

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

**CORSO DI LAUREA IN**  
**Scienze internazionali ed Istituzioni europee**

**Il contrasto delle organizzazioni  
mafiose: problemi e prospettive  
della cooperazione  
internazionale.**

**Tesi di Laurea di:** Francesca Rezzaghi

**Matricola:** 725420

**Relatore:** Prof. Fernando Dalla Chiesa

**Anno Accademico** 2009/2010

*“E sono ancora qui  
Che cerco di scrivere una storia,  
la mia storia.  
Ma cosa scriverò di me,  
Io poeta mai nato ...?  
Io essere umano che vivo di pane  
illusioni e speranze  
come mille altri  
Io che volevo cantare  
l’antico inno alla vita  
qualcuno ha fatto tacere la mia voce ...  
ma c’è ancora in sottofondo  
un motivo di poche note,  
un ritornello struggente  
che esce da qualche angolo del mio animo  
e che è il tema musicale  
di tutto quello che ho dentro.”*

Renata Fonte

Renata Fonte fu Assessore alla Cultura alla Pubblica istruzione a Nardò, in provincia di Lecce, Puglia. Nelle vesti di politico dedicato al bene della sua terra, si oppose con tutte le sue forze ad una speculazione edilizia che avrebbe sventrato il parco protetto di Porto Selvaggio. Donna indisponibile al compromesso con il malaffare non smise, come dimostrano queste parole, di lottare per la legalità, la democrazia, la giustizia. Venne uccisa il 31 marzo 1984 con tre colpi di pistola mentre rientrava nella sua abitazione. Aveva trentatré anni e due figlie piccole l’aspettavano.

*“Ad ogni anima che dedica la propria vita a questa lotta,  
nella speranza che quel “silenzio colpevole”  
un giorno ,non troppo lontano, abbia fine.”*

## **Indice**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduzione</b> .....   | <b>2</b>  |
| <b>Capitolo 1 – La cooperazione tra gli Stati contro la criminalità organizzata transnazionale</b><br>.....             | <b>8</b>  |
| <b>Capitolo 2 – I primi passi di una difficile cooperazione internazionale</b> .....                                    | <b>16</b> |
| 2.1 Il Trattato di Maastricht ed il debole “terzo pilastro” .....   | 19        |
| 2.1.1 Europol, una cooperazione svuotata di operatività .....   | 21        |
| 2.2 Il Trattato di Amsterdam e lo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” .....                                      | 23        |
| 2.3 La Decisione della Commissione Europea del 28 aprile 1999: l’OLAF .....   | 25        |
| 2.4 Il Consiglio europeo di Tampere, la giustizia europea all’ordine del giorno.....                                    | 26        |
| 2.4.1 La cooperazione giudiziaria sancita da Eurojust .....   | 29        |
| 2.4.2 Il Mandato d’arresto europeo .....  | 30        |
| 2.5 La Convenzione di Palermo del 2000.....   | 33        |
| <b>Capitolo 3 – Le nuove prospettive legislative e giudiziarie</b> .....  | <b>38</b> |
| 3.1 Il Trattato di Lisbona nel contrasto alla criminalità organizzata: i nuovi strumenti .....                          | 39        |
| 3.2 L’Agenda per l’Unione Europea 2010-2014: il Programma di Stoccolma.....   | 43        |
| 3.3 Il lavoro dell’Onu oggi: l’Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine.....                            | 47        |
| <b>Capitolo 4 – Il ruolo della società civile nel contrasto alla criminalità organizzata. Due casi rilevanti.</b> ..... | <b>53</b> |
| 4.1 “Freedom, Legality, and rights in Europe”: la forza e la sfida di FLARE.....  | 53        |
| 4.2 “Transparency International”: the global civil society organization leading the fight against corruption.....       | 62        |
| <b>Conclusioni</b> .....  | <b>70</b> |

## **Introduzione**

Nel libro *“La nuova guerra”* il senatore democratico John Kerry, ex presidente del sottocomitato contro il terrorismo, del Congresso americano, scrive: *“ Il vero nuovo ordine mondiale è quello criminale. In pratica le organizzazioni mafiose formano la terza potenza dopo l’America e la Russia”*.

Un’ affermazione che non può non suscitare timore nei lettori e che spiega la necessità di una contrapposizione al fenomeno mafioso, in ogni sua declinazione e in ogni suo sviluppo nazionale e internazionale che sia.

Secondo fonti Eurispes e della Confesercenti, le organizzazioni criminali italiane raggiungono un fatturato stimato tra i 120 – 180 miliardi di euro l'anno. Di questi, tolta una parte utilizzata per rigenerare i traffici, un buon 60% viene reinvestito nei circuiti economici legali. E ciò avviene nelle regioni del nord Italia, in Germania, in Francia, in Spagna, in Gran Bretagna, negli Stati Uniti e in molte altre zone: essenzialmente ovunque ci sia possibilità di far fruttare l'enorme massa di denaro derivante da proventi illeciti. La criminalità organizzata transnazionale si avvale di tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e delle nuove tecnologie di comunicazione, delineando così una grave minaccia ai sistemi economici e finanziari di tutti gli Stati. Quindi se è vero come è vero che la mafia oggi ha acquisito portata globale, anche l'antimafia e le azioni di contrasto al crimine organizzato devono globalizzarsi. Ciò significa che se essa ha esportato in tutto il mondo un modello criminale *“vincente”*, capace di diversificare traffici e guadagni, di inserirsi nei meccanismi finanziari, di inquinare il sistema economico mondiale, deve esistere un livello di cooperazione internazionale allo stesso livello, anzi più forte, che a tutto ciò si opponga. *“Bisognerebbe creare uno spazio giuridico antimafia, uno spazio sovranazionale per la lotta ai santuari mafiosi e ai paradisi fiscali”*, afferma ad una dichiarazione del 2009 Nicola Gratteri, uno dei magistrati più impegnati nella lotta alla ‘ndrangheta.

Molti di questi Paesi non hanno una chiara percezione del reale pericolo di questa forma di criminalità organizzata, non riconoscendo il suo vasto potere: quello di una macchina da soldi dove il denaro, che sfugge ai governi e alle istituzioni internazionali, basterebbe da solo a risollevare il mondo dalla crisi economica.

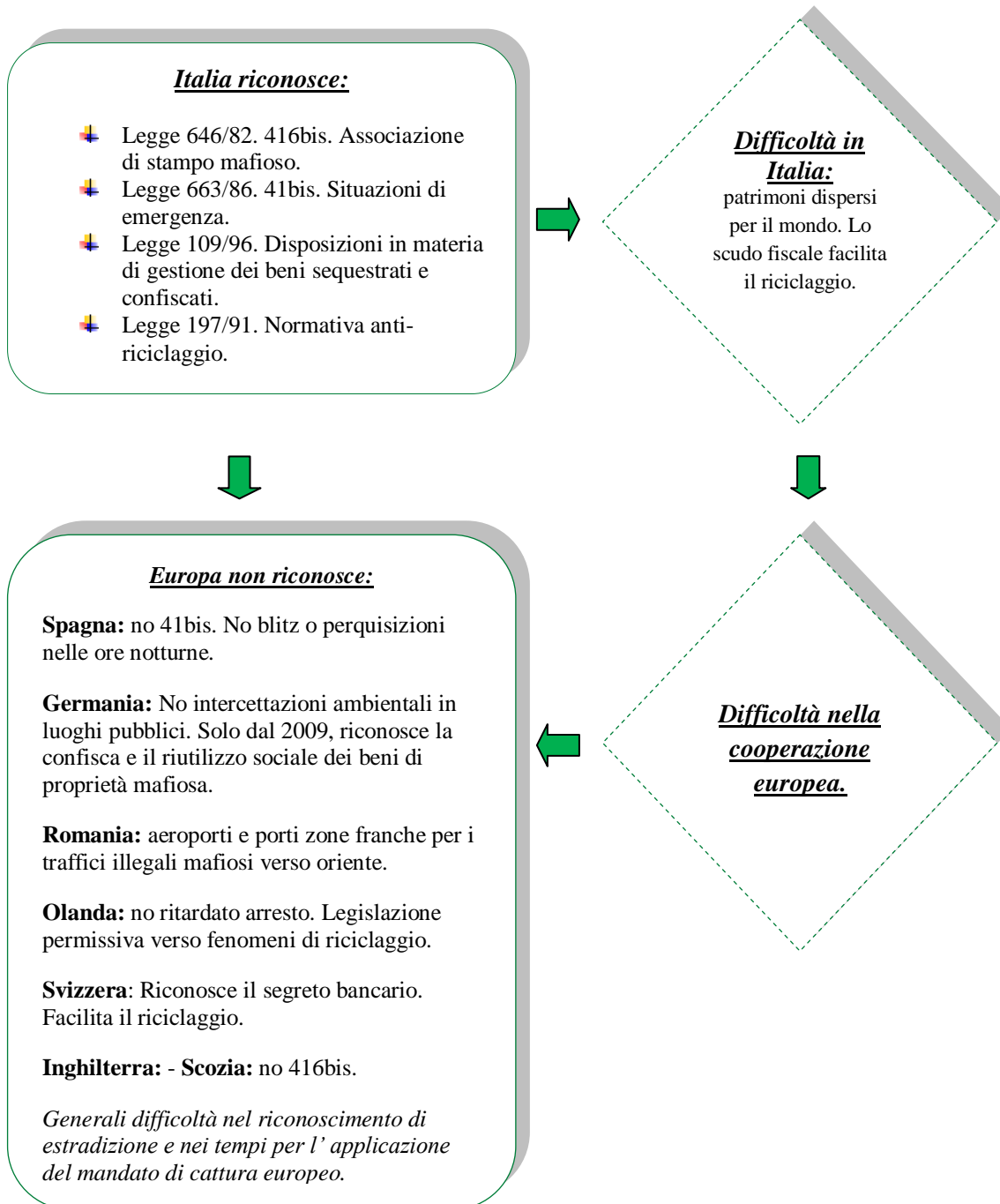
La scarsa consapevolezza del fenomeno ha scandito ogni singolo passo di una ben difficile cooperazione, di assoluta necessità perché lo spazio giuridico anti-mafia possa

generare gli effetti sperati. Iniziata timidamente negli anni Settanta solo con gruppi informali, la cooperazione a livello europeo ha ottenuto un primo riconoscimento, seppur senza risultati concreti, con il Trattato di Maastricht; ad Amsterdam e con il Consiglio europeo di Tampere si è tentato di rafforzare un' area di libertà sicurezza e giustizia, dove il contrasto alla criminalità organizzata assumesse un ruolo di primo piano. Le riluttanze dei Parlamenti nazionali nell' accettare forme cooperative in un tema come quello della criminalità organizzata considerato di loro esclusiva portata, le incongruenze legislative, il gap tra aspirazioni e risultati dell' azione dell' Unione, hanno condizionato ogni tentativo di sviluppo cooperativo in merito.

A livello di normative, la difficoltà sta nel saper coniugare una serie di legislazioni molto diverse tra loro e nell' esigenza che ognuna di esse realizzi misure adeguate di contrasto alla criminalità organizzata. In Italia la normativa antimafia è avanzata e l' articolo 416bis, sancito dalla legge Rognoni-La Torre del 1982, riconosce il carattere illecito dell' organizzazione mafiosa individuandone i meccanismi di funzionamento. Per intendere la drammatica problematicità del fenomeno è importante sottolineare che, in Europa, si dovette aspettare il 1998 perché si arrivasse a riconoscere una definizione comune del fenomeno.

Lo schema che segue vuole appunto evidenziare il deficit legislativo esistente nei Paesi membri, soprattutto rapportandolo alla normativa italiana. Come si tenta di evidenziare, la Spagna costituisce un buon esempio di come le opacità nelle normative in materia di contrasto mafioso possano essere sfruttate dalla criminalità organizzata. Oggi, infatti, la Spagna costituisce il luogo d' accesso in Europa per la droga proveniente dal Sudamerica. E' lì che 'ndrangheta, cosa nostra, camorra, si sono stabilmente localizzate e hanno anche fatto affari tra loro. In Spagna, la mafia ha trovato buone condizioni per espandersi e ciò considerando che la legislazione del luogo è priva di seri meccanismi di contrasto. Come indicato nello schema, il regime di carcere duro non viene riconosciuto e i collaboratori di giustizia hanno paragonato le carceri spagnole addirittura ad un "Villaggio Valtur". La mancanza di restrizioni sul ricevimento di visite ovvero sulle telefonate, ha permesso ai boss mafiosi di mantenere inalterato il proprio ruolo di comando dell' organizzazione anche dall' interno delle mura carcerarie. Inoltre in Spagna i blitz e le perquisizioni nelle ore notturne non sono ammessi.

