possono e si devono individuare le soluzioni a complesse problematiche come quella dell'usura.

In questa situazione è del tutto evidente la necessità di un rapido riordino della materia delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e l'emanazione di un apposito Testo Unico, tenuto conto dei recenti contributi derivanti dal lavoro svolto dalla Commissione presieduta dal professor Giovanni Fiandaca istituita dal Ministro della giustizia.

Mai come in questo caso la riorganizzazione e l'armonizzazione della disciplina può avere positivi risultati sull'applicazione della legge.

Anche il settore delle misure di prevenzione ha evidenziato la necessità di realizzare un adeguato progetto di formazione professionale degli operatori, progetto la cui importanza è stata espressamente richiamata nelle conclusioni della Relazione sulla Calabria.

In essa si legge che: "pur senza volere giungere a conclusioni generaliste, può dirsi che, in plurime circostanze, si è percepito un non sempre perfetto aggiornamento professionale (salvo significative eccezioni) da parte delle autorità preposte all'attuazione del dispositivo antimafia".

Queste conclusioni possono essere ribadite e impongono precise e rapide scelte e, soprattutto, la consapevolezza che qualsiasi scelta riformatrice può essere completamente vanificata da una mancata "copertura amministrativa" in termini di professionalità.

Anche in altri settori esposti ai pericoli di penetrazione di ricchezze illecite appare necessario avviare in futuro un attento monitoraggio.

Tra questi, innanzitutto, il settore delle frodi comunitarie.

Numerosi reperti giurisprudenziali hanno evidenziato che, il comparto agroalimentare costituisce un terreno di elezione per l'introduzione di capitali sporchi nel mercato legale. Consegue la necessità di una rinnovata attenzione a questo settore, peraltro spesso attraversato da crisi finanziarie.

È da ritenersi un dato acquisito quello del rapporto tra crisi di liquidità delle imprese e aggressione mafiosa.

In molti procedimenti penali si hanno significative tracce di ciò. È evidente che il settore fallimentare e nelle altre procedure concorsuali presenta alti rischi e non è senza significato esponenti di primo piano della criminalità organizzata abbiamo "risanato" l'impresa in difficoltà per utilizzarle a fine di riciclaggio.

Il tema del risanamento mafioso delle imprese in crisi consente di affrontare ora taluni aspetti del dispositivo antiriciclaggio.

Esso come è noto, sul piano penalistico si fonda su due fattispecie incriminatrici, gli articolo 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale.

Entrambi i reati sono caratterizzati, nella loro formulazione, dalla cosiddetta clausola di non punibilità dell'autore del reato presupposto.

Questo schema, mutuato da quello tipico della ricettazione, determina varie conseguenze sul piano dell'applicazione della legge penale.

Secondo le concezioni tradizionali, l'esclusione degli autori dei reati – presupposto dal novero degli autori si giustifica perché "l'attività *post delictum*, diretta ad assicurarsi il profitto del commesso

reato, è penalmente irrilevante finchè circoscritta a comportamenti di natura patrimoniale".

Ma questo approccio, che poteva valere per la figura tradizionale della ricettazione mostra, tutti i suoi limiti rispetto ai reati di riciclaggio, ove « l'operosa intraneità » alla condotta da parte dell'autore del reato presupposto è pressoché scontata. Occorre quindi interrogarsi sulla opportunità di superare sul piano della formulazione delle fattispecie quella scelta di politica criminale ancorata al passato.

Una diversa struttura del reato, e la possibilità di concorrere con i delitti a monte, potrebbero tra l'altro consentire una migliore applicazione della legge penale.

La questione, meritevole di adeguato approfondimento, rientra tra le scelte di politica criminale che il legislatore dovrà necessariamente effettuare a seguito del progressivo superamento dello schema del concorso esterno alle fattispecie associative da parte della giurisprudenza.

Occorre in sostanza prendere coscienza che l'area della « contiguità » o meglio dell'agevolazione alle associazioni di stampo mafioso deve essere affrontata sul piano penalistico nel pieno rispetto dei canoni della tipicità definendo, o ridefinendo fattispecie specifiche di figure criminose idonee a delimitare e ad assicurare un giusto trattamento sanzionatorio alle cosiddette condotte accessorie.

L'esigenza di una riforma della disciplina penale del riciclaggio richiama anche la tematica del diritto cosiddetto premiale.

Mentre per i delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni di tipo mafioso, sono previsti significativi sconti di pena in caso di collaborazione, tutto questo non esiste nella materia del riciclaggio. È evidente che questo vuoto normativo non agevola le investigazioni.

6. Il "comparto estero" di Cosa nostra e la finanziarizzazione dell'economia mafiosa.

L'analisi dei reperti giurisprudenziali acquisiti nell'ambito dell'attività della Commissione e le audizioni di magistrati e investigatori hanno concordemente evidenziato una strategia di "globalizzazione finanziaria" delle organizzazioni criminali nel contesto di una integrazione in chiave transnazionale dei "mercati criminali".

Un ulteriore scenario di questa complessa realtà è stato possibile ricostruire attraverso due importanti relazioni approvate nel 2001 dalla Commissione.

La relazione della senatrice Tana De Zulueta sul traffico degli esseri umani con ricchezza di particolari ha delineato l'esistenza di vere e proprie multinazionali criminali che agiscono in questo settore.

Altrettanto ha fatto in relazione al settore del contrabbando la relazione dell'onorevole Alfredo Mantovano evidenziando le complesse connessioni finanziarie che assicurano al traffico delle sigarette sia finanziamenti che occasioni di reinvestimento.

