanno diversificato le fonti di approvvigionamento e ricorrono anche alle industrie dell'Asia Centrale mentre dall'Europa e dagli USA vengono segnalate poche consegne illegali.

Raul Morales, rispondendo a domande della Commissione, ha anche precisato che sotto il profilo geo-criminale Haiti è una via di transito della cocaina. I traffici illegali venivano facilitati dal clima di corruzione esistente nel governo precedente e sembra che anche fra le fazioni della rivolta popolare del 2003 ci fossero collegamenti con i narcotrafficanti.

Per quanto riguarda, infine, le relazioni fra terrorismo e traffico di stupefacenti, del tutto plausibili, non sono stati riscontrati collegamenti palesi. E' probabile che nella cerchia di organizzazioni terroristiche che ruotano intorno al noto Bin Laden vi siano tentativi di sfruttare tale tipo di finanziamento. In ogni caso il narcotraffico costituisce anche una forma diretta di guerra non convenzionale, minando la salute pubblica dei paesi nemici.

11.2.4 *Considerazioni della Commissione*

La Commissione prende atto delle analisi della DEA e rileva che deve essere posta la massima attenzione investigativa anche al settore del traffico dei precursori chimici degli stupefacenti. Per quanto attiene ai rapporti tra terrorismo e narcotraffico la Commissione, oltre a desumere

preoccupanti segnali da specifici riscontri giudiziari²², ritiene che il maggiore problema operativo si situi nel finanziamento dei gruppi attraverso il riciclaggio dei narcoproventi.

Si ritiene che un'adeguata risposta ai predetti fenomeni possa essere espressa tenendo in debito conto l'approccio integrato del G.A.F.I. – delinato nelle sue più recenti raccomandazioni – per quanto attiene le verifiche ed i controlli sui versanti bancari e finanziari dell'economia globalizzata.

Al fine di mettere in atto ogni iniziativa utile al potenziamento dell'azione di contrasto al crimine organizzato transnazionale e al traffico della droga in particolare, la Commissione ritiene di sottolineare le seguenti opportunità strategiche:

- migliorare ulteriormente i collegamenti, già esistenti ai sensi del D.P.R. n. 309 del 1990, tra gli organi investigativi deputati alla repressione del narcotraffico in quelle indagini che vedono coinvolti più Stati;

- svolgere una forte azione di sensibilizzazione e sollecitazione, sia a livello comunitario che verso i paesi extraeuropei, in particolare quelli maggiormente interessati ai processi di produzione (Marocco per le sostanze leggere; Afghanistan, Turchia e Thailandia per l'eroina; Colombia, Argentina, Bolivia, Venezuela ed Ecuador per la cocaina), affinché le diverse legislazioni si uniformino a principi comuni e si stipulino trattati bilaterali o multilaterali per rendere più snella la cooperazione giudiziaria e più efficace il contrasto al crimine organizzato;

- potenziare un'attività preventiva comune nel campo delle sostanze «acide» o metamfetaminiche in genere nonché dei precursori chimici, anche attivando procedure legali per il monitoraggio sulla rete Internet²³ delle transazioni in materia e delle informazioni sulle «ricette» per la produzione in proprio;

- intensificare le attività sotto copertura tra gli Stati Uniti (dove è lecita l'attività sotto copertura anche dell'ausiliario di polizia giudiziaria) e l'Italia (dove ciò non è ancora possibile, ma è previsto nel disegno di legge governativo sulla disciplina degli stupefacenti²⁴) al fine di mettere in luce i passaggi delle sostanze stupefacenti dal produttore al destinatario finale e individuare le basi operative negli Stati di transito.

La Commissione, inoltre, ritiene di particolare importanza il monitoraggio dei principali sequestri di sostanze stupefacenti in tutti gli Stati, al fine di giungere all'individuazione del comune fornitore-produttore; lo svi-

²² Indagini DECOLLO del R.O.S. Carabinieri.

²³ Una navigazione sul sito www.homemadedrugs.net renderà chiara la disponibilità a fronte di minima spesa delle più dettagliate istruzioni documentali per sintetizzare, purificare e coltivare droghe *at home*.

²⁴ Nelle indagini DECOLLO del R.O.S. l'attività sotto copertura di un non appartenente alla p.g. fu resa possibile a mente della previsione normativa dell'art. 4 D.L. 18 ottobre 2001 n. 374, convertito nella legge 15.12.2001 n. 438, che disciplina la figura dell'ausiliario della polizia giudiziaria sotto copertura, poiché i riscontri investigativi lasciavano emergere la compromissione di strutture terroristiche colombiane e spagnole.

luppo di efficaci collegamenti informativi e investigativi nei casi di sospetta programmazione di traffici di stupefacenti tra l'America e l'Europa; l'individuazione, nell'ambito delle legislazioni vigenti, di strumenti che consentano scambi di informazioni e conoscenza di dati utili all'avvio di attività investigative sui rispettivi territori; la realizzazione di periodiche riunioni informative, possibilmente con una cadenza più ravvicinata di quella biennale con cui Italia e Stati Uniti verificano i rapporti di reciproca collaborazione nell'apposito comitato, allo scopo di individuare i profili di collegamento scaturenti dalle dinamiche criminali, di aggiornare i rispettivi patrimoni di conoscenze specifiche e di elaborare strategie investigative adeguate ed efficaci; la realizzazione di collegamenti informativi e di eventuali banche dati di comune consultazione.

Infine, la Commissione ritiene di grande importanza giungere ad una piena attuazione delle Convenzioni in materia di lotta alla droga e in particolare di quella delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti, firmata a Vienna il 20 dicembre 1988, pienamente recepita dalla legislazione italiana, soprattutto con il D.P.R. n. 309 del 1990.

Esistono ancora significativi rallentamenti nella cooperazione giudiziaria, investigativa e operativa, che rendono problematiche non solo le politiche di riduzione della diffusione e della domanda di sostanze stupefacenti ma anche l'impegno contro la criminalità dedita al narcotraffico. Esse derivano non solo da un divario tra le legislazioni dei paesi dell'Unione Europea nonché fra queste e quelle di numerosi Stati extraeuropei, ma anche dall'applicazione delle procedure che a livello dei singoli Stati realizzano le modalità di mutua assistenza giudiziaria e operativa prevista dalle Convenzioni delle Nazioni Unite.

11.3 *Federal Bureau of Investigation (FBI)*

La Commissione si è recata, quindi, al quartier generale dell'Fbi dove ha incontrato il direttore, Robert Mueller III, il vice direttore, Grant Ashley, i dirigenti della *Criminal Division* e investigatori degli uffici di New York.

11.3.1 *Introduzione del direttore dell'FBI, Robert Mueller III*

Il direttore dell'FBI ha presentato l'attività operativa del *Bureau*, che è assicurata da una serie di «unità», strutture investigative e di *intelligence* specializzate in singoli settori e responsabili del perseguimento di specifici progetti di contrasto alla criminalità.

La missione dell'*Organized Crime Program* dell'FBI è quella di disarticolare le associazioni per delinquere che costituiscono la più pericolosa minaccia per la società americana. Questo obiettivo viene perseguito attraverso il supporto e il coordinamento delle investigazioni nonché mediante il ricorso agli strumenti normativi penali e civili del *Racketeer Influenced and Corrupt Organization (RICO) Statute*.