**“Problematicità delle cooperazione antimafia”.**



Ma tale caso non è certo circoscritto alla Spagna. Nel 2008, le autorità italiane si sono viste rifiutare la richiesta di porre sotto sequestro il ristorante-pizzeria “Da Bruno”, teatro della strage di Duisburg del 2007. La polizia tedesca sosteneva, in quella sede, che l’inchiesta non era compatibile con il proprio codice penale. Ora fortunatamente esiste una legge in Germania che garantisce il reciproco riconoscimento di beni illeciti

sequestrati e confiscati. Il contrasto e la cooperazione internazionale, infatti, dovrebbero porre come priorità proprio l'impovertimento delle organizzazioni mafiose. La confisca e il riuso sociale rappresentano la maggior paura per gli Uomini d'onore: è sconveniente rischiare la propria vita e quella dei propri famigliari, per una ricchezza che un giorno gli può essere sottratta. In Italia, la legge Rognoni - la Torre ha previsto delle norme in merito denominate "*misure patrimoniali*" che consentono la confisca dei capitali mafiosi. Si tratta sia di beni immobili, sia mobili, e sia di aziende. Secondo quanto previsto dalla legge del 7 marzo 1996 n. 109, una legge di iniziativa popolare sostenuta dalla raccolta di un milione di firme da parte dell'associazione *Libera, Associazioni nomi e numeri contro le mafie*, i beni immobili possono essere usati per finalità di carattere sociale. Questo significa che essi possono essere concessi dai comuni, a titolo gratuito, a comunità, associazioni di volontariato, cooperative.<sup>1</sup> Proseguendo nella lettura dello schema proposto la Romania, uno dei territori aperti allo sfruttamento del potere mafioso dopo il crollo del Muro di Berlino, è zona di transito per droga ed esseri umani provenienti dall'est. Gli aeroporti e i porti sul mar Nero costituiscono oggi vere e proprie zone franche per i traffici della criminalità organizzata italiana diretta in oriente. E' necessario ricordare anche che l'Olanda, pur riconoscendo un'ipotesi di reato associativo, non autorizza il "*ritardato arresto*"; l' inadeguata legislazione anti-riciclaggio ha fatto sì che diventasse il luogo in cui i mafiosi ripuliscono con facilità il denaro sporco. Per questo ad Amsterdam le organizzazioni mafiose italiane si sono localizzate stabilmente. Come abbiamo voluto evidenziare anche nello schema, sebbene in Italia la normativa anti-riciclaggio sia avanzata, rintracciare i patrimoni dispersi internazionalmente non è impresa da poco e le indagini rimangono complesse. La Svizzera, ad esempio, potrebbe essere assimilata ad un "paradiso fiscale". Qui i fenomeni di riciclaggio sono ampiamente sviluppati. Si pensi che ospita una ricchezza di ben 11.000 miliardi di dollari nelle tasche delle sue banche coperte dal segreto bancario.

Come evidenzieremo più volte nella nostra trattazione, non sono solo i capitali a muoversi con grande facilità da uno Stato all'altro. Ma gli stessi boss italiani riescono a viaggiare tranquillamente e a trasferirsi stabilmente anche in luoghi lontani dalla loro

---

<sup>1</sup> L'associazione *Libera, Associazioni nomi e numeri contro le mafie* ha dato vita al marchio *Libera terra*, che indica le produzioni biologiche sulle terre liberate dalla mafia in tutta Italia in uso alle cooperative sociali che aderiscono al progetto.



terra d'origine. Inghilterra e Scozia, dove il reato di associazione mafiosa non viene riconosciuto, hanno visto principalmente il radicarsi della criminalità camorrista. E' poi in questi luoghi che spesso la legislazione non fa il suo corso regolare, inceppandosi in numerosi cavilli che rallentano il riconoscimento dell'extradizione o impediscono l'avallo nel riconoscimento di mandati di cattura internazionali. Dall'altra parte un passo in avanti, in termini di nuove prospettive, è stato fatto con il recente programma di Stoccolma, che ha delineato le priorità dell'Unione Europea per "*a freedom, security and justice area*", nel periodo 2010-2014. Tenendo conto dei risultati conseguiti a Tampere e all'Aia, il programma mira a raccogliere le sfide future e a rafforzare lo spazio europeo di giustizia, libertà e sicurezza, con azioni concentrate sugli interessi e sulle libertà dei cittadini. Nello spirito della solidarietà, la strategia dovrebbe cercare di intensificare la cooperazione di polizia e la collaborazione giudiziaria in materia penale, concentrandosi sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale.

In questo senso, il lavoro svolto dalle Istituzioni si aggancia all'attività dell'associazionismo italiano e internazionale nel contrasto delle organizzazioni mafiose. Don Ciotti, ispiratore di *Libera, Associazioni nomi e numeri contro le mafie*, ripete spesso come sia sua completa volontà "*incollare la terra con il cielo*". Con questo simbolismo, egli intende indicare l'obiettivo di dar vita ad una sorta di vocacy a livello europeo ad altissimo profilo, nel fine di costruire un solido confronto con le Istituzioni, ma senza perdere di vista il fatto che tutto questo debba atterrare sulla gente comune: il movimento europeo deve essere il movimento della gente europea. Un'azione di lobby positiva quindi, con lo scopo di sensibilizzare i governi e le Istituzioni comunitarie nell'impegno al contrasto mafioso. Da qui la richiesta, avanzata ai singoli governi e all'Unione Europea, di dotarsi di una legislazione, sulla falsariga di quella italiana, che permetta l'utilizzo sociale dei beni confiscati, che riconosca il reato associativo e, inoltre, che preveda un rafforzamento della cooperazione investigativa e giudiziaria.

In merito a questo il 9 dicembre 2010, giornata mondiale contro la corruzione, i giovani di FLARE, un network contro il crimine organizzato transnazionale, si sono mossi alla volta di Bruxelles per presentare in Parlamento europeo una proposta di direttiva popolare sulla confisca e il riutilizzo sociale dei beni criminali che valga in tutti i paesi dell'Unione Europea. L'obiettivo è appunto quello di esportare uno strumento legislativo estremamente efficace nella lotta alla criminalità organizzata. Tutto questo

con la volontà di “incollare la terra con il cielo” e con lo scopo che, come afferma il Presidente di FLARE Michele Curto secondo una nostra intervista, ” il negoziato in Europa, per una volta, non si svolga con un gioco al massacro e una trattativa al ribasso, ma venga fatto a partire dalla società civile.”

Ma questa non è l’unica partita che le varie organizzazioni contro la criminalità organizzata devono portare avanti. Il fatto che il fenomeno mafioso venga banalizzato, stereotipato, connesso ad altre forme di criminalità, o ancor peggio negato, spinge inevitabilmente ad una battaglia da combattere sul campo culturale. Si pensi solo alla quantità di pizzerie esistenti in Germania e in Polonia sotto il nome di “Don Vito Corleone” , al fatto che nei Balcani le magliette che riportano la scritta “mafia” costituiscono quasi una moda e vadano per la maggiore, e ancora al fatto che il social network più famoso dei giorni nostri, “Facebook” , indichi “mafia war” come il gioco interattivo più utilizzato dagli utenti. Rosangela Arcidacono promotrice del “International no mafia museum” , vuole ad oggi creare un filo logico tra le tante mafie internazionali; l’incipit deriva proprio da un turista straniero che, all’aeroporto di Catania entrando in un piccolo negozio di souvenir, chiede in maniera insistente dei gadget sulla mafia. Potremmo trovare decine e decine di questi esempi, mentre la mafia da essi trae legittimità e si muove sotto traccia espandendo i suoi affari illeciti in tutto il globo. Se è vero come è vero che il network tra le varie forme di criminalità organizzata esiste ed è costante, la grande sfida delle associazioni è costruire una rete globale di comunicazione a livello europeo ed internazionale. L’ opera di sensibilizzazione del fenomeno deve essere più ampia possibile e ciò grazie soprattutto al ruolo della società civile, giovane, determinata e comunicativa.

La cultura risveglia le coscienze ed è quindi la prima arma di riscatto.

La Nostra.

## **Capitolo 1 – La cooperazione tra gli Stati contro la criminalità organizzata transnazionale**

La crescente e costante infiltrazione delle criminalità organizzata, nelle tre diverse forme quali 'ndrangheta, cosa nostra e camorra, in vari paesi del mondo e, in particolare, negli Stati membri dell'Unione Europea, appare oggi ormai evidente. Una combinazione di tratti arcaici e di altri assolutamente recenti, ha dimostrato come il mafioso di oggi si sia saputo adeguare agli sviluppi internazionali e persino ai trend globalizzanti, pur mantenendo un'attrazione stabile verso i valori simbolo dell'organizzazione e i suoi requisiti storici di acquisizione del potere.

Ciò pone alcune problematiche di elevata complessità riguardanti i metodi e le tecniche di contrasto a tale inquietante fenomeno considerando il fatto che il superamento dei confini tipici, entro cui le organizzazioni mafiose dominano e controllano anche il respiro, ha reso la mafia di oggi un fenomeno globale. Lo scrittore Roberto Saviano, a una recente dichiarazione (Dicembre 2010), ha ricordato di come *“la crisi ha portato necessità di liquidità per gli istituti di credito e per tutto il mercato. Le organizzazioni criminali hanno enormi quantità di denaro liquido. Così stanno entrando sempre di più attraverso la porta dell'est europeo”*. La ramificazione globale delle organizzazioni mafiose all'estero, non del tutto recente, non si sta di certo arrestando e proprio per questo è necessario che riesca a trovare delle rigide barriere all'ingresso. Le legislazioni spesso molto diverse tra loro ovvero inadatte, gli ostacoli giudiziari, la mancanza di cooperazione, sono stati gli elementi che spesso hanno favorito lo sviluppo transnazionale del fenomeno. A ciò si aggiunge il fatto che, negli stessi territori sconfinati su cui speculare che si aprirono con il crollo del Muro di Berlino, gli Uomini d'onore italiani si sono mischiati con altri criminali. Quest'ultimi, oggi, sono organizzati seguendo l'esempio della mafia italiana. E non si tratta di criminalità comune. Francesco Forgione nel 2009, definiva i *“nuovi mafiosi”* che provengono dall'est, da Russia, Bulgaria, Romania, come *“ i più rampanti capitalisti nati e cresciuti nel modello marcio e corrotto del comunismo sovietico”*.

Quindi è ormai chiaro che neutralizzare il germe dell'illegalità mafiosa non può non prescindere da un'azione sinergica dei diversi organi investigativi, presenti in Europa e nel mondo: cooperazione e coordinamento divengono così imperativi indiscutibili su cui basare il contrasto alla mafia transnazionale. Lo scenario fondamentale di contrasto,

deve essere però in grado di contrastare anche la banalizzazione del fenomeno mafioso transnazionale che spesso è occultato dall'indifferenza della Società civile. E' il 15 agosto 2007, per esempio, quando con la strage di Duisburg il popolo tedesco è come se si svegliasse da un sonno profondo. Quel sonno che pervade la Germania, ma non solo, dando vita ad una cornice di silenzio colpevole in cui le organizzazioni mafiose trovano largo argine in cui prosperare. Quel giorno d'agosto il mondo ha conosciuto l'ndrangheta che in Germania non occupa solo Duisburg. In realtà ciò era già stato denunciato dai rapporti della polizia portati a conoscenza delle Istituzioni anche da parte dei servizi segreti. La mafia calabrese è oggi presente in tutti i Länder, soprattutto nelle aree industriali del Nord - Reno Vestfalia.<sup>2</sup> Sicuramente questo evidenzia, purtroppo, il successo di un modello di diffusione mafiosa che è riuscito a contaminare un intero Stato. La forza del legame dei "fratelli di sangue", dove l'organizzazione flessibile è posta in essere dalle 'ndrine, la rende un'organizzazione più facilmente esportabile in sedi estere lontano dalla Calabria.<sup>3</sup> Tali rapporti familiari diventano teatro di legami criminali, collante sociale, vincolo di omertà. A due passi dal ristorante italiano "Da Bruno" di proprietà di Giuseppe Strangio, a Duisburg, i cadaveri sono quelli di sei uomini di origine calabrese, tutti tra i 17 e i 39 anni, che in quel ristorante festeggiavano i diciott'anni di Tommaso Venturi. Nell'esempio di Duisburg è molto probabile che un buon livello di cooperazione tra gli Stati avrebbe potuto evitare una strage come questa. Come sostenuto da Nicola Cavaliere, Vicecapo della Polizia e Direttore centrale della Polizia criminale italiana, le forze calabresi proprio in quel periodo stavano sviluppando indagini approfondite in quei territori. Una relazione di ben 16 pagine era stata consegnata nelle mani dell'Interpol che successivamente si giustificò, per non averla resa pubblica, sostenendo di averla ricevuta solo in maniera informale. "Sappiamo bene che a livello di polizia, l'ufficialità è importante, le rogatorie altrettanto, ma vi è anche

---

<sup>2</sup> Forgione Francesco, *Mafia export, come 'ndrangheta, cosa nostra e camorra hanno colonizzato il mondo*, Milano, Edizioni Baldini Castoldi Dalai, 2009.

<sup>3</sup> Gratteri Nicola, Nicaso Antonio, *Fratelli di sangue l' 'ndrangheta tra arretratezza e modernità: da mafia agro-pastorale a holding del crimine. La storia, la struttura, i codici, le ramificazioni*, Cosenza, Pellegrini Editore, 2007.

*una serie di notizie che possono essere scambiate senza che di lì a poco vi sia una rogatoria ufficiale*”, ha affermato Cavaliere.<sup>4</sup>

Secondo quanto detto emerge davvero la necessità di norme conformate in uno spazio giuridico europeo, che possano evitare situazioni di questo tipo. I passi in sede europea sono stati difficoltosi in merito e spesso ostacolati dai Parlamenti nazionali.

L’eco internazionale che ebbe l’evento di Duisburg, però, portò il Bundestag tedesco nel 2009 su consiglio del Parlamento europeo, ad approvare una norma che riconosce il procedimento di sequestro e confisca dei beni e dei patrimoni mafiosi avviato dall’autorità giudiziaria di un altro paese. L’esigenza di una normativa europea in questo settore è forte, trattandosi dell’esportazione di un modello che colpisce ciò a cui i mafiosi sono più legati: i loro patrimoni, mobili e immobili che siano. Forte è l’esigenza di armonizzazione in materia di confisca, considerando la disomogeneità del relativo ordinamento che spesso rappresenta un ostacolo alla buona efficacia del metodo. A titolo esemplificativo potremmo citare il Regno Unito: qui il sequestro di beni sottratti alla criminalità organizzata è di 185 milioni di euro, benché studi del governo britannico dimostrino che i proventi criminali nel 2006 ammontavano a ben 18 miliardi di euro.