Se trasferiamo queste analisi sulla struttura di organizzazioni mafiose di tipo tradizionale, e in particolare sulla struttura di Cosa nostra riscontriamo, attraverso le vicende di tutti i più significativi processi, l'esistenza e l'attività di un vero e proprio "comparto estero" dell'organizzazione.

Fin dalla fine degli anni settanta, da quando cioè Cosa nostra ha assunto una posizione preminente nel traffico mondiale di eroina (senza tuttavia rinunziare ai suoi interessi nel settore del contrabbando di TLE) si è andato costituendo in Italia e all'estero un fitto reticolo di persone e di imprese utilizzato per consentire la circolazione ed il riciclaggio degli enormi capitali derivanti dal narcotraffico. Esponenti di Cosa nostra hanno agito ed agiscono nelle più importanti piazze finanziarie europee e nei più attivi centri *off shore* e costituiscono un ben dissimulato retroterra economico e finanziario di interesse strategico per le sorti dei gruppi organizzati che operano nel nostro Paese.

Lo scenario ha assunto caratteristiche ancora più complesse a seguito della disgregazione dei regimi dei paesi dell'*ex* blocco dell'Unione Sovietica e del selvaggio processo di accumulazione capitalistico determinato dallo sviluppo del libero mercato in quelle giurisdizioni.

Appare giunto il momento di apprestare uno specifico progetto di contrasto nei confronti di questo inafferrabile "comparto estero".

Su questo tema il ruolo che il nostro Governo è chiamato a svolgere nell'ambito della concertazione internazionale deve essere caratterizzato da due priorità: una deve riguardare il perseguimento di ogni sforzo per l'esito positivo delle rogatorie e, soprattutto, delle richieste di estradizione di mafiosi italiani localizzati all'estero; l'altro la definizione di specifici protocolli di cooperazione per conseguire il sequestro e la confisca dei proventi illeciti allocati presso giurisdizioni che non hanno ancora adottato e ratificato le convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa in materia di riciclaggio.

Il nostro Paese deve porre in essere ogni sforzo sul piano internazionale affinché vengano esitate rapidamente tutte le più importanti richieste di estradizione avanzate nei confronti di persone che si sottraggono alla giustizia italiana.

Si tratta di personaggi che assicurano rifugio e protezione ad altri latitanti e che provvedono a tenere in vita un complesso sistema di imprese e di interessi finanziari con l'obiettivo di assicurare il riciclaggio degli enormi profitti delle mafie. Emblematica, in tal senso, la vicenda del noto esponente di Cosa nostra Vito Roberto Palazzolo, ritornato all'onore delle cronache a proposito di recenti investigazioni su affiliati all'organizzazione vicini a Bernardo Provenzano.

Fin dagli anni ottanta, Palazzolo realizzò in Svizzera le strutture societarie e le relazioni bancarie necessarie a consentire il lavaggio di grandi quantità di denaro provenienti dal narcotraffico.

Scomparso nel nulla, ricompare nella seconda metà degli anni ottanta nel territorio del Sud Africa e attualmente vi risiede.

Attorno al Palazzolo si è formata una grande concentrazione di interessi economici e finanziari, estesi alla vicina Namibia, all'Angola, alle isole Vergini inglesi e altrove: una vera e propria *holding* transnazionale che può essere ritenuta diretta emanazione dei molteplici

interessi criminali facenti capo al suo titolare ed altri esponenti di Cosa nostra. Il Palazzolo non solo ha assicurato – e verosimilmente tuttora assicura – appoggi logistici a pericolosi latitanti di Cosa nostra, ma non ha mai smesso di trattenere relazioni e interessi che costituiscono l'opaca "seconda linea" della mafia, nascosta nei centri della finanza e nei paesi *off shore*, lontana dal clamore della cronaca nera.

Realtà analoghe sono state evidenziate dalla relazione sul contrabbando, che ha messo in luce l'esistenza di un complesso sistema finanziario e societario al servizio delle organizzazioni contrabbandiere che ha adoperato indifferentemente potere intimidatorio e pratiche corruttive.

La dimensione transnazionale della criminalità organizzata comporta, come si è detto, la necessità di porre in essere uno specifico e coordinato piano di azione delle forze di polizia del nostro Paese e costituisce il terreno d'elezione di un rinnovato e potenziato ruolo della Direzione nazionale antimafia.

Poiché lo strumento delle misure di prevenzione patrimoniale si è dimostrato estremamente utile ed efficace nei confronti delle ricchezze illecite che si trovano all'interno del nostro Paese, sembra utile intraprendere una coerente azione rivolta ad assicurare strumenti di cooperazione internazionale per l'esecuzione all'estero di provvedimenti di sequestro e confisca emanati dall'Autorità giudiziaria italiana nell'ambito di procedimenti di prevenzione ed ottenere l'assimilazione di questi provvedimenti a quelli emanati nell'ambito di un procedimento penale.

7. Verso un'agenzia nazionale antiriciclaggio.

La Commissione ha infine seguito con particolare interesse l'evoluzione del quadro normativo ed organizzatorio dell'Ufficio Italiano Cambi e del suo servizio antiriciclaggio.

In questo contesto, ha apprezzato la proficua collaborazione ricevuta dall'UIC in più di una occasione.

La positività di questo rapporto ha sostanzialmente anticipato le recentissime scelte del legislatore che, con la finanziaria 2001, ha inteso individuare nell'Ufficio italiano cambi l'unità di informazione finanziaria nazionale ed al tempo stesso gli ha riconosciuto un significativo ruolo consultivo.

Lo sviluppo dell'azione dell'Ufficio italiano cambi in sintonia con la Banca d'Italia e le altre unità di vigilanza del settore, va intesto come una condizione essenziale per il miglioramento quantitativo e qualitativo del dispositivo antiriciclaggio. La Commissione è altresì consapevole che l'esperienza e le metodologie specialistiche accumulate da una unità di informazione finanziaria costituiscono un patrimonio fondamentale e l'anello centrale di una "rete" tra organismi di vigilanza, organismi investigativi ed autorità giudiziarie. Conseguentemente il Parlamento dovrà essere chiamato a seguire con la massima considerazione l'evoluzione di una siffatta "rete" ed apprestare gli strumenti normativi necessari a delineare le linee portanti di una vera e propria agenzia nazionale antiriciclaggio, intesa quale centro di

risorse tecnologiche ed intellettuali al servizio del dispositivo di prevenzione e di repressione del riciclaggio e della criminalità organizzata. Conseguentemente, così come avviene in molti altri Paesi ad economia avanzata, a questa agenzia-rete potrà essere affidato il fondamentale compito di provvedere alla formazione delle risorse umane necessarie ai vari settori (investigativo, giudiziario, ecc.) del dispositivo.

In tal senso va evidenziato che nella legge finanziaria per l'anno 2001, sono state introdotte nella materia dell'antiriciclaggio alcune importanti novità, relativamente al ruolo e alle attribuzione dell'Ufficio Italiano dei Cambi: si è voluto, in particolare, che confluissero presso l'Ufficio Italiano dei Cambi, inteso quale unità nazionale di *intelligence* finanziaria tutte le informazioni utili ad individuare ipotesi di omessa segnalazione. Tale novità è stata subito affrontata dalla Commissione con le audizioni, presso il III Comitato di lavoro, del dottor Carlo Santini, Direttore generale dell'Ufficio Italiano Cambi e del dottor Renato Righetti, capo del Servizio antiriciclaggio dello stesso Ufficio e, in seduta plenaria, del dottor Pier Luigi Vigna, Procuratore nazionale antimafia.

Ma è evidente che a questa significativa evoluzione del dispositivo di prevenzione ed analisi finanziaria deve corrispondere anche una profonda razionalizzazione dell'apparato investigativo, in funzione di inderogabili esigenze di coordinamento e innovazione, ad esempio ripercorrendo in questo settore l'esperienza positiva già attuata nel campo degli stupefacenti.

La Commissione ha infine seguito con particolare attenzione l'attuazione del dispositivo dell'Anagrafe dei Conti e dei Depositi, disciplinata dal decreto del Ministero del tesoro n. 269 dell'ottobre 2000 ed ne attende il rapido completamento e l'entrata in vigore.

L'importanza dell'anagrafe risiede essenzialmente nell'abbattimento dei tempi delle indagini bancarie che per la sola individuazione dell'esistenza dei conti richiedono a tutt'oggi un'attesa di lunghi mesi. La Commissione ritiene di dover sottolineare anche la rilevanza a livello europeo di questo dispositivo poiché esiste nei paesi dell'Unione una comune consapevolezza circa la necessità di apprestare, nel rispetto delle garanzie dei cittadini, gli strumenti necessari a rendere veloce ed effettiva l'indagine bancaria.

L'ampiezza dello scenario dei rapporti tra mafia ed economia va ben oltre l'economia di una relazione che al tempo stesso vuole essere di sintesi e di programma.

I temi fin qui esaminati rappresentano però un campione rappresentativo delle problematiche affrontate e di quelle da affrontare. E, al tempo stesso, indicano un'ipotesi di lavoro per la prossima legislatura.

Una specifica sezione della relazione è dedicata alla esposizione dei dati statistici più significativi.

Questa Commissione ritiene essenziale il riordino delle statistiche di tipo criminale e giudiziario e una loro funzionalizzazione all'approfondimento delle problematiche più significative nella materia della criminalità organizzata.

L'esame dei dati, lo studio, la selezione e raccolta dei medesimi e infine l'esame comparativo delle fonti statistiche rendono evidente l'assenza di una politica di coordinamento.

Significativo è, in tal senso, lo stato dell'arte nel delicato settore del sequestro e della confisca dei beni dei mafiosi ove si rileva l'esistenza di plurime fonti statistiche e la mancata armonizzazione dei criteri di raccolta e di elaborazione dei dati.

Ulteriori criticità si desumono nel sistema dai dati nell'Amministrazione giudiziaria ove coesistono elaborazioni di informazioni riferibili tanto al vecchio quanto al nuovo codice di procedura penale.

Altrettanto dicasi per le fonti dell'Istat ove i tradizionali raggruppamenti per fattispecie omogenee non giovano ad una analisi specializzata delle tematiche.

La riforma del dispositivo preventivo e repressivo nella materia della criminalità organizzata non può essere disgiunta da una razionalizzazione delle fonti statistiche. E in questo senso è da auspicare un rapido riassetto del settore. Solo in questo modo conoscenza della realtà e progettualità potranno integrarsi in una rinnovata politica criminale di contrasto alla mafia e ai pericoli di inquinamento dei rapporti economici.

PARTE QUARTA

CAPITOLO PRIMO

LA CRIMINALITÀ TRANSNAZIONALE: LE NUOVE MAFIE

1. La criminalità transnazionale: le nuove mafie.

Con l'espressione nuove mafie si definiscono comunemente i gruppi di criminalità organizzata costituiti su base etnica da cittadini non italiani che operano sul nostro territorio nazionale : tali gruppi costituiscono una manifestazione del più generale fenomeno della transnazionalità della criminalità organizzata.

Il tema delle nuove mafie e della criminalità transnazionale ha assunto da qualche anno, un rilievo centrale nell'analisi del fenomeno della criminalità organizzata e di tipo mafioso.