E’ importante chiarire che le trame di un’organizzazione criminale come quella ‘ndranghetista si dislocano ormai ovunque. Dalla Germania si allargano verso il Belgio, dove l’ndrangheta ha acquisito un intero quartiere di Bruxelles, all’Olanda, dove nel Porto di Rotterdam sbarcano i container dei narcos. La cocaina, che oggi lo scrittore Roberto Saviano definisce “*il vero miracolo del capitalismo contemporaneo*”, frutta alla ‘ndrangheta 27.2 miliardi di euro. E’ anche vero che in Olanda la mancanza di un’efficace legislazione anti-riciclaggio permette alle organizzazioni criminali di ripulire con grande facilità il denaro sporco. Il ritardato arresto non è ammesso, e ciò contribuisce a chiarire perché ad Amsterdam la mafia si sia radicata stabilmente.

Come la Germania anche la Spagna è un esempio chiarificatore nelle problematiche che stiamo ponendo sotto analisi. È principalmente nella “*terra dei tori*”, ossia il nominativo con cui i mafiosi indicano la Spagna, dove i camorristi hanno trovato un degno luogo in cui vivere. Affacciata sull’Atlantico diventa il posto attraverso il quale la droga fa il suo ingresso in Europa, costituendo il punto di connessione tra narcotrafficienti e boss di

---

<sup>4</sup> Forgione Francesco, *Mafia export, come ‘ndrangheta, cosa nostra e camorra hanno colonizzato il mondo*, Cap. 3 pag. 125 op. cit.

*cosa nostra*, *'ndrangheta*, *camorra*. Tutte e tre le organizzazioni mafiose, in Spagna, hanno dato vita a vere e proprie alleanze nello scopo di gestire i traffici di cocaina in partenza dal Sud America. Come già accennato precedentemente, è la stessa legislazione del luogo che ben si adatta alla penetrazione dell'associazione mafiosa: l'inesistenza di efficienti norme di contrasto, i parecchi ostacoli esistenti nel sequestro dei beni criminali e, ancora, il regime carcerario molto permissivo, segnano un punto a favore dell'illegalità.<sup>5</sup> Si pensi che tra i camorristi latitanti sono 34 i catturati nella "terra dei tori" sui 73 ricercati internazionalmente. In Spagna ha fatto una seconda residenza anche Raffaele Amato i cui uomini, a Napoli, li chiamano "gli spagnoli" poiché, seppur originari di Scampia, vivono tra Madrid, Barcellona e la Costa del Sol. Proprio quest'ultima, che i quotidiani spagnoli hanno soprannominato "Cosca del sol" per ovvie ragioni, sarebbe sede di molti investimenti italiani: le attività turistiche e commerciali del luogo subirebbero il controllo proprio dei sopradetti "spagnoli di Scampia". Amato, infatti, viaggiava molto tra Barcellona, Madrid, Malaga concentrandosi su investimenti immobiliari e mantenendo vive relazioni con la terra d'origine. Arrestato nel 2005 proprio in un casinò di Barcellona, la legislazione mancava di svolgere a pieno il suo ruolo: il mandato di estradizione non arrivò in tempo e, nel 2006, fu nuovamente libero cittadino. Se i problemi riguardanti le tecniche di estradizione dovrebbero essere state risolti con il "mandato d'arresto europeo", spesso accade che le leggi di ratifica redatte dai membri pongano problemi di interpretazione e causino ritardi nell'efficacia dell'istituto. Più tardi vedremo meglio di cosa si tratta. Per quanto riguarda Amato, la flessibilità del regime carcerario spagnolo gli ha permesso di mantenere tranquillamente la sua posizione di vertice del clan. Uno degli ostacoli maggiori è rappresentato dal fatto che il regime spagnolo non riconosce il regime di carcere duro, previsto in Italia dall'articolo 41bis, così come non lo sono neanche le altre forme di detenzione speciale applicate ai boss mafiosi.<sup>6</sup> Il collaboratore di giustizia Maurizio Prestieri, nelle sue rivelazioni, paragonava le carceri spagnole addirittura ad un "Villaggio Valtur", considerando la facilità con cui poteva parlare da solo con la

---

<sup>5</sup> Forgione Francesco, *Mafia export, come 'ndrangheta, cosa nostra e camorra hanno colonizzato il mondo*, op. cit.

<sup>6</sup> In Italia il "regime di carcere duro" veniva istituito dopo le stragi di Capaci e di Via d'Amelio diventando legge nel 2002. Prevede la possibilità per il ministro della Giustizia, di sospendere l'applicazione delle normali regole di trattamento penitenziario previsto dalla legge ed inasprirlo in caso di reati gravi e a forte pericolosità sociale come l'associazione mafiosa, appunto, e il terrorismo.

moglie o con i suoi “colleghi” a cui telefonava regolarmente tramite una scheda. Ciò dimostra come sia facile per un boss mafioso catturato in Spagna, continuare a svolgere il suo ruolo direttamente dal carcere. La libertà di Amato è proseguita fino al 2009 a causa del ritardato mandato di cattura internazionale. Finalmente, nel maggio di quell’anno, arriva l’arresto a Marbella nei pressi di Malaga.

Da quanto detto emerge chiaramente come sia più che necessaria un’armonizzazione delle legislazioni e delle tecniche di contrasto a livello europeo.

Continuando nel nostro breve excursus, i clan camorristi si dislocano anche nei territori dell’Inghilterra e della Scozia. Qui il reato di associazione mafiosa, sancito in Italia dall’articolo 416 bis, non viene riconosciuto. I mafiosi, nella loro ramificazione transnazionale, sfruttano spesso le lacune legislative per gestire con più tranquillità i loro affari illeciti. E’ proprio per questo che diventa da ciò imprescindibile la presenza di una trama organica normativa che li contrasti. Il clan La Torre, originario di Mondragone, ha dislocato le sue attività di estorsione e di controllo degli appalti nonché il traffico di droga, che rappresenta il loro guadagno primario, proprio in Scozia. Ha messo radici anche in Gran Bretagna creando attività commerciali e dando vita ad una società di import-export di prodotti alimentari e di alcolici. Qui ha rappresentato il clan Michele Siciliano, cugino del boss Antonio La Torre. Ponendo il riciclaggio come attività primaria a cui dedica un’intera struttura del clan, fa nascere ad Aberdeen due società di import-export di prodotti alimentari la “Euro food Lts” e la “Anglo”, idonee allo scopo. Mantiene i contatti con gli uomini del clan stanziati a Mondragone, e il denaro sporco lascia così poche tracce disperdendosi nei variati passaggi che collegano Italia, Inghilterra e Scozia. Infatti non lasciare traccia nelle trattazioni di denaro costituisce un obiettivo primario per le organizzazioni di stampo mafioso. I Governi e la stessa Unione Europea, da parte loro, dovrebbero tentare di rendere rintracciabile ciò che non lo è; dovrebbero cercare di porre in essere strumenti comuni allo scopo di eliminare gli spazi di manovra dell’illegalità che trovano agio nell’incertezza e nell’incomunicabilità delle varie legislazioni. Si pensi che le statistiche della *Inter Access Risk Management*, una società olandese che si occupa di riciclaggio, dimostrano che il Pil della criminalità organizzata, nel terzo millennio, ammonta a mille miliardi di dollari.<sup>7</sup> Ciò dimostra come la *globalizzazione della criminalità* sia fenomeno del tutto

---

<sup>7</sup> Laudati Antonio, Veltri Elio, *Mafia pulita*, Milano, Edizioni Longanesi, 2009

reale e che, mentre spesso la legge incontra l'ostacolo dei confini nazionali, le organizzazioni mafiose li evitano con grande facilità. Per questo è necessaria una forte cooperazione tra tutti gli Stati per contrapporsi al fenomeno mafioso globale. Pensiamo all'immenso tesoro accumulato da Bernardo Provenzano, super boss di Cosa nostra. Le sue ricchezze avevano come prestanome Don vito Ciancimino, mafioso e sindaco democristiano di Palermo. La gestione vera e propria del denaro era affidata a due avvocati di tutto rispetto. Il primo è Giorgio Ghiron, avvocato internazionalista con sedi lavorative a Napoli, Londra, New York; l'altro è Gionni Lapis, avvocato tributarista con conti in Olanda e società off-shore ai Caraibi. I due avvocati dislocavano il denaro dei Corleonesi in varie attività e in luoghi sempre diversi: Spagna, Olanda, Russia, Canada, Romania, Kazakistan.<sup>8</sup> Generalmente nei processi di riciclaggio potremmo dire che le associazioni di stampo mafioso hanno seguito l'esempio italiano di Tangentopoli. Trasferiscono i soldi nei paradisi fiscali (e penali) di Panama, delle Bahamas, delle isole Cayman, e così via. Si rivolgono a studi finanziari in Lussemburgo o nel Liechtenstein capaci di organizzare gli investimenti con programmi elaborati su misura. Qui le indagini spesso si ingarbugliano: complicità, società intestate a presta nomi, trucchi contabili vari, insufficiente attività di prevenzione, controllo e collaborazione da parte degli organi competenti, rendono generalmente difficile dimostrare il collegamento tra mafioso, trafficante e riciclatore. Inoltre c'è il riciclaggio "telematico" sempre più praticato che lascia ancor meno tracce. In ogni caso, in nessun altro campo come in questo, occorre una strategia di contrasto armonizzata a livello internazionale per evitare l'immissione sul mercato di un flusso di risorse di origine illecita. Innanzitutto sarebbero necessarie sanzioni finanziarie internazionali contro i paradisi fiscali (per esempio l'estromissione da tutte le transazioni internazionali dei Paesi che non accettano di rafforzare le difese contro il riciclaggio, omogeneizzando la propria disciplina con quella dei Paesi più severi). E' da molto tempo che si chiedono interventi di questo tipo contro il riciclaggio mafioso ma, anche nonostante interventi di voci autorevoli come quelle del Fondo Monetario Internazionale e di numerose banche centrali, i risultati non sono arrivati. In Italia la legislazione antiriciclaggio è avanzata ma, considerando le difficoltà nel rintracciare i capitali, i processi per reati ad essa

---

<sup>8</sup> Forgiione Francesco, *Mafia export, come 'ndrangheta, cosa nostra e camorra hanno colonizzato il mondo*, op. cit.



connessi sono pochissimi. Gianni Pittella, vicepresidente del Parlamento europeo, in una conferenza tenuta proprio a Bruxelles in materia di criminalità organizzata nel dicembre 2010, ha annunciato l'esigenza di impegnarsi verso diversi versanti tra cui anche in *“iniziative contro le ecomafie in cui l'Unione non si è ancora attivata a sufficienza”*. L'economista Antonio Tricarico ha aggiunto, *“L' 80% degli hedge fund hanno sede nei paradisi fiscali, attraverso i quali passa il 60% dei flussi generati dal commercio globale.”* L'Europa sembra quindi aver recepito che i paradisi fiscali rappresentano il cuore del riciclaggio e più tardi capiremo le nuove “promesse” in tale ambito. Sicuramente la futura linea d'azione europea dovrà muoversi dalla consapevolezza che la crescita dei flussi economici finanziari, derivante dall'aggregazione dei mercati, favorisce la criminalità nell'ormai diffusa dimensione transnazionale. Ciò considerando la sua propensione a imporsi nelle forme dell'impresa multinazionale seguendo gli stessi percorsi della globalizzazione.

E' importante ricordare che in tempi recenti, soprattutto dopo la strage dell'11 settembre e successivamente alle stragi di Madrid e di Londra, i Paesi occidentali hanno adottato pressanti misure antiterrorismo causando ripercussioni anche sulle organizzazioni mafiose. Sono aumentate le difficoltà per introdurre nei mercati europei i prodotti dei traffici illeciti e i clan sono stati costretti ad adottare rotte alternative, utilizzando paesi di stoccaggio dove i controlli di polizia risultano meno efficaci. Anche negli stessi aeroporti gli accertamenti e le restrizioni si fanno più serrate, soprattutto nei confronti dei cittadini stranieri. Tutto ciò potrebbe far pensare ad un danneggiamento delle attività mafiose transnazionali ma, pur costringendo i clan a qualche cambio di rotta, in realtà la situazione non ha subito grandi modifiche. La *“terra dei tori”* continua a mantenere il suo ruolo di spicco per la malavita organizzata. Le restrizioni non sembrano avere alcun riflesso nemmeno sui capi dei *Casalesi* che continuano a spostarsi tranquillamente da uno Stato all'altro. I vari boss latitanti, viaggiano serenamente tra Roma, Fiumicino, Francoforte, Bucarest, Budapest; hanno raggiunto Ungheria e Romania ancora prima che a farlo fosse l'Unione Europea.

Non diciamo falsità sostenendo che, in Europa, lo Spazio Schengen ha rimosso l'ostacolo dei confini sia per i cittadini che per i criminali mafiosi. Ciò a discapito del fatto che spesso poliziotti e magistrati, nell'esercizio delle loro funzioni, incontrano la barriera dei confini nazionali. L'Europa ha cercato di orientare le sue azioni conscia di

queste problematiche e dell'urgenza di una forma cooperativa di contrasto in grado di trascendere i confini statali. Durante questo cammino ha però incontrato più volte l'opposizione dei Parlamenti nazionali.

Perché gli Stati pongono ostacoli verso una forma cooperativa con un fine sociale elevatissimo come il contrasto alla criminalità organizzata? Dove l'azione dell'Unione europea non è riuscita ad essere davvero incisiva? Quali sono le prospettive in materia considerando i recenti documenti adottati?