La Commissione Parlamentare Antimafia ha compiuto un attento lavoro di analisi di questa realtà – anche attraverso un apposito Comitato di lavoro sulla criminalità internazionale, coordinato dalla sen. Tana de Zulueta – ed ha proceduto ad un' approfondita inchiesta, con audizioni di esperti, acquisizioni di documenti e compiendo missioni all'estero.

Il tema della transnazionalità del crimine organizzato ha riguardato molte attività della Commissione. Alcune delle più impegnative inchieste – dal traffico egli esseri umani al contrabbando di tabacchi lavorati esteri – hanno avuto ad oggetto proprio fenomeni criminali ontologicamente transnazionali.

Tra le attività di studio e di analisi sui temi riguardanti la lotta alle nuove forme sovranazionali della criminalità organizzata, il Seminario su "La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato", promosso dalla Commissione in preparazione della Conferenza dell'ONU sul crimine organizzato tenutasi a Palermo dall'11 dicembre 2000, si pone quale importante contributo alla definizione di una strategia di contrasto integrata degli Stati della Unione Europea, strategia che si propone come modello per la comunità internazionale.

L'analisi della attuale realtà del crimine organizzato, per come si desume dai dati e dai documenti acquisiti, dagli esiti delle inchieste e degli accertamenti compiuti dalla Commissione in questa legislatura, consente di affermare che 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.

Due sono i processi che hanno influito direttamente sul carattere transnazionale della criminalità organizzata: la globalizzazione della

economia e le grandi migrazioni di persone dalle parti povere de mondo a quelle ricche.

La presenza operativa sul territorio nazionale di gruppi di criminalità straniera, l'incidenza della loro azione sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dei cittadini italiani ha reso evidente che il mercato nel quale oggi si realizzano i profitti criminali è un mercato che travalica i confini nazionali

I beni che oggi sono trafficati dalla criminalità organizzata – droga, armi, esseri umani, denaro – sono ordinariamente soggetti a movimentazioni su scala mondiale: dai paesi di produzione, quei beni attraversano Paesi diversi, fino a giungere negli Stati in cui potranno essere utilizzati illecitamente

I pagamenti relativi a quei traffici illeciti si attuano anch'essi nel sistema finanziario internazionale e si giovano delle continue innovazioni tecnologiche che consentono di svincolarsi dai controlli.

Per realizzare queste attività le organizzazioni criminali dei diversi paesi stabiliscono delle alleanze tra di loro e, comunque, si pongono in condizione di operare nei Paesi nei quali le merci dovranno essere prodotte, acquistate, transitate, consumate.

Il fenomeno della globalizzazione che ha investito lo sviluppo delle economie legali incide direttamente sulla evoluzione del mondo del crimine. La realtà fenomenica è unica: e le dinamiche criminali seguono le medesime regole del mercato globalizzato.

La dimensione transnazionale del crimine organizzato costituisce oramai una condizione strutturale ordinaria dell'agire mafioso.

Nessuna delle attività illecite tipicamente realizzate sul territorio nazionale sfugge a quella regola: dal traffico di stupefacenti, alle armi, alla immigrazione clandestina.

E anche quelle attività illecite che sembrano esaurire il loro ciclo nell'ambito nazionale, rientrano nella regola transnazionale appena si pone il problema del riciclaggio degli ingenti profitti illeciti.

Nella fase contemporanea dello sviluppo delle mafie, la dimensione transnazionale è dunque, una caratteristica strutturale ordinaria di ciascuna di esse, dalla cosiddetta mafia russa, alla criminalità albanese, dalla mafia turca ai cartelli colombiani della cocaina.

I gruppi criminali stranieri che agiscono in Italia costituiscono a ben vedere la manifestazione concreta di una più generale trasformazione genetica che ha riguardato l'intero mondo del crimine.

La dimensione transnazionale peraltro non riguarda solo la criminalità organizzata dei cittadini stranieri. Quel processo riguarda, ovviamente, anche la criminalità organizzata italiana. Le associazioni criminali italiane hanno da tempo intrecciato rapporti sia con i gruppi stranieri insediati in Italia (a seconda del settore, in regime di monopolio, di compartecipazione o di subordinazione) sia con le mafie straniere operanti nei rispettivi paesi. La mafia italiana, prima e meglio di altri, ha sviluppato una propria dimensione internazionale: si pensi ai collegamenti per l'approvvigionamento dì stupefacenti, al numero dei latitanti italiani catturati all'estero o al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, per dire di un settore in cui la criminalità italiana, nel contesto internazionale, ha una posizione di vertice.

Come vedremo nella parte che riguarderà l'analisi dei gruppi criminali stranieri operanti in Italia, per il trasporto delle merci da un Paese all'altro e per la relativa regolamentazione finanziaria, le organizzazioni criminali dei diversi paesi entrano in rapporto tra loro ,a volte stabilmente oppure, secondo una logica commerciale, per la sola conclusione dell'affare illecito. E gli accordi e le attività criminali, spesso, sono favoriti dall'utilizzo di connazionali che agiscono stabilmente all'estero quali terminali di una rete che non conosce confini nazionali e si stende laddove è possibile realizzare profitti illeciti.

Per tali ragioni le mafie, oggi, devono essere analizzate e combattute, sul piano della disciplina legislativa e del contrasto operativo, come organizzazioni criminali transnazionali.

A fronte di tale realtà il compito storico cui è chiamata la Comunità internazionale degli Stati è di costruire le condizioni per una legalità globalizzata altrettanto organizzata quanto il crimine.

Al fine di realizzare questo obiettivo, la Commissione ritiene che l'attenzione degli Stati deve guardare alla globalizzazione come un processo che deve essere completato e deve interessare anche le regole e gli strumenti occorrenti per difendere i valori civili e le condizioni di sicurezza dei cittadini.

2. Immigrazione e criminalità.

Accanto alla globalizzazione della economia e dei mercati, l'altro grande processo che influenza direttamente i fenomeni criminali, è costituito dalle grandi migrazioni di esseri umani, originate dalla povertà, dalle guerre, dai conflitti etnici.

Appare dunque necessario soffermarsi sul rapporto tra questo fenomeno e quello della criminalità transnazionale.

Proprio il fenomeno della migrazione di milioni di uomini su scala mondiale verso le zone ricche del mondo, ha costituito la base su cui organizzazioni criminali transnazionali hanno impiantato un mercato criminale di tipo nuovo: il traffico degli esseri umani, tanto nella forma del c.d. *smuggling* (favoreggiamento organizzato della immigrazione clandestina) quanto nella forma del *traffiking* (traffico di esseri umani, specie donne e bambini, finalizzato allo sfruttamento sessuale ed economico dei migranti, ottenuto mediante violenza, inganno e ricatto).

In particolare il nostro Paese, frontiera dell'Europa per chi proviene dai Balcani, dall' Africa, dall'Est del mondo – è divenuto punto di arrivo o luogo di transito di una moltitudine di immigrati regolari ed irregolari.

Va subito detto quindi che la stragrande maggioranza degli immigrati è vittima delle organizzazioni criminali che li trafficano.

È oramai noto che il fenomeno della immigrazione soprattutto in alcune regioni del Paese e per determinate attività, un serbatoio di manodopera e una risorsa indispensabile allo sviluppo dell'economia italiana.

Il Parlamento italiano, con il D. Lgs. 25 luglio 1998 n.286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'emigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ha dato vita ad una sorta di

primo codice dell'immigrazione cercando di dare una disciplina organica alla materia: dall'istruzione all'assistenza agli immigrati, dalla sanità al regime di espulsione per gli immigrati clandestini.

Ma così come è accaduto in altre parti del mondo, il fenomeno della immigrazione per le sue crescenti dimensioni deborda, spesso, dagli argini tracciati per l'immigrazione regolare dalle leggi nazionali.

L'Italia, come del resto tutti i Paesi investiti dall'immigrazione, deve affrontare la questione non solo sul piano della regolamentazione della immigrazione regolare ma anche con riferimento al trattamento da riservare agli immigrati irregolari.

Sarebbe erroneo rappresentare la criminalità degli stranieri extracomunitari come una realtà indifferenziata, conseguenza naturale dell'immigrazione clandestina.

Si dirà dopo della obiettiva consistenza della criminalità organizzata degli stranieri insediatasi nel nostro Paese, delle sue forme della sua struttura delle sue attività.

Essa, tuttavia, va nettamente distinta dalle forme individuali di criminalità ascrivibili a cittadini extracomunitari.

Occorre poi avere consapevolezza della diversità dei fenomeni cui dà luogo la criminalità dei cittadini stranieri, singola od organizzata, onde pervenire a risposte differenziate ed articolate.

Non v'è dubbio che la criminalità individuale degli extracomunitari riguarda in specialmodo gli immigrati irregolari e costituisce un fenomeno reale e grave, dalle molteplici cause. La criminalità individuale di matrice straniera scaturisce da una pluralità di spinte diverse: la clandestinità, il bisogno economico, "una criminalità per così dire indotta dalle condizioni di bisogno, dall'incapacità di trovare un lavoro adeguato", ma anche in molti casi lo spirito predatorio e l'attitudine alla violenza come mezzo di risoluzione dei conflitti.

Il fenomeno dunque non va sottovalutato ma, al contempo, necessita di rappresentazioni e interpretazioni fedeli alla realtà. E tuttavia l'impegno contro la immigrazione clandestina resta prioritario, così come decisive sono le politiche per favorire l'integrazione degli immigrati che vivono e lavorano onestamente nel nostro Paese.

3. Il traffico di esseri umani.

Nell'ambito dei poteri e dei compiti conferiti dalla legge istitutiva, la Commissione si è occupata del traffico degli esseri umani, definendolo "un nuovo mercato criminale consistente nel reclutamento, nell'illecito trasferimento – e nella successiva introduzione – prevalentemente per fini di lucro, di una o più persone, dal territorio di uno Stato ad un altro ovvero all'interno dello stesso Stato. [...] Al trasferimento da uno Stato di origine ad uno di destinazione possono seguire comportamenti finalizzati allo sfruttamento sessuale ed economico dei migranti, ottenuto attraverso l'utilizzo della violenza, del ricatto e dell'inganno".

Nessuna istituzione o altro organo parlamentare prima della Commissione ha mai svolto in precedenza un'inchiesta su questo

fenomeno criminale in Italia. I lavori, durati tredici mesi, sono stati coordinati dalla senatrice Tana de Zulueta e si sono articolati in diverse fasi, nel corso delle quali si è provveduto a svolgere specifici sopralluoghi in Puglia e in Albania, a raccogliere materiale documentale, a effettuare audizioni di magistrati, di investigatori, di funzionari ministeriali e di rappresentanti delle associazioni del volontariato operanti nell'ambito dell'accoglienza e assistenza agli immigrati.