Nelle pagine seguenti tenteremo di dare una risposta il più possibile esaustiva riguardo a queste differenti problematiche.

## Capitolo 2 – I primi passi di una difficile cooperazione internazionale

Parlare di cooperazione internazionale in materia di criminalità organizzata, non costituisce certo un discorso esente da problematiche.

Si tratta di un percorso difficoltoso segnato innanzitutto da un profondo deficit tra crescente consapevolezza delle necessità di un orientamento europeo in materia e le difficoltà di concretizzarle, soprattutto considerando la mancanza di una vera e propria potestà penale dall'ordinamento europeo.

A partire dagli anni Novanta, cercare di affrontare con successo il troppo distacco fra ambizioni e ristrettezza della base giuridica ha rappresentato una delle più grandi sfide europee.<sup>9</sup> L'azione dell'Unione Europea nei confronti del crimine organizzato è apparsa procedere di pari passo con la costruzione di uno spazio di libertà sicurezza giustizia, protagonista di una notevole evoluzione appunto durante gli ultimi trent'anni. Risalendo all'origini, è la seconda metà degli anni Settanta quando si manifesta per la prima volta un interesse della Comunità internazionale in tale ambito.

Il Presidente francese Giscard d'Estaing parlava per la prima volta di spazio giuridico europeo coniando la rispettiva espressione francese "*Espace judiciaire européen*". La cooperazione intergovernativa nata in quel periodo era in realtà solo di tipo informale e si svolgeva in parallelo con l'attività svolta dalle Istituzioni comunitarie. Le problematiche relative, infatti, venivano alla luce già da allora.<sup>10</sup> Da una parte, secondo la principale interpretazione vigente, il Trattato della Comunità non veniva considerato strumento idoneo per rispondere alle nuove esigenze di ordine pubblico. Dall'altra, gli Stati iniziarono a manifestare una propria esigenza che caratterizzerà tutto la successiva evoluzione in materia di cooperazione giudiziaria: Il contrasto alla criminalità organizzata veniva considerato di esclusiva competenza Statale, e quindi i Membri non erano disposti a cedere ad alcun tipo di compromesso. Si muovevano su una posizione più flessibile solo riguardo a principi base sui quali era necessario raggiungere un accordo a livello delle Comunità.

---

<sup>9</sup> Jörg Arnold, Militello Vincenzo, Paoli Letizia (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione, repressione in Italia Germania, Spagna, Strafrecht*, Edizioni Iuscrim, 2000.

<sup>10</sup> Bassiouni M Cherif (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, Edizioni Giuffrè, 2005.

A quel tempo la cooperazione in materia di sicurezza era possibile solo attraverso il lavoro di gruppi di carattere informale, come avvenne con il gruppo “Trevi”. Creato dal Consiglio europeo nel Dicembre 1975, riuniva i ministri dell'Interno per combattere il terrorismo e coordinare, nella Comunità, la cooperazione di polizia. L’obiettivo era comunque quello di facilitare lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli Stati, su cui porre le basi per la nascita di una futura cooperazione in materia.

Rimaneva il fatto che gli Stati a quel tempo erano ancora troppo “gelosi” delle proprie prerogative nazionali per accettare forme di cooperazione vere e proprie in materia. Il Consiglio europeo di quegli anni iniziò a puntare su una prima timida forma di cooperazione tra poliziotti e giudici nazionali, ma purtroppo con pochissimi risultati effettivi.

L’elemento che potremmo definire rivoluzionario in questo senso, è stato l’approvazione della Convenzione di Schengen, conclusa nel 1985.<sup>11</sup> La Convenzione di Schengen fissava le norme comuni in materia di visti, diritto d'asilo, controllo alle frontiere esterne, cooperazione fra polizia e dogane per permettere la libera circolazione delle persone all'interno dei paesi firmatari senza turbare l'ordine pubblico.<sup>12</sup> La difficoltà di una Convenzione come quella di Schengen, consisteva nel dover prendere in considerazione legislazioni statali molto differenti tra loro. Queste furono però allineate all’interno di una nuova evolutiva cornice di legalità. Il sistema informativo elaborato da Schengen, inoltre, permise la creazione di un network informativo dove migliaia di ufficiali nazionali potessero cooperare nell’obiettivo di salvaguardare la sicurezza interna di ogni Stato membro. Sebbene Schengen trascini con sé un carattere d’innovazione, gli effetti negativi non mancavano. Originava, infatti, una sorta di competizione in materia di politica penale da parte degli Stati membri. Inoltre, il venir meno delle frontiere interne e dei controlli ad esse inerenti rappresentava una grande occasione di sviluppo, come abbiamo già accennato, per la dimensione transnazionale delle organizzazioni criminali mafiose. Quest’ultime hanno infatti da tempo imparato a trarre profitto da ogni opportunità loro offerta dalla liberalizzazione dei mercati e dai movimenti di persone capitali merci e servizi. Lo schema che segue da una breve

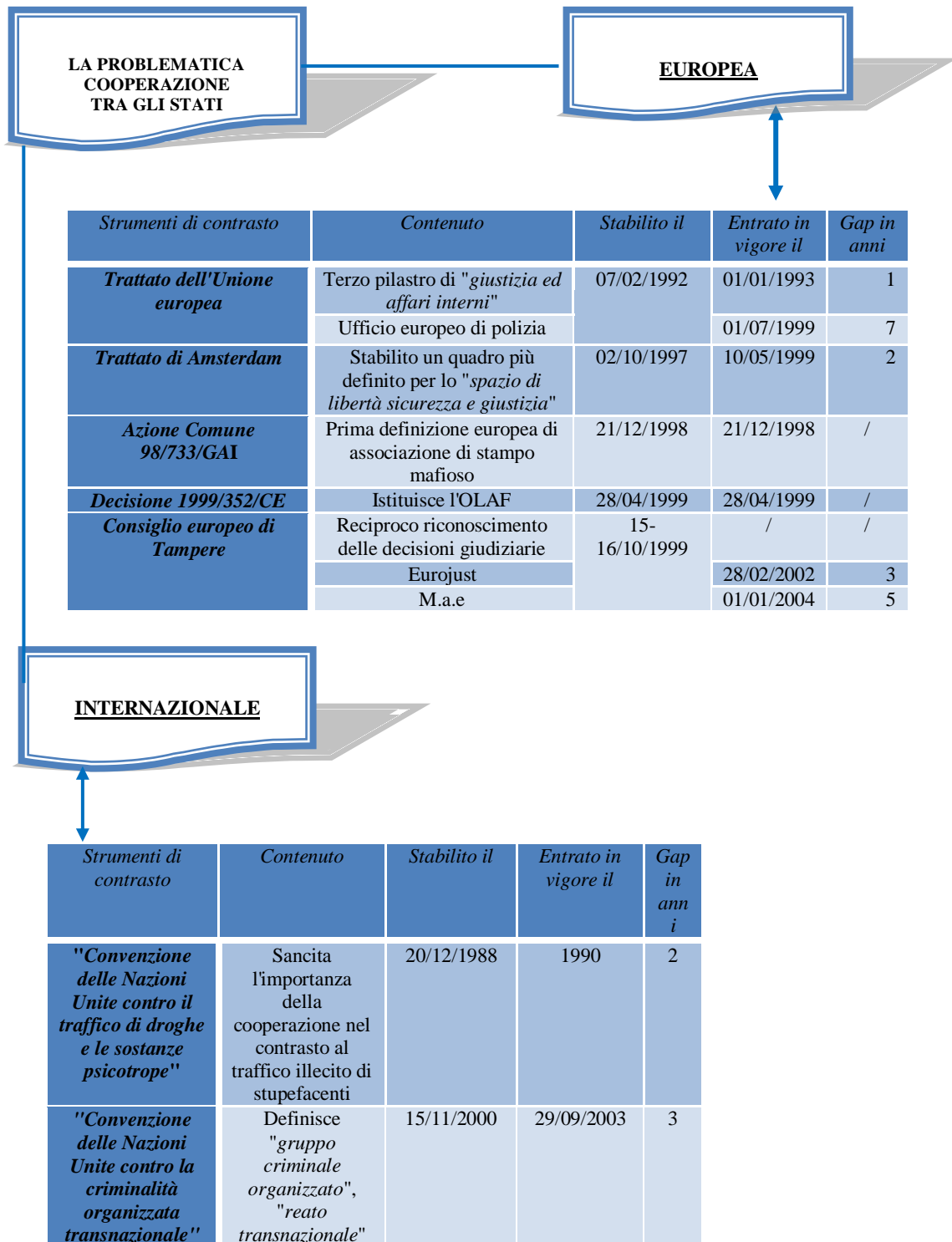
---

<sup>11</sup> L'abolizione dei controlli di frontiera all'interno di ciò che è definito "*Spazio Schengen*" è divenuta possibile grazie a un'iniziativa del 1985 di Germania, Francia e Paesi del Benelux.

<sup>12</sup> [Http://europa.eu](http://europa.eu)

dimostrazione, a livello europeo ed internazionale, dei difficili passi seguiti a Schengen e di cui tenteremo di dare una più ampia dimostrazione nelle pagine seguenti.

***“I primi passi di una difficile cooperazione internazionale”.***



Negli “*strumenti di contrasto*” abbiamo tentato di indicare ogni tappa conseguita in termini di contrasto e, a fianco, il relativo contenuto ovvero gli strumenti che ha generato. Inoltre nella colonna “*gap in anni*” abbiamo voluto sottolineare, per ogni tappa, il lasso di tempo trascorso dal momento del raggiungimento dell’accordo alla relativa entrata in vigore. E’ proprio quest’ arco temporale, non indifferente in alcuni casi, a dimostrare concretamente la riluttanza degli Stati membri ad accettare forme cooperative nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. Seguendo lo schema proposto, ci concentreremo ora su un’ opportuna analisi delle vicende a livello europeo per poi concentrarci nel contesto internazionale nella parte conclusiva del capitolo.

## **2.1 Il Trattato di Maastricht ed il debole “terzo pilastro”**

Sicuramente la Convenzione di Schengen, mischiava le carte dando vita a nuove relazioni tra gli Stati e ciò oltrepassando quel limite territoriale tipico della legge penale ed amministrativa. Come abbiamo detto però il libero spostamento di persone, inaugurato dal sistema Schengen, ebbe delle conseguenze anche sulle organizzazioni criminali mafiose che non si lasciarono scappare la nuova occasione offerta per rafforzare il loro potere transnazionale. Ciò rendeva ancora più urgente scandire i passi successivi dell’Unione rafforzando la cooperazione giudiziaria in questo settore.

Quindi grazie all’innovazione inaugurata da Schengen e sull’onda della rilanciata esigenza cooperativa, il 7 febbraio del 1992, si firmava a Maastricht il Trattato dell’Unione Europea, entrato in vigore il 1 novembre 1993.<sup>13</sup> Esso divideva le politiche dell’Unione in tre aree fondamentali. Si delineava così un “*primo pilastro*” che riguardava le *Comunità Europee* ovvero un mercato comune europeo, l’unione economica monetaria ed altre competenze che si aggiungeranno successivamente, oltre alla politica del carbone e dell’acciaio ed a quella atomica. Il “*secondo pilastro*” affrontava la *Politica estera e di sicurezza* comune ovvero la costruzione di una politica unica verso l’esterno. E’ poi con il Trattato di Maastricht che la cooperazione tra gli Stati membri nel settore della giustizia e degli affari interni veniva definita in una lista di materie annoverante la cooperazione giudiziaria penale e quella di polizia. Tali

---

<sup>13</sup> Bassiouni M Cherif (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, op. cit.

materie andavano a confluire nel cosiddetto “terzo pilastro” di *giustizia ed affari interni*, il quale entrava a far parte di diritto dell’originario ambito comunitario. Le iniziative di cooperazione politica anche in maniera informale, che gli Stati membri della Comunità avevano fino allora utilizzato nell’ambito della giustizia, ottenevano una cornice di riferimento più precisa: “sviluppare una più stretta collaborazione nel settore della giustizia e degli affari interni” diveniva un obiettivo fissato per l’Unione (art B TUE). Nel titolo VI, nella lista di quelle materie che si diceva costituissero “interesse comune”, figuravano tra le altre: le politiche in tema di cittadinanza e soggiorno sul territorio europeo, la tossicodipendenza e le frodi internazionali; le varie forme di cooperazione giudiziaria, in materia civile e penale, quanto quella doganale e di polizia.<sup>14</sup>

In realtà un’analisi più approfondita dell’approccio del Trattato ridimensionava notevolmente il carattere di innovazione ad esso collegato. Ciò che mancava al Trattato è infatti un vero e proprio quadro giuridico di riferimento per le materie di “interesse comune”, il quale veniva minimizzato in una mera cooperazione “intergovernativa”.<sup>15</sup>

Il ruolo delle Istituzioni in materia rimaneva quindi limitato considerando che:

- la Corte di giustizia diveniva competente per l’interpretazione delle Convenzioni unicamente solo se ciò era espressamente previsto da una clausola della Convenzione o atto in questione;
- il Parlamento europeo poteva essere consultato dal Consiglio, ma per lo più solo a scopo informativo;
- la Commissione europea acquisiva un diritto di iniziativa limitato a determinate materie e condiviso con gli Stati membri;
- il Consiglio veniva spesso paralizzato dall’obbligo di decidere all’unanimità.