La Commissione ha deliberato di svolgere un'inchiesta sul traffico degli esseri umani per una serie di ragioni specifiche, tra le quali:

a) l'accertato coinvolgimento della criminalità organizzata nella organizzazione e nella gestione non solo dei flussi migratori illegali *(smuggling of migrants*), ma anche nel successivo sfruttamento economico e sessuale degli immigrati *(trafficking in human beings*);

b) la constatazione che, mediante il traffico degli esseri umani, nuove compagini mafiose straniere – denominate "altre mafie" o "nuove mafie" – sono penetrate nel territorio nazionale instaurando rapporti, in alcuni casi anche a livello paritetico, con le organizzazioni mafiose autoctone;

c) il fondato timore che la fase di penetrazione di cui al punto *b)* sia seguita da una situazione di progressivo radicamento sul territorio italiano, in particolare nelle regioni in cui le mafie autoctone sono più interessate ad una penetrazione nel tessuto economico-finanziario ovvero in zone in cui l'azione investigativa e giudiziaria di contrasto ha creato vuoti criminali non ancora occupati da sodalizi delinquenziali nazionali;

d) fornire al Parlamento un qualificato contributo di conoscenza di un fenomeno criminale che, se da una parte è stato per molto tempo sottovalutato dall'altra, in alcuni casi, è stato erroneamente rappresentato alimentando, in determinati casi, una errata equazione tra immigrazione e criminalità che, a sua volta, ha generato alcuni limitati casi di ingiustificati, quanto pericolosi, atteggiamenti razzisti e xenofobi, inaccettabili per un paese democratico come quello italiano.

L'inchiesta svolta dalla Commissione, interamente descritta nella relazione approvata all'unanimità il 5 dicembre 2000 (29), ha constatato che il traffico degli esseri umani coinvolge attualmente un numero stimato di persone nel mondo oscillante tra una cifra di ventisette e duecento milioni di persone, consentendo alla criminalità organizzata di realizzare un fatturato stimato tra i sette e i tredici miliardi di dollari l'anno.

I germi di questo mercato di carne umana si ritrovano nell'incontro tra una domanda di trasporto assistito da parte di milioni di persone in fuga da Paesi prevalentemente poveri e in guerra e l'offerta criminale di una serie di servizi illegali che consentono non solo lo spostamento, ma altresì l'introduzione illecita nei paesi sviluppati dell'Europa occidentale e dell'America del Nord, le cui legislazioni in

---

(29) Relazione sul traffico degli esseri umani, relatore sen. Tana de Zulueta, XIII legislatura, doc. XXIII, n. 49.

materia di immigrazione si sono progressivamente caratterizzate per l'introduzione di norme finalizzate alla riduzione del numero di possibilità di entrata e soggiorno legali nei loro confini nazionali.

La Commissione ha messo in evidenza come il traffico degli esseri umani denoti in maniera molto chiara come la criminalità organizzata abbia assunto un carattere di transnazionalità. I trafficanti di persone sono criminali agenti contemporaneamente in più mercati illeciti e viventi in Paesi di origine, di transito e di destinazione dei flussi migratori illegali. Agendo su tre distinti livelli organizzativi (alto, medio e basso), in modo specializzato e flessibile e, avvalendosi dell'esercizio della violenza, del ricatto e dell'inganno, i trafficanti di persone non si limitano soltanto a fornire un servizio di trasporto illegale ma, sempre più spesso – come la Commissione ha avuto modo di rilevare direttamente – gli immigrati, soprattutto donne e bambini, una volta giunti sul territorio di destinazione e ridotti ad una condizione assimilabile alla schiavitù, vengono sfruttati nel mercato del lavoro nero, della prostituzione da strada e nell'accattonaggio. Nella peggiore delle ipotesi, come è stato riferito alla Commissione dal Procuratore della Repubblica di Trieste, lo sfruttamento, inteso come modalità di risarcimento del debito accumulato per aver usufruito di un trasporto illegale assistito, si sospetta possa consistere nell'espianto forzato di un organo, approfittando della non completa capacità di intendere e di volere delle vittime di questo turpe traffico.

La Commissione ha svolto la sua inchiesta sul traffico degli esseri umani prestando particolare attenzione al ruolo rivestito dall'Italia, mettendo in luce come il nostro Paese non sia soltanto la meta di flussi migratori illegali, ma costituisca anche un importante territorio di transito verso altri Paesi europei ed extraeuropei. I flussi migratori più consistenti provengono dall'Europa centro-orientale, dai Balcani, dalla Cina, dal Sud-Est asiatico, dal sub-continente indiano, dall'Africa e dall'America Latina. Migliaia di immigrati, di cui la Commissione ha fornito una dettagliata serie di cifre assolute e percentuali, raggiungono via mare le coste meridionali della penisola italiana a bordo di gommoni provenienti dall'Albania ovvero a bordo di vecchie ed insicure navi denominate "carrette del mare" salpate da porti turchi e libanesi; in altri casi, l'entrata illecita sul territorio italiano avviene attraverso i confini terrestri, in particolare quello italo-sloveno, avvalendosi di *passeurs*.

Dopo aver attentamente svolto un'analisi dell'evoluzione degli strumenti normativi internazionali, la Commissione ha focalizzato la sua attenzione sulla normativa nazionale vigente e sulle proposte di modifica a quel tempo all'esame delle Camere. Ritenendo di fondamentale importanza l'attuazione dell'articolo 18 del T.U. n. 286/1998 rilevando, in base ai dati del monitoraggio effettuato dalla Direzione nazionale antimafia, la ridotta operatività dell'articolo 600 c.p. e, infine, condividendo il punto di vista della relazione che accompagnava il disegno di legge governativo (A.C. 5839), a quel tempo all'esame delle Camere unitamente ad altre proposte di legge vertenti sulla stessa materia, in merito alla necessità di adottare uno specifico atto legislativo che inserisca nel codice penale italiano una fattispecie di reato specifica per il traffico degli esseri umani, la Commissione ha concluso

la sua relazione con una serie di proposte specifiche per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione repressiva e preventiva contro i trafficanti di persone. Tali proposte sono state:

1. ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale insieme ai due protocolli aggiuntivi relativi all'immigrazione clandestina e alla tratta;

2. approvare il testo unificato sul traffico degli esseri umani (il testo approvato dalla Camera dei deputati il 28 febbraio 2001, anche a causa dell'intervenuto scioglimento delle Camere, non è stato poi approvato definitivamente dal Senato);

3. istituire un *National Rapporteur* sul traffico degli esseri umani;

4. utilizzare tecniche di indagine già adoperate nei confronti dei trafficanti di droga, quali il ritardato arresto o fermo e le operazioni sotto copertura;

5. affidare le indagini sui reati associativi connessi al traffico degli esseri umani alle Direzioni distrettuali antimafia;

6. estendere le misure di prevenzione, in particolare la confisca dei beni, nei confronti dei trafficanti, al fine di costituire un fondo di solidarietà per le vittime;

7. adottare misure atte a garantire una maggiore tutela e sicurezza degli interpreti;

8. correggere la disciplina normativa in materia di immigrazione relativa ai ricongiungimenti familiari, al fine di consentire, in primo luogo ai figli, di poter lasciare rapidamente il Paese di origine per non divenire oggetto di un concreto pericolo in conseguenza della denuncia svolta all'autorità giudiziaria da parte della vittima diretta del traffico;

9. approvare la nuova legge sul diritto d'asilo;

10. curare adeguatamente la formazione delle forze dell'ordine in materia di traffico degli esseri umani e predisporre un testo contenente le linee sulla corretta applicazione dell'articolo 18 T.U. n. 286/1998, da inviare alle questure italiane;

11. ascoltare tutti gli immigrati intercettati e trasferiti nei centri di permanenza temporanea su moduli standardizzati per consentire, su base volontaria, l'acquisizione di fondamentali informazioni (rotte, modalità del viaggio, mezzi di trasporto, prezzo pagato) da inviare successivamente in una apposita banca dati centrale, al fine di attuare una efficace ed efficiente azione di *intelligence*.

La relazione sul traffico degli esseri umani prodotta dalla Commissione parlamentare antimafia ha riscontrato particolare apprezzamenti in ambito sia nazionale che internazionale. In particolare, nel corso della discussione sul testo unificato elaborato dalla Commissione Giustizia, avvenuta alla Camera dei deputati il 12 gennaio 2001, la relatrice del provvedimento, onorevole Anna Finocchiaro Fidelbo, ha citato parti della relazione della Commissione parlamentare antimafia

per descrivere gli attori, le modalità ed i mercati di sfruttamento che caratterizzano il traffico degli esseri umani.

A livello internazionale, infine, il Presidente della Commissione ha illustrato il risultato dei lavori dell'inchiesta sul traffico degli esseri umani sia nel corso di un'apposita conferenza stampa con il mondo del giornalismo straniero presente in Italia sia nel corso della relazione svolta durante la Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Palermo nel dicembre 2000. In entrambi i contesti è stata sottolineata la duplice necessità, da una parte, di sanzionare i trafficanti di esseri umani mediante l'applicazione delle misure sanzionatorie previste della legislazione antimafia e, dall'altra, di accogliere ed assistere le vittime del traffico, sia per garantire loro la dovuta protezione sia per indurre queste persone, in un secondo momento, a collaborare efficacemente con le forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria, come si è verificato in quasi seicento casi alla data del 30 settembre 2000.

4. Il contrasto internazionale: l'ONU, l'Unione Europea e l'impegno italiano per una legalità organizzata sovranazionale.

Ad una criminalità che oramai non conosce frontiere di spazio e di diritto occorre dare una risposta globale. In questa prospettiva la Assemblea generale delle Nazioni Unite ha elaborato e varato a Palermo, nel dicembre dell'anno 2000, la Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale e i Protocolli aggiuntivi contro il Traffico di donne e bambini e contro il Traffico di migranti.

Lo strumento giuridico approvato ha un grande valore perché definisce un complesso di norme da tutti accettate, che risponde efficacemente alle esigenze di lotta al crimine organizzato ponendosi quale parametro di riferimento per tutti i futuri i strumenti giuridici internazionali.

La Convenzione definisce la figura comune di associazione criminale organizzata e ne precisa il carattere transnazionale, comprendendo i comportamenti criminali che non solo si compiono in più Paesi, ma che se anche realizzati in uno solo, abbiano avuto la preparazione o possano avere conseguenze in uno Stato diverso.

La Convenzione obbliga tutti i Paesi firmatari a punire i delitti di partecipazione ad associazione criminale, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia, oltreché i serious crime (delitti puniti con pena superiore a quattro anni nelle legislazione nazionali) che attengano al crimine organizzato transnazionale.

Anche sul piano delle procedure, la Convezione impegna gli Stati con norme che rendono più efficace le attività degli organi giudiziari nazionali e intensificano la cooperazione giudiziaria e di polizia, con l'invito a creare "squadre investigative congiunte" per indagare gravi attività criminali.

La linea dell'armonizzazione delle diverse norme penale e di procedura è dunque finalmente tracciata anche oltre l'Unione Europea, posto che la criminalità organizzata "sfrutta al meglio, con grande abilità, le differenze che esistono fra le leggi penali nazionali".

Sotto questo profilo l'Unione Europea ha segnato importanti progressi anche con il significativo contributo dell'Italia.

L'obiettivo di uno spazio giuridico europeo nel quale trovi priorità la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, appare di fondamentale importanza al fine di fornire adeguati strumenti agli operatori della giustizia europei.

A partire dal Piano d'azione contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997, numerosi sono stati i passi compiuti nella direzione del più efficace contrasto alla criminalità: dalla rete giudiziaria europea per la cooperazione giudiziaria, al meccanismo di valutazione reciproca dell'attuazione degli accordi, alle azioni comuni sul riciclaggio, sulla partecipazione ad un'associazione criminale, per citare solo alcune.

Il Consiglio Europeo di Tampere dell'ottobre del 1999 con l'istituzione della unità Eurojust che ha, tra l'altro, il compito di agevolare il buon coordinamento delle autorità nazionali competenti in materia di criminalità organizzata ha indicato la via del coordinamento.

I pericoli che corrono le nostre democrazie di fronte ad una criminalità organizzata transnazionale sempre più evoluta impongono di andare oltre i traguardi raggiunti con Tampere, impongono di andare verso forme di vera e propria integrazione processuale comunitaria.

La Commissione parlamentare Antimafia ritiene che la lotta al crimine organizzato transnazionale, debba proseguire sulla strada della più stretta collaborazione tra gli Stati realizzando il passaggio da una fase di cooperazione giudiziaria incentrata sulle rogatorie internazionali, strumento storicamente datato, ad una fase di integrazione incentrata sul sistema del coordinamento investigativo e giudiziario.

In questa direzione si muove la previsione delle squadre investigative comuni di cui all'articolo 13 dell'Accordo stabilito dal Consiglio europeo dei ministri di giustizia e affari interni del 29 maggio 2000.

Per la sua alta valenza simbolica va segnalata, poi, l'anticipazione a livello bilaterale, tra Spagna e Italia, di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia previsto dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. L'accordo tra i due Stati è mirato, da un lato a superare l'istituto della estradizione, sostituendolo con il semplice trasferimento tra i due paesi del ricercato per fatti di criminalità organizzata, terrorismo, traffico di esseri umani, armi, etc. Dall'altro lato, con il riconoscimento nei rispettivi ordinamenti dei provvedimenti di sequestro e confisca e con la creazione di squadre investigative comuni si punta di fatto al superamento delle rogatorie.

La realizzazione di *pool* formati da Pubblici Ministeri dei diversi Stati che svolgono le indagini per delitti di criminalità organizzata in uno o più Stati, nel rispetto delle condizioni e delle procedure previste dalle legislazioni nazionali, darebbe alle attività processuali quella rapidità ed efficacia sconosciuta alle rogatorie e indispensabile per essere al tempo e nello spazio della criminalità organizzata transnazionale.

Sul piano nazionale del contrasto operativo e della legislazione, non v'è dubbio che il fenomeno della criminalità transnazionale dovrà essere costantemente monitorato e letto nella sua evoluzione, sia sul

piano delle investigazioni di polizia sia nella fase più strettamente giudiziaria, da strutture che abbiano una visione complessiva delle dinamiche criminali che alimentano i traffici su scala internazionale.

L'Italia ha sviluppato adeguatamente una politica di relazioni internazionali in materia di lotta la crimine organizzato: la rete fittissima di accordi bilaterali e multilaterali sanciti in tema di cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia nel corso di questi anni hanno reso efficienti e costanti le attività di prevenzione e di repressione realizzate congiuntamente agli organi di polizia di altri Stati. Specie a livello europeo, da Tampere a Nizza, sono stati compiuti significativi progressi nella attuazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che deve condurre alla "Europa dei cittadini".

La Commissione, ritiene poi che la Direzione Nazionale Antimafia, già individuata come punto di contatto nazionale per lo scambio di informazioni sul crimine organizzato, debba costituire nella materia del crimine transnazionale, un interlocutore privilegiato: la collaborazione e la cooperazione internazionale in questa materia richiedono che all'interno dello Stato, le indagini sul fenomeno non siano frammentate ma consentano una visione d'assieme.

Questa necessità può essere soddisfatta attribuendo la competenza in ordine ai delitti associativi concernenti gruppi transnazionali alle Direzioni distrettuali antimafia, coordinate dalla Direzione nazionale antimafia.

Una siffatta competenza con ottimi risultati, è già prevista allorquando l'associazione tratta stupefacenti. Nella medesima direzione si muove la riforma del contrabbando di tabacchi lavorati esteri che, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, prevede un delitto associativo di competenza della direzione distrettuale antimafia. Anche il testo base approvato in materia di tratta degli esseri umani, prevede una ipotesi associativa di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia.

Non v'è dubbio che la dimensione transnazionale del delitto associativo, imponga di considerarne il carattere di speciale pericolosità e di prefigurare strumenti e procedure di contrasto adeguate a quella pericolosità.

Se l'accordo associativo o la esecuzione delle condotte o il perseguimento dei profitti sono realizzati in più Stati da una organizzazione criminale, ovvero da più organizzazioni criminali in accordo tra di loro, la cooperazione internazionale può essere efficace a condizione che all'interno di ciascuno vi sia tempestiva e appropriata conoscenza dei singoli fatti, dei contesti associativi e delle dinamiche criminali che quei fatti determinano.

In Italia, il sistema delle Direzioni distrettuali antimafia coordinate dalla Direzione nazionale antimafia, costituisce un modello (non a caso studiato negli altri Paesi) che può essere proficuamente utilizzato nell'azione di contrasto laddove le attività criminali associative si sviluppino oltre il livello nazionale.

Nello scenario internazionale, L'Europa e l'Italia hanno segnato la via dell'impegno della comunità degli Stati per la costruzione di una legalità transnazionale organizzata.