L’unanimità richiedeva, infatti, pesanti negoziazioni e la continua ricerca di compromessi. Ciò portava all’adozione di strumenti ben discutibili sul piano della concretezza. In alcuni casi il livello di armonizzazione era talmente debole da far parlare

---

<sup>14</sup> Il terzo pilastro riguardante la “cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”(GAI) specifica quindi nove settori di interesse: politica di asilo; frontiere esterne degli Stati membri; politica di immigrazione; lotta contro la tossicodipendenza; lotta contro la frode internazionale; cooperazione giudiziaria in materia civile; cooperazione giudiziaria in materia penale; cooperazione doganale;

<sup>15</sup> Jörg Arnold, Militello Vincenzo, Paoli Letizia (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione, repressione in Italia Germania, Spagna*, op. cit.

di “*harmonisation en trompe l’oeuil*”, come nel caso dell’azione comune del 1998 di cui porremmo un accenno in seguito.<sup>16</sup> Questo limite dovrebbe essere superato oggi con le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, e più tardi capiremo di cosa si tratta.

In questa sede è importante sottolineare che in realtà il Titolo VI prevedeva, almeno teoricamente, nuove possibilità riguardo alle materie stabilite di *interesse comune*. Ciò avveniva grazie all’introduzione delle *azioni comuni*, mate con lo scopo di costituire uno strumento idoneo a predisporre le attività di sicurezza comune esterna e interna. Nella pratica si ponevano però limiti di carattere strutturale alla loro applicazione: erano infatti specificati i meccanismi d’adozione ma non i conseguenti effetti giuridici.<sup>17</sup>

Nonostante la serie di difficoltà su cui non ci prolunghiamo oltre, il Trattato di Maastricht rappresentava però una sorta di polo di attrazione per l’affermarsi degli albori di una politica criminale europea. Se in una prima fase la sua attività rimaneva confinata all’elaborazione di strumenti tradizionali di cooperazione, a partire dal 1995 l’Unione dimostrava la capacità di procedere all’elaborazione ed all’adozione dei primi strumenti minimi di armonizzazione di diritto sostanziale.<sup>18</sup> A titolo esemplificativo, Maastricht costituiva l’impulso per l’azione comune del 21 dicembre 1998, 98/733/GAI, sull’incriminazione del reato di appartenenza ad un’organizzazione criminale, ed a quella sul riciclaggio e la confisca dei proventi di reato.

Le difficoltà erano ancora all’ordine del giorno ma gli Stati membri accettavano alcune forme di compromesso per muovere pian piano i primi deboli passi di una politica criminale europea.

### **2.1.1 Europol, una cooperazione svuotata di operatività**

Se ormai era ben noto che l’operatività delle organizzazioni criminali superava i definiti confini nazionali e il *terzo pilastro* era nato proprio in questo senso, la cooperazione giudiziaria seguiva ancora linee non del tutto organiche. La dinamica criminale transnazionale avrebbe potuto far pensare che un primo settore di futuro coordinamento da parte dell’Unione riguardasse l’investigazione di polizia, quale momento primario

---

<sup>16</sup> Bassiouni M Cherif (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, op. cit.

<sup>17</sup> Jörg Arnold, Militello Vincenzo, Paoli Letizia (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione, repressione in Italia Germania, Spagna*, op. cit.

<sup>18</sup> Si tratta della Convenzione in materia di incriminazione delle condotte di frode comportanti un danno per il bilancio comunitario nonché la Convenzione che obbliga ad incriminare gli atti di corruzione in cui siano coinvolti i funzionari comunitari o quelli di un altro Stato.



del contrasto al crimine in genere. Ciò era avvenuto già in Italia dove il coordinamento delle strutture di polizia contro il crimine organizzato, aveva preceduto l'istituzione del Coordinamento giudiziario da parte della DNA.

Il Trattato di Maastricht indicava *Europol* quale organo in grado di assumere le relative competenze. Purtroppo, a tutt'oggi, non potrebbe essere definito come organo in grado di svolgere tali funzioni.

Le aspirazioni iniziali nel tema puntavano ben più in alto. Il cancelliere tedesco Kohl, nel 1991, lanciava l'idea di una FBI europea con carattere operativo. Forse una proposta troppo audace considerando il fatto che *Europol*, con la “*Convenzione Europol*” sottoscritta nel 1995, veniva delineato solo come un'unità di polizia per lo scambio di informazioni, di analisi dei fenomeni criminali e di supporto tecnico-operativo alle polizie nazionali.<sup>19</sup> Quindi nessun potere operativo era previsto per l'Ufficio europeo di polizia: veniva privato del potere di avviare autonomamente investigazioni riguardanti le attività della criminalità organizzata nel territorio dell'Unione (al contrario di ciò che avviene nel caso di un'agenzia internazionale di polizia quale Interpol). Per di più, anche così ridimensionato, *Europol* si costituiva di fatto solo nel luglio del 1999 a seguito del Trattato di Amsterdam. L'arco temporale trascorso dalla firma alla sua formale entrata in vigore, spiegava la lentezza con cui gli Stati membri procedevano alla ratifica della “*Convenzione Europol*”.<sup>20</sup> I membri erano e sono ancora troppo legati al principio della sovranità statale ricomprendente, tra l'altro, l'attività investigativa e di polizia. Gli organi di polizia, in una possibile ottica cooperativa internazionale, sono costretti ad intervenire nei diritti fondamentali dei cittadini per il buon esercizio delle loro funzioni. Secondo i membri è in questo senso ledono che il concetto di Stato di diritto.<sup>21</sup> Inoltre il carattere tipicamente nazionale dell'attività di polizia, rende difficile lavorare e coniugare strutture e tradizioni molto diverse tra loro finendo per scoraggiare gli Stati. C'era inoltre chi sosteneva che, prima della nascita di una vera e propria polizia europea, era necessario uniformare le varie norme in un diritto processuale europeo.

---

<sup>19</sup> Rosi Elisabetta (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Milanofiori Assago, Edizioni IPSOA, 2007.

<sup>20</sup> La ratifica italiana avviene con legge n. 93 del 23.03.1998.

<sup>21</sup> Lo fanno anche con la semplice raccolta e scambio di informazioni.

Sicuramente quanto stabilito a Maastricht non era di certo sufficiente perché la cooperazione legislativa e giudiziaria in materia di criminalità organizzata venisse assunta come principio cardine e perché gli Stati potessero superare le loro resistenze nazionali.

## **2.2 Il Trattato di Amsterdam e lo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”**

La situazione di incertezza creata a Maastricht cercava di essere sanata con il Trattato di Amsterdam. Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio del 1999, rappresentava una sorta di evoluzione nella cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Il *terzo pilastro* cambiava nome in “*cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*” e si rinnovava in alcune sue parti. La cooperazione in materia di giustizia e di affari interni in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia veniva incorniciata in ambizioni più definite, dai metodi più efficaci, più democratici e nel quale il ruolo delle Istituzioni veniva riequilibrato.

C’era chi sosteneva, però, che la materie di interesse comune non subissero modifiche od innovazioni considerevoli.

La prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata acquisivano, con l’articolo 29 del TUE, centralità nell’azione europea in materia di cooperazione penale. Veniva infatti precisato che l’obiettivo di una “*freedom security and justice area*” “*è perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità organizzata o di altro tipo [...] mediante[...]il ravvicinamento, ove necessario, delle normative degli stati membri in materia penale a norma dell’art 31 lett.e*” (art 29 co 2)<sup>22</sup> L’obiettivo, nonché lo spirito del Trattato, potevano cogliersi anche nel relativo articolo 31. Con esso si stabiliva una progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e delle sanzioni in merito a criminalità organizzata, terrorismo, traffico illecito di stupefacenti. La frammentarietà che costituisce tale processo normativo è stata spesso un grande ostacolo al normale corso della giurisdizione di contrasto. Per questo il Trattato prevedeva forme di prevenzione e lotta alla criminalità da attuarsi non più solo con la cooperazione intergovernativa, che limitava l’operato sancito da Maastricht, ma

---

<sup>22</sup> Jörg Arnold, Militello Vincenzo, Paoli Letizia (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione, repressione in Italia Germania, Spagna*, op. cit.

con un progressiva azione di armonizzazione legislativa. L'Unione poteva intervenire per far sì che reati e sanzioni venissero uniformati tra i vari Stati membri. Abbiamo visto più volte, analizzando la ramificazione transnazionale delle organizzazioni mafiose, come in realtà quest'ultime abbiamo trovato terreno fertile su cui espandersi proprio sfruttando l'inadempienze da parte degli Stati in questo senso. E' la realtà dei fatti, quindi, a dimostrare che un livello adeguato di armonizzazione legislativa in materia non è ancora stato raggiunto. Tutto ciò risulta un esempio di quel deficit, di cui parlavamo all'inizio, esistente tra le aspirazioni sentite in ambito europeo e ciò che viene realizzato nella pratica.

Comunque, ad Amsterdam, veniva aperta la possibilità a Magistrati e Poliziotti di compiere attività direttamente nel territorio di un altro Stato membro, permettendo la futura nascita delle "*Squadre comuni di inchiesta*". Veniva inoltre prevista la possibilità di concludere accordi internazionali in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia anche con Stati terzi.<sup>23</sup> Le *azioni comuni*, tipica innovazione del Trattato di Maastricht, venivano sostituite dalle *decisioni-quadro*. Ancora una volta l'innovazione non corrispondeva al grado di praticità, essendo insito nello strumento lo stesso limite tipico delle *azioni comuni*. Infatti le *decisioni-quadro* non disponevano di efficacia diretta e per cui non consentivano un' imminente produzione di effetti giuridici nei singoli ordinamenti interni. I membri erano, quindi, gli unici destinatari dei contenuti di cooperazione adottati dall'Unione. La forma e i mezzi per raggiungere tale risultato rimanevano nella piena potestà dello Stato membro, che poteva seguire regole interne del rispettivo ordinamento giuridico causando probabili fattori di diversità da un ordinamento all'altro.<sup>24</sup>

E' chiaro che questo spiega come, benché ampi tentativi di cooperazione siano stati fatti, permangano ampie diversità in termini di ordinamenti che ostacolano un efficace contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. L'urgenza di cooperazione in un tema così delicato dovrebbe essere sentita come una priorità da ogni Stato membro e non lasciata al libero arbitrio.

---

<sup>23</sup> Il primo esempio fu la conclusione, il 25 giugno 2003, dei due strumenti in materia di estradizione e di assistenza giudiziaria tra l'Unione e gli Stati Uniti.

<sup>24</sup> Jörg Arnold, Militello Vincenzo, Paoli Letizia (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione, repressione in Italia Germania, Spagna*, op.cit.

### **2.3 La Decisione della Commissione Europea del 28 aprile 1999: l'OLAF**

La cooperazione diveniva un imperativo indiscutibile considerando la diffusione transnazionale di un fenomeno come quello mafioso ormai certa in quegli anni. Seguendo gli sviluppi del commercio globale, e sfruttando le nuove tecnologie, la criminalità organizzata invadeva i nuovi mercati spostando i propri traffici in paesi dove i controlli si facevano meno pressanti. Ancora una volta emergeva con chiarezza come una strategia efficace contro la criminalizzazione dell'economia non poteva non prescindere da una cooperazione transnazionale efficace e coordinata. Come abbiamo visto nella parte introduttiva del nostro elaborato, le tecniche impiegate nel crimine organizzato per riciclare, occultare e reimpiegare i proventi illeciti travalicano molto spesso i confini nazionali. Il riciclaggio sfrutta ancora oggi i paradisi fiscali e le società off-shore, trova largo agio nell'opacità delle legislazioni vigenti, si avvale di numerosi soggetti corrotti appartenenti alla famosa "zona grigia" che, dislocati in varie parti del mondo con vari compiti e ruoli, con la criminalità si mischiano e fanno affari. Inoltre la diffusione delle differenze informative nei mercati, insieme alla vulnerabilità del settore bancario e finanziario, costituisce un forte terreno di cultura per lo sviluppo e il radicamento di gruppi criminali organizzati.

E' in nome di tutte queste esigenze che la Commissione istituisce l'Ufficio europeo antifrode (OLAF), mediante la decisione 1999/352/CE, CECA, del 28 aprile 1999.

L'OLAF svolge tutte le funzioni investigative attribuite alla Commissione dalla normativa comunitaria e dagli accordi in vigore con i paesi terzi al fine di rafforzare la lotta contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale che danneggi gli interessi finanziari della Comunità europea.<sup>25</sup> Abbiamo visto più volte l'importanza che assume, nel contrasto alla criminalità organizzata globale, un efficace e costante scambio di informazioni rilevanti tra le autorità giudiziarie degli Stati interessati da indagini o procedimenti relativi all'accertamento di reati transnazionali. Per questo l'OLAF ha come obiettivo principale quello di assistere le autorità giudiziarie nazionali collaborando con esse e fornendo loro i risultati delle proprie indagini. Ciò in modo che essi siano pienamente ed efficacemente utilizzabili nel corso dei relativi processi.

---

<sup>25</sup> [Http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/index\\_it.html](http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/index_it.html)

A tal fine l'OLAF deve stabilire ed intensificare il contatto ed il coordinamento con le autorità giudiziarie nazionali soprattutto nei frequenti casi in cui le frodi acquisiscono dimensione organizzata ed internazionale. In questo ambito le Istituzioni comunitarie - in particolare il Parlamento europeo, la Commissione europea ed il Consiglio - si sono più volte pronunciate a favore del rafforzamento della professionalità giudiziaria dell'OLAF con il reclutamento di magistrati provenienti dagli Stati membri ( ed anche l'assegnazione di posti di responsabilità ). L'OLAF è venuto così ad assumere una struttura ove la presenza di magistrati è ormai rilevante, sia per il numero che per le funzioni . Ciò pone delle buone basi per un efficace cooperazione giudiziaria.

## **2.4 Il Consiglio europeo di Tampere, la giustizia europea all'ordine del giorno**

Le novità introdotte ad Amsterdam richiedevano una risposta politica che, al più alto livello possibile, potesse concretizzarle in obiettivi concreti e ambiziosi.

Pochi mesi dopo l'effettiva entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, nella cittadina finlandese di Tampere, il Consiglio europeo dedicava per la prima volta una propria riunione in maniera pressoché esclusiva alle tematiche degli affari interni e della giustizia. La creazione di uno spazio di giustizia europeo e il tema della lotta alla criminalità organizzata erano il fulcro del Consiglio europeo straordinario di Tampere dell'ottobre 1999. *Lo spazio giuridico europeo* riconosceva essenziale l'adesione del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie perché si realizzasse la tanto auspicata cooperazione tra gli Stati. Si sosteneva che tale reciprocità si riconoscesse anche alle ordinanze preliminari, in particolare quelle che permettevano il sequestro probatorio e la confisca di beni facilmente trasferibili. E' ben chiaro che un'innovazione di questo tipo veniva fatta per favorire l'operato degli organi di polizia e dei giudici, in modo che operazioni di contrasto al crimine organizzato transfrontaliero avessero successo.<sup>26</sup> La novità era il superamento della tecnica di estradizione con la proposta di introduzione dell' Istituto del "*Mandato d'arresto europeo*", che analizziamo qui di seguito nel dettaglio. Ciò cercava di uniformare le decisioni perché l'operato degli organi di contrasto si potesse dotare di una visione e di poteri in grado di valicare i

---

<sup>26</sup> Palmieri Marco, *Mandato d'arresto europeo. La cooperazione comunitaria in materia penale*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2005.

confini. Il mandato d'arresto europeo rappresentava una vera e propria innovazione in questo senso. Purtroppo gli Stati non ne riconoscevano eguale importanza, considerando le problematiche che loro stessi ponevano e che causavano rallentamenti nell'efficacia della sua applicazione.

Riguardo al tema della *criminalità organizzata*, tornò alla luce l'urgenza dell'armonizzazione legislativa tra i Paesi europei in merito. È importante ricordare che, fino a qualche tempo fa, non esisteva nemmeno una comune descrizione legislativa europea sulla forma associativa di stampo mafioso. Ciò aveva rappresentato sicuramente un intralcio notevole all'attività degli organi di contrasto. Era difficile arrivare ad una definizione comune considerando la riluttanza dei Paesi membri ad accordarsi e il fatto che il problema non venisse realmente sentito. In Spagna, per esempio, le riluttanze erano forti e potremmo dire di tipo culturale. Per la giovane democrazia pesava ancora la reminiscenza del regime franchista, dove in qualsiasi caso i partiti politici erano associazioni illecite. Prevaleva l'opinione che il fatto associativo doveva essere punito solo quando il responsabile era artefice di una condotta diletta distinta dalla semplice associazione. Le lacune venivano in parte risolte con *l'azione comune del 21 dicembre 1998* sulla lotta alla criminalità organizzata, dove emergeva una prima definizione europea di associazione di stampo mafioso. In realtà il gravoso limite di questa azione, di cui abbiamo fatto accenno precedentemente, era il largo margine che lasciava agli Stati. Quest'ultimi potevano infatti scegliere tra un modello di definizione "continentale" ed assimilabile al 416bis, oppure più simile ai regimi di "Common Law" e quindi ispirato alla "Conspiracy". Questo aveva portato i Paesi nordici, che si riconoscevano nella seconda accezione, ad apporre un semplice rinvio ai propri ordinamenti interni.<sup>27</sup> Nonostante questo abbiamo visto, nella parte introduttiva del nostro elaborato e anche di seguito, come non in tutti gli ordinamenti stranieri venga riconosciuta l'associazione per delinquere come autonomo titolo di reato. In alcuni paesi è strutturata come semplice aggravante del reato commesso; in altri ancora è semplicemente fatto punibile e in altri ancora, specie nei regimi di Common law come Inghilterra ed Irlanda, il reato di associazione mafiosa non viene nemmeno riconosciuto. Tentando di arginare il problema, a Tampere, veniva quindi proposto di "*sviluppare lo*

---

<sup>27</sup> Bassiouni M Cherif (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, op. cit.

*scambio delle migliori prassi e rafforzare la rete delle autorità nazionali competenti per la prevenzione della criminalità e la cooperazione tra gli organismi nazionali impegnati in tale prevenzione.*”<sup>28</sup> Si può intuire che la “*miglior prassi*” avesse l’Italia come esempio, considerando l’esperienza maturata dal nostro Paese in materia di reati associativi. In termini di cooperazione giudiziaria, di cui abbiamo richiamato ormai varie volte l’esigenza, veniva deciso di creare l’unità di cooperazione giudiziaria permanente denominata *Eurojust*, con l’obiettivo di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in particolare di criminalità organizzata transnazionale. Si decideva anche per un rafforzamento di Europol, tramite il conferimento di nuove risorse e futuri poteri operativi. Le sue competenze venivano estese anche al riciclaggio, a prescindere dal tipo di reato da cui i proventi riciclati derivavano. Il vertice di Tampere infatti definiva il riciclaggio come “*il nucleo stesso della criminalità*” da sradicare ovunque si manifestasse. Il riferimento era principalmente ai paesi off-shore o a quei paesi addirittura privi di una legislazione anti-riciclaggio. Come abbiamo visto, analizzando la ramificazione transnazionale delle organizzazioni mafiose, è il transito attraverso una società o un istituto di credito di questi paesi a rendere estremamente problematico l’accertamento e la ricostruzione dei flussi e dei movimenti di denaro. Anche lacune normative di minor entità o situazioni di opacità del sistema dei controlli, possono favorire ancora maggiormente questo fenomeno. Per questo si sosteneva a Tampere che il contrasto in tale materia, per essere efficace, dovesse muoversi verso due direzioni:

1. l’armonizzazione delle norme del riciclaggio;
2. l’utilizzo di potenziali strumenti di cooperazione giudiziaria interstatale idonei a garantire il reciproco riconoscimento delle decisioni in materia di confisca e sequestro dei beni e del denaro oggetti dell’attività di riciclaggio;

Ciò veniva ripreso poi dalle considerazioni del Piano d’azione del 2000.

Ricordiamo che in tale materia il testo di riferimento è la “*Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*”, firmata a Strasburgo l’ 8 novembre 1990.

Tentiamo di dimostrare anche nelle pagine seguenti come un’armonizzazione in materia di sequestro e di confisca dei beni criminali, rappresenti un buon metodo per rendere

---

<sup>28</sup> Palmieri Marco, *Mandato d’arresto europeo. La cooperazione comunitaria in materia penale*, op. cit.

efficace la cooperazione e il contrasto. Grazie ai recenti sviluppi forniti da Lisbona, qualcosa si sta realmente muovendo in questo senso.

### **2.4.1 La cooperazione giudiziaria sancita da Eurojust**

Sicuramente la spinta politica fornita da Tampere, attirava l'attenzione della Comunità europea riguardo ad una più efficiente cooperazione giudiziaria in materia di criminalità organizzata.

Fino ad allora Europol, la rete giudiziaria europea, la creazione dei magistrati di collegamento, rappresentavano un insieme eterogeneo di strumenti che non riuscivano a colpire il cuore del problema.<sup>29</sup> L'esigenza era infatti un'azione coordinata delle relative indagini che si sviluppavano a livello nazionale nonché dei relativi procedimenti penali degli Stati membri. Ciò era necessario per evitare duplicazioni e conflitti.

Il Consiglio di Tampere cercava di risolvere il problema con la creazione di Eurojust. Veniva così dapprima istituita un'unità provvisoria nel 2001, con lo scopo di sondarne le reali possibilità. Poi, con la Decisione del 28 febbraio 2002, il Consiglio dell'Unione Europea istituiva l'Unità di cooperazione giudiziaria Eurojust quale organo dell'Unione dotato di personalità giuridica e finanziato a carico del bilancio dell'Unione Europea.

Il campo d'azione del nuovo istituto comprendeva sia reati di mafia che ogni altro reato grave di criminalità organizzata che interessasse almeno due Stati della Comunità.

Il ruolo di Eurojust, allo scopo di risolvere le problematiche esistenti, veniva organizzato in modo che potesse richiedere alle autorità competenti degli Stati membri:

- ✓ avviare un'indagine o azioni penali per fatti precisi;
- ✓ accettare che una di esse, da Eurojust indicata, operi come Leader;
- ✓ coordinarsi fra loro;
- ✓ istituire una squadra investigativa comune<sup>30</sup>;
- ✓ fornire le informazioni necessarie allo svolgimento delle funzioni di Eurojust.

La sua composizione veniva decisa in un membro per ciascuno Stato tra giudici o pubblici ministeri, proprio per agevolare il coordinamento tra le autorità nazionali

---

<sup>29</sup> La *rete giudiziaria europea* era composta da autorità centrali e da altre autorità responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale degli Stati membri. Per ciascuno Stato membro venivano istituiti uno o più punti di contatto, fra i quali veniva designato un corrispondente nazionale per la Rete giudiziaria europea. I *magistrati di collegamento* cercavano realizzare lo scambio di funzionari particolarmente esperti in procedure di cooperazione giudiziaria, sulla base di accordi bilaterali o multilaterali tra gli Stati membri.

<sup>30</sup> Tale squadra sarebbe formata da magistrati e poliziotti dei diversi paesi interessati, nonché da rappresentanti di Eurojust.



responsabili dell'azione penale. A tale scopo i magistrati dell'Istituzione oggi operano quotidianamente fianco a fianco in una tavola rotonda costante, affrontando insieme i problemi di cooperazione e coordinamento transnazionale man mano che si presentano. Veniva fissato nei compiti di coordinamento di Eurojust anche facilitare l'esecuzione delle Commissioni rogatorie internazionali e seguire le pratiche di estradizione, operando come una specie di centro di consulenza per la mutua assistenza legale nei paesi europei.

Buoni risultati sono stati raggiunti considerando che richieste in passato senza risposta, sono state ora risolte e che i tempi di definizione delle pratiche sono decisamente più brevi. Inoltre Eurojust è riuscita a garantire una rete di contatti continui fra le varie autorità, facilitando modalità di esecuzione capaci di sfruttare tutte le opportunità che l'indagine è in grado di offrire.

Ciascun Paese europeo ha dato attuazione alla decisione GAI istitutiva di Eurojust. Nonostante questo notevoli sono le asimmetrie tra l'incisività dell'azione di Eurojust nei diversi Stati membri, come seguendo uno stesso copione che sembra ripresentarsi in occasione di ogni nuova iniziativa in tema di cooperazione giudiziaria. Per la stessa Italia particolarmente sofferto era l'iter parlamentare, considerando che l'originario disegno di legge veniva respinto dal Capo dello Stato per motivi di incostituzionalità. Il testo veniva poi definitivamente approvato lasciando comunque forti perplessità riguardo alla previsione che il ministro possa impartire direttive al membro italiano di Eurojust. Infatti in base alla Costituzione italiana la nomina di un magistrato che svolge funzioni giudiziarie, anche fuori dal territorio nazionale, spetterebbe al CSM. Per il membro nazionale di Eurojust è invece stabilito che ciò spetti al ministro. Secondo la legge italiana, invece, il ministro dovrebbe intervenire solo con il cosiddetto "concerto".<sup>31</sup>

#### **2.4.2 Il Mandato d'arresto europeo**

Seguendo l'innovazione che l'istituto di Eurojust trascinava con sé, l'Unione si impegnava nella strada della completa attuazione di Tampere attraverso la ricerca di nuovi e più efficaci strumenti di contrasto in materia.

---

<sup>31</sup> Pepino Livio, Mareso Manuela ( a cura di) *Nuovo dizionario di mafia e antimafia*, Torino, Edizioni Ega, 2008.

Abbiamo già sottolineato che, in merito, il Consiglio decideva per l'istituto del *Mandato d'arresto europeo*. Deciso definitivamente nel vertice europeo di Leaken nel Dicembre 2001, rappresentava il rafforzamento dello spazio di “sicurezza, libertà e giustizia”. Come abbiamo visto se libera era la circolazione di beni, merci, persone, libero doveva essere anche la circolazione dei provvedimenti giudiziari. Solo in questo modo era infatti possibile rendere concreta la speranza di contrastare un fenomeno globale come quello mafioso.

Con l'approvazione della decisione-quadro 2002/584/GAI nasceva il *Mandato d'arresto europeo* ed entrava in vigore il 1 gennaio 2004.

L'articolo 1 della sua Decisione lo definiva in questo modo :“*il Mandato d'arresto europeo è una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro di una persona ricercata ai fini dell'esercizio dell'azione penale o dell'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà*”.<sup>32</sup>

Il fondamento del nuovo istituto veniva basato sulla reciproca fiducia tra gli Stati, richiesta come necessaria condizione per poter attuare il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie (art 1, comma 2). Era ormai evidente che la messa in opera di un politica penale comune, considerando le diversità degli ordinamenti giudiziari dei Paesi membri, imponeva per l'Ue delle forme avanzate di cooperazione fondate sul mutuo riconoscimento e sulla reciproca fiducia tra gli Stati. Veniva anche indicata una categoria di 32 reati a cui poter applicare il Mandato d'arresto europeo, abbandonando il principio della doppia incriminazione.

Non mancavano però le incongruità, rispetto agli scopi dello strumento giuridico, manifestatesi nelle leggi di applicazione del mandato anche al di là delle questioni costituzionali. Nello stesso testo della decisione quadro emergevano elementi di natura tale da provocare vuoti o disparità di applicazione. Per esempio nell'indicare i motivi della consegna, veniva lasciato a ciascuno Stato il compito di declinare secondo il proprio ordinamento l'età imputabile al di sotto della quale non veniva consentita la consegna. Nei diversi Paesi europei tale limite è profondamente differente e va dai 10 anni dall'Inghilterra ai 18. Di fronte a tanta disparità alcuni Stati, come la Spagna e l'Italia nei quali il limite d'età imputabile è di 14 anni, si sono preoccupati di inserire

---

<sup>32</sup> Palmieri Marco, *Mandato d'arresto europeo. La cooperazione comunitaria in materia penale*, op. cit.

uno specifico motivo ostativo alla consegna del minore, richiedendo la previsione di un trattamento carcerario specifico ad un limite di pena più elevato.

Ciò che possiamo sostenere è che la questione, come già abbiamo provato ad accennare, si fa delicata in tutte quelle ipotesi in cui la differente normativa tra i diversi Membri conduce all'adozione di istituti che incidono in maniera non uniforme sulla sfera della libertà personale. E' ciò che avviene appunto con il M.a.e, destinato ad ottenere l'arresto e la traduzione della persona ricercata e quindi destinato proprio ad intervenire in quella sfera. C'è chi sostiene che l'errore di base sia quello di voler creare una procedura senza prima uniformare il diritto sostanziale al quale applicarla. Questo in base a quanto si afferma ovvero che *“il M.a.e prevede l'applicazione uniforme di un meccanismo procedurale a di una fattispecie di reato che non sono necessariamente coincidenti.”*<sup>33</sup>

Proprio in questo contesto si inserivano le polemiche di cui si è fatta carico l'Italia riguardo al *Mandato d'arresto europeo*. Il governo Italiano si trovava infatti in disaccordo con la lista considerata “eterogenea” di 32 reati rientranti nell'Istituto proposta dalla presidenza Belga. Il ministro Castelli, seguendo quanto detto precedentemente, sosteneva la necessità di *“armonizzare prima i codici e le istituzioni”*.

I timori erano dovuti al fatto che si riterrebbero non sufficientemente garantiti, dalla decisione-quadro, le garanzie di libertà e di difesa assicurate dalla nostra Costituzione. Questo non è altro uno dei problemi che abbiamo sottolineato più volte: l'esigenza di cooperazione si scontra con la necessità di tenere conto dei propri ordinamenti nazionali. Tuttavia agli occhi dell'opposizione la questione appariva un pretesto per la riforma della giustizia in Italia, portata avanti dal centro destra. Infatti il 12 dicembre 2001 Silvio Berlusconi, Presidente del Consiglio, concludeva un accordo con il Premier Belga Verhofsadt con il quale l'Italia accettava il *Mandato d'arresto europeo*.<sup>34</sup>

Rimane essenzialmente il fatto che la giurisprudenza del Mandato d'arresto europeo evidenzia le problematiche nel realizzare un'armonizzazione che prescinda dall'assicurazione dei diritti e principi fondamentali. Gli Stati richiamano più volte, di fronte a scopi importantissimi come evitare l'impunità e la libera circolazione dei criminali in tutta Europa, il fatto che il primato spetti alle regole dello Stato di diritto. Inoltre rimane sempre compito dell'autorità giudiziaria nazionale verificare se il reato rientri nelle fattispecie indicate, secondo il proprio diritto sostanziale, e ciò non fa che

---

<sup>33</sup> Palmieri Marco, *Mandato d'arresto europeo. La cooperazione comunitaria in materia penale*, op.cit.

<sup>34</sup> Verhofsadt era il Presidente di turno del Consiglio europeo in quell'anno.

alimentare le divergenze tra i vari ordinamenti. Non possiamo considerare quindi rispettate le premesse del Consiglio di Tampere che aspirava ad un autentico spazio di giustizia in cui i criminali non potessero sfruttare a loro favore le divergenze tra i sistemi giudiziari dei membri e ciò rendendo gli ordinamenti giuridici maggiormente compatibili e convergenti.<sup>35</sup>

Ancora una volta il deficit tra aspettative e risultati europei non cessa di esistere mentre sarebbe invece necessario rendersi conto che, in un mondo sempre più globalizzato, le scelte individualistiche non pagano.

## **2.5 La Convenzione di Palermo del 2000**

Soffermandoci sul ruolo dell'Unione europea, non abbiamo ancora analizzato come si sia mossa la comunità internazionale nel contrasto ad un fenomeno che di certo non si è limitato all'Europa. Il fenomeno della criminalità organizzata transnazionale occupava, sin dalla seconda metà degli anni Settanta, un ruolo di rilevanza all'interno di numerosi dibattiti promossi dalle Nazioni Unite. Tutto ciò seguendo vari bisogni. Innanzitutto, quello di pervenire a un'adeguata formulazione dei reati di tipo transnazionale, che potesse essere recepita dalle legislazioni dei diversi Paesi; inoltre, la necessità di elaborare strumenti di cooperazione in materia penale e, infine, il bisogno di fornire una preparazione tecnica in termini di conoscenze e riguardo ai mezzi più efficaci di prevenzione e contrasto. Come abbiamo visto è proprio su queste tematiche su cui si avverte l'urgenza di una normativa comune. Quello che potremmo definire una pietra miliare nel percorso legislativo di contrasto è stata la "*Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*" sancita dall'Onu nel 2000. Rappresentava il primo strumento giuridico propriamente internazionale in materia di prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata. Già verso la fine degli anni Ottanta, con l'adozione della "*Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di droghe e di sostanze psicotrope*" (1988), il tema della criminalità organizzata transnazionale veniva chiaramente segnalato all'attenzione della Comunità internazionale.<sup>36</sup> La Convenzione dell'Onu veniva adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000 nel corso della sua cinquantacinquesima

---

<sup>35</sup> Balbo Paola, *Il mandato di arresto europeo secondo la legge di attuazione italiana*, Torino, Edizioni Giappichelli, 2005.

<sup>36</sup> Pepino Livio, Mareso Manuela ( a cura di) *Nuovo dizionario di mafia e antimafia*, op.cit.

sessione mediante la risoluzione A/RES/55/25. Veniva presentata ufficialmente alla comunità internazionale nel Dicembre del 2000 a Palermo - da qui la definizione di “*Convenzione di Palermo*”- nel corso di una conferenza politica di alto livello, che dava avvio al processo di ratifica da parte dei singoli Stati membri. La scelta del capoluogo italiano non era casuale considerando il forte impulso che il nostro Paese aveva dato alla procedura che portava alla relativa Convenzione che entrava in vigore il 29 settembre 2003. Nell’articolo 1 si affermava che *"scopo della presente Convenzione è di promuovere la cooperazione per prevenire e combattere il crimine organizzato transnazionale in maniera più efficace"*. La Convenzione, quindi, incoraggiando forme avanzate di collaborazione tra gli Stati, proponeva meccanismi tesi al raggiungimento di una maggiore efficacia nel funzionamento delle strutture di prevenzione e repressione del crimine organizzato transnazionale. Il testo rappresentava anche un contributo in nome dell’esigenza del riconoscimento di una normativa comune di determinate definizioni e categorie di reato. Definiva il “*gruppo di criminalità organizzata*” sostenendo, all’articolo 2, che si trattava di “*un gruppo strutturato composto da tre o più individui, che esistono per un determinato periodo temporale e che agiscono allo scopo di commettere reati gravi al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un beneficio finanziario o tipo materiale*”<sup>37</sup>. Per reati gravi s’intendevano quelli per cui sia prevista una pena minima di quattro anni di reclusione. C’era però che sosteneva che la definizione di “*gruppo criminale organizzato*” risultasse troppo incerta, creando problemi di origine interpretativa sulle categorie di attività illecite che lo costituivano. E’ vero che la Convenzione prendeva spunto dall’azione comune del 1998 ma, è bene sottolineare, che enunciava gli elementi oggettivi e soggettivi in maniera più chiara. Ciò che mancava era però una divisione formalizzata dei ruoli come elemento costitutivo dell’associazione a delinquere. Il gruppo organizzato, infatti, necessita di una struttura stabile per realizzare i propri obiettivi criminali e non può non prevedere una distribuzione dei ruoli e delle competenze tra i diversi membri dell’associazione. Una funzionante struttura organizzativa, infatti, è ben presente in tutte le tre organizzazioni criminali di stampo mafioso declinate in ‘ndregheta, cosa nostra, camorra. La spiegazione di questa incertezza potrebbe dipendere dal fatto che la definizione della

---

<sup>37</sup> Rosi Elisabetta (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, op. cit.

Convenzione prendeva in considerazione caratteristiche tipiche degli ordinamenti di common law e di civil law, che, come già abbiamo visto, non riconoscevano un reato di associazione mafiosa nei rispettivi ordinamenti.<sup>38</sup> Un altro contributo della Convenzione è la specificazione di cosa si doveva intendere per “*reati transnazionali*”. Veniva definito “*reato transnazionale*” quello punito con la pena della reclusione non inferiore al massimo a quattro anni, qualora sia coinvolto un gruppo criminale organizzato nonché:

1. sia commesso in più di uno Stato;
2. ovvero commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avvenga in un altro Stato;
3. ovvero sia commesso in uno Stato, ma in esso sia implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato;
4. ovvero sia commesso in uno Stato, ma abbia effetti sostanziali in un altro Stato.

(Articolo 3 Convenzione dell’Onu).<sup>39</sup>

Un altro limite che emergeva, appartenente anche nell’azione comune del 1998, consisteva nel carattere troppo generico e programmatico delle definizioni. Non venivano, infatti, considerati i modelli di responsabilità e nemmeno le sanzioni ad essi applicabili. Il carattere di genericità, sia dell’azione-comune che della Convenzione, costituiva un ostacolo alla loro concreta applicazione dando concreta dimostrazione del deficit tra aspettative e risultati ottenibili in materia. La Convenzione decideva, infatti, dei parametri perché gli Stati si dotassero di una legislazione uniforme verso l’associazione di stampo mafioso, ma anche verso i reati di corruzione, riciclaggio e di intralcio alla giustizia. Considerando indispensabile l’armonizzazione legislativa tra i membri, la Convenzione giudicava altrettanto indispensabile la creazione di “*standard uniformi in materia di confisca, di estradizione, di trasferimento delle persone condannate e di scambio di dati ed informazioni tra gli Stati*”.<sup>40</sup> Da sottolineare erano le disposizioni del V e del VII comma, in cui si leggeva che “*gli Stati Parte si impegnano a promuovere la consapevolezza da parte del pubblico dell’esistenza, cause e gravità*

---

<sup>38</sup> Peccioli Annamaria, *Unione europea e criminalità transnazionale: nuovi sviluppi*, Torino, Edizioni Giappichelli, 2005.

<sup>39</sup> Rosi Elisabetta (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, op. cit.

<sup>40</sup> Peccioli Annamaria, *Unione europea e criminalità transnazionale: nuovi sviluppi*, op.cit.

*della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata transnazionale. Se del caso si possono diffondere informazioni tramite i mass media, incluse misure atte a promuovere la partecipazione pubblica alla prevenzione ed alla lotta contro tale criminalità", e che "gli Stati Parte, se del caso, cooperano tra loro e con le competenti organizzazioni internazionali e regionali nel promuovere e sviluppare le misure a cui si fa riferimento nel presente articolo. Tale cooperazione include la partecipazione a progetti internazionali mirati alla prevenzione della criminalità organizzata transnazionale, per esempio mitigando le circostanze che rendono socialmente emarginati gruppi vulnerabili all'azione della criminalità organizzata transnazionale".*

Il bisogno di cooperazione veniva quindi esteso non solo agli Stati, ma anche a quelle associazioni, organizzazioni civili della Società che, con la loro attività di sensibilizzazione, potevano completare il lavoro delle forze dell'ordine e della magistratura. Sicuramente l'attività di organizzazioni della società civile di eco internazionale come il network *FLARE*, o il lavoro di *Transparency International* possono rappresentare un buon esempio attuale di quanto detto. Ci occupiamo però più tardi di capire in dettaglio a che punto è il loro lavoro. Il più grande intento della Convenzione, che l'Europa dovrebbe aver recepito, era quello di considerare la risorsa penale come una delle componenti di una strategia complessiva che doveva necessariamente promuovere, oltre che misure di carattere giudiziario, politiche di cooperazione e di prevenzione.

E' importante soffermarci sugli ostacoli che hanno caratterizzato la Convenzione di Palermo, resi evidenti dalla lentezza che ha caratterizzato la procedura di ratifica da parte degli Stati Membri. Il Parlamento italiano, ratificava la Convenzione di Palermo con la Legge 16.03.2006 n. 146, ossia ben sei anni dopo.<sup>41</sup> L'attivismo italiano, dimostrato nel processo che aveva portato alla Convenzione, sembrava arrestarsi proprio nel momento della sua firma quando il Paese si chiudeva in un atteggiamento di relativa cautela. Seppur le dichiarazioni ufficiali definivano "concreto ed effettivo"<sup>42</sup> l'impegno a ratificare la Convenzione, la realtà dei fatti era ben diversa. Si infrangevano le speranze politiche di chi credeva in una rapida attuazione della Convenzione, considerando specialmente l'apporto italiano fornito al raggiungimento della definizione

---

<sup>41</sup> Rosi Elisabetta (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, op. cit.

<sup>42</sup> Sono parole del sottosegretario per la giustizia di allora, On. Vietti.

comune di “crimine organizzato transnazionale”. Il nuovo atteggiamento italiano dimostrava, probabilmente, un cambiamento nella scelta delle priorità da soddisfare. La visione italiana diveniva repentinamente di breve periodo, dimenticando l'importanza degli strumenti di derivazione internazionale. Ancora una volta, pur riconoscendo l'esigenza di strumenti di contrasto che trascendessero i confini, si privilegiava una sorta di egoismo nazionale. La dimostrazione derivava anche dalla relativa adozione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge di ratifica che avveniva solo nella seduta del 4 aprile 2003. Veniva presentato poi al Senato in data 26 giugno 2003.(n. S2351). La relativa relazione sottolineava come la legislazione del nostro Paese in materia di contrasto alla criminalità organizzata era già avanzata e di come erano necessari solo interventi di completamento, tali da permettere una applicazione coerente della Convenzione. Tutto ciò risponderebbe alla necessità di giustificare il disegno di legge che, composto da 14 articoli, adottava una strategia di basso profilo. Infatti, tralasciando le disposizioni standard, le norme per l'esecuzione della Convenzione si riducevano ad una decina. In merito proprio al basso profilo si divideva la Commissione antimafia, sostenendo una probabile occasione persa per rafforzare la nostra legislazione antimafia. La Commissione esaminava il disegno di legge in parallelo alla fase referente, per poi approvare un documento di sintesi che raccoglieva osservazioni e proposte emendative ad esso relative. In tale sede non dimenticava di sollecitare l'urgenza dell'approvazione della legge di ratifica.<sup>4344</sup>La tanto attesa ratifica italiana è del 16 marzo 2006 con la legge n. 146: “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale* ”.<sup>45</sup> Al momento comunque la Convenzione è stata ratificata da 150 paesi. La speranza è che anche Iran, Cina e Russia rispondano agli accorati recenti appelli di adesione lanciati recentemente dal presidente dell'Assemblea Generale Ali Abdussalam Treki e del segretario generale Ban Ki-moon, perché si possa porre in essere un efficace contrasto al crimine organizzato transnazionale.

---

<sup>43</sup> Il documento è stato approvato all'unanimità nella seduta n. 49 del 3 febbraio 2004. Il contenuto voleva fornire osservazioni e nuovi apporti perché venisse rafforzata la legislazione italiana. In questo senso, l'attenzione si concentrava principalmente sulla gestione dei patrimoni confiscati e sulla tutela delle vittime.

<sup>44</sup> Bassiouni M Cherif (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, op.cit.

<sup>45</sup> Il lungo tempo di maturazione non ha impedito che il titolo e l'art 1 contenessero imperfetti riferimenti agli strumenti internazionali da ratificare: vi manca, fra l'altro, l'indicazione dei nomi ufficiali dei tre protocolli della Convenzione.

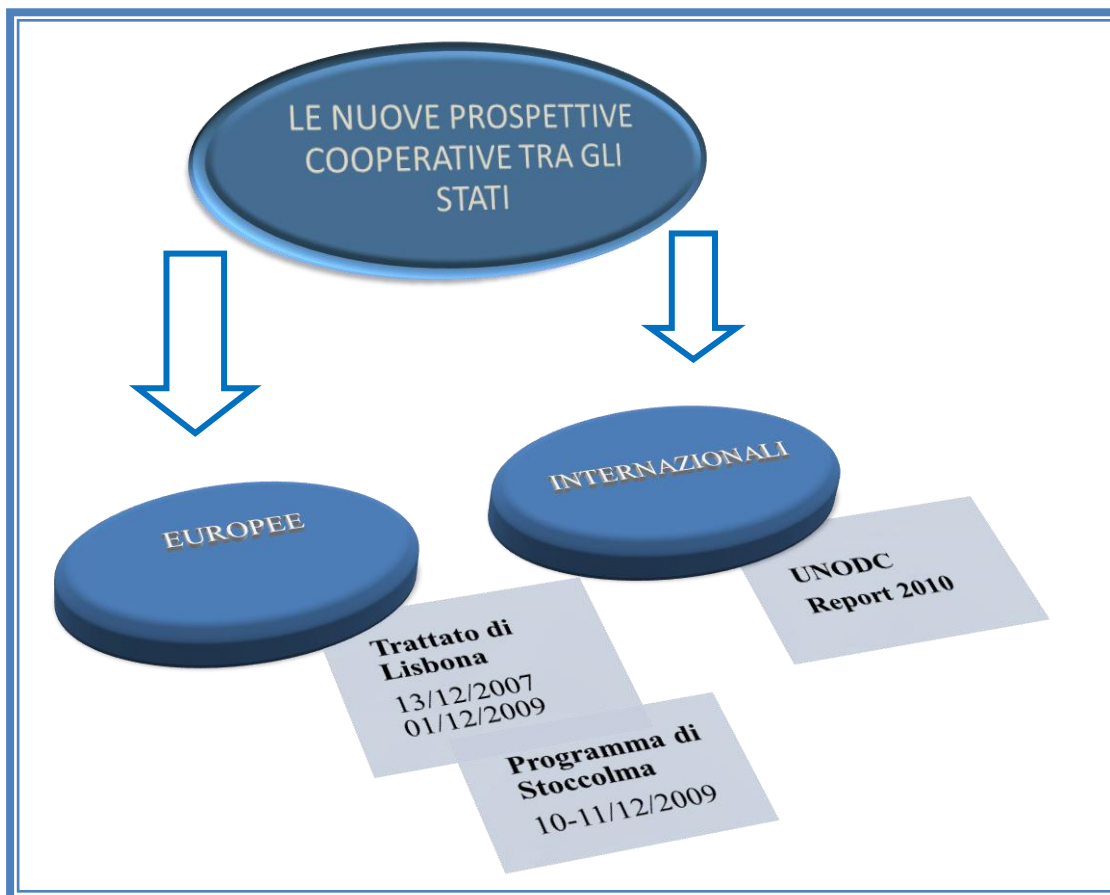


### Capitolo 3 – Le nuove prospettive legislative e giudiziarie

Se è vero che, fino a questo punto, ci siamo soffermati su una più che problematica evoluzione della cooperazione tra gli Stati è necessario, perché la nostra analisi possa risultare esaustiva, tentare di completarla cercando di capire quali siano i più recenti sviluppi a livello europeo ed internazionale in materia di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale.

Lo schema che segue dà una breve dimostrazione di ciò di cui parleremo nelle pagine seguenti.

*“Le nuove prospettive di cooperazione tra gli Stati”.*



A livello europeo, analizzeremo le novità introdotte dal Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 dicembre 2009; ci concentreremo anche sugli obiettivi ripromessi dall’Unione nel Programma di Stoccolma, per il periodo 2010-2014. A livello internazionale, cercheremo di proporre uno studio riguardante il lavoro dell’UNODC,

l'ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine. Ciò soprattutto prendendo in considerazione il report del 2010 dell'UNODC.

### **3.1 Il Trattato di Lisbona nel contrasto alla criminalità organizzata: i nuovi strumenti**

*“La lotta alle mafie e per la legalità è e deve continuare ad essere una priorità per l'azione dell'Unione europea e per i Paesi membri”*. E' quanto affermato da Gianni Pittella, Vicepresidente del Parlamento europeo, ad una recente dichiarazione (Dicembre 2010). Pittella ha sottolineato l'impegno del Parlamento che in questi ultimi dieci anni si è battuto perché l'UE si dotasse di strumenti efficaci per la cooperazione tra le magistrature e tra le forze di polizia, ma ha anche sottolineato le difficoltà di affrontare questi temi *“perché la sicurezza e la giustizia sono settori sensibili nelle prerogative nazionali che gli Stati non condividono volentieri”*. Il Vicepresidente del Parlamento europeo ha poi lanciato l'input affinché il Parlamento, forte dei nuovi poteri ridefiniti dal Trattato di Lisbona, si impegni su diversi versanti. Secondo Pittella, l'Unione si dovrebbe attivare attraverso i *fondi strutturali*, ma anche attraverso i *programmi-quadro* dedicati ai diritti fondamentali e alla cooperazione giudiziaria e di polizia.

E' utile capire, ai fini della nostra trattazione, come il recente Trattato di Lisbona abbia generato in un qual senso strumenti consoni al contrasto della criminalità organizzata transnazionale, utili considerando le difficili problematiche incontrate nel percorso di cooperazione. Il Trattato, firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 dai rappresentanti dei 27 Stati membri, è stato il frutto dei negoziati da loro condotti all'interno di una conferenza intergovernativa, che ha visto la partecipazione anche della Commissione e del Parlamento europeo. A norma dell'articolo 6, è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Modifica il Trattato sull'Unione europea (Tue)<sup>46</sup> e il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (Tce)<sup>47</sup>, entrambi con lo stesso valore giuridico.<sup>48</sup> Secondo l'Unione, tale Trattato è nato tenendo conto delle evoluzioni politiche, economiche e sociali di un mondo globalizzato. Abbiamo visto, infatti, come le organizzazioni mafiose abbiano saputo sfruttare proprio a loro favore il fenomeno

---

<sup>46</sup> Si tratta essenzialmente del Trattato di Maastricht.

<sup>47</sup> Si tratta essenzialmente del Trattato di Roma.

<sup>48</sup> Draetta Ugo, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Milano, Edizioni Giuffrè, 2009

della globalizzazione. E' utile capire, anche grazie allo schema esemplificativo che proponiamo di seguito, quali siano le nuove prospettive offerte dal Trattato e quali di queste siano importanti per il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale.

***“Le nuove prospettive utili al contrasto mafioso”***



La prima importante novità è costituita dal tanto atteso rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, che ha posto fine a quasi un decennio di discussioni interne. In qualità di unica istituzione dell'Unione europea eletta a suffragio universale diretto, il Parlamento si vede attribuite maggiori competenze e nuovi strumenti che lo rendono ancora più responsabile dinnanzi ai cittadini europei.<sup>49</sup> E' importante dire che la procedura di “*co-decisione*” è diventata procedura legislativa ordinaria e viene estesa fino ad ottantacinque campi dai quarantaquattro precedenti, nei nuovi inclusi ora anche l'attuale *terzo pilastro* di giustizia e affari interni. Il Parlamento europeo si trova così ad operare in condizioni di parità con il Consiglio in gran parte dell'attività legislativa, compresi settori chiave quali la politica di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò dovrebbe rendere più agevole l'assunzione delle decisioni in questo settore, considerando che la maggior parte di esse viene votata all'unanimità dal Consiglio ma a maggioranza qualificata e che il Parlamento europeo disporebbe, appunto, di un potere di “*codecisione*”. Avevamo visto appunto come, con il Trattato di Maastricht, il principio

<sup>49</sup> [Http://europa.eu](http://europa.eu)

dell'unanimità nelle decisioni del Consiglio ne provocava la paralisi. Seguendo lo schema esemplificativo proposto e quanto detto sopra, è importante notare che la capacità di azione dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia è stata rafforzata consentendo di rendere più incisiva proprio la lotta alla criminalità nonché al terrorismo. Secondo l'articolo 67 del TFUE, “ *The Union should constitute an area of freedom security and justice with the respect for fundamentals rights and the different legal systems and traditions of the member State*”. E' utile ricordare che l'impegno dell'Unione nel realizzare uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* per i cittadini si basa sul rispetto degli ordinamenti giudiziari e delle diverse tradizioni degli Stati membri. All'articolo 68, è stato stabilito il dovere di mettere in atto opportune strategie per l'area di libertà, sicurezza e giustizia. Il doveroso compito spetta al Consiglio europeo e vediamo più tardi come ciò ha preso forma nel recente Programma di Stoccolma. Ciò che possiamo sottolineare è l'introduzione di una “*clausola di solidarietà*” che garantirebbe un più alto livello di sicurezza comune, agevolando la cooperazione rafforzata tra un numero ristretto di Stati membri. In tal senso, allo scopo di rafforzare l'azione dell'Unione proprio contro la criminalità organizzata e il terrorismo, il Trattato di Lisbona ha riconosciuto il ruolo dell'Ufficio europeo di polizia chiamato “*Europol*”, quale organo per realizzare indagini. Inoltre, ha rafforzato le forme di cooperazione giudiziaria in materia penale e civile attraverso il reciproco riconoscimento delle decisioni. Ha previsto a tale scopo, inoltre, la possibilità di istituire una Procura europea. Il Trattato di Lisbona ha messo in luce, inoltre, anche una particolare relazione tra Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. L'articolo 69, prevede che le proposte e le iniziative legislative “*for the freedom, security and justice area*” rispettino il *principio di sussidiarietà*<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Secondo tale principio, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, l'Unione europea interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale. Ogni Parlamento nazionale può precisare perché, a suo avviso, una proposta non rispetti tale principio. Si avvia allora un meccanismo in due fasi: se un terzo dei Parlamenti nazionali ritiene che una proposta non sia conforme al principio di sussidiarietà, la Commissione è tenuta a riesaminare la sua proposta e può decidere di mantenerla, modificarla o ritirarla; se la maggioranza dei Parlamenti nazionali condivide questa opinione e la Commissione decide comunque di mantenere la propria proposta, viene avviata una procedura specifica. La Commissione deve esporre le sue motivazioni e spetta quindi al Parlamento europeo e al Consiglio decidere se proseguire o meno la procedura legislativa.

Considerando il rafforzamento della libertà d'azione dei Parlamenti nazionali nello spirito di favorire una vera e propria democrazia partecipativa, il Trattato ha assicurato anche la consultazione delle parti interessate e il dialogo con le associazioni rappresentative e la società civile. In tal senso, un'altra grande opportunità per il contrasto alla criminalità organizzata è costituita dall'introduzione del nuovo "*diritto di iniziativa popolare*": un milione di cittadini europei hanno la possibilità di sottoporre una proposta di legge direttamente alla Commissione europea. *Il diritto di iniziativa popolare* permetterebbe ai cittadini di svolgere un ruolo diretto nell'esercizio del potere di sovranità dell'Unione europea. Ciò con il loro coinvolgimento nell'avvio delle proposte legislative comunitarie. L'esercizio di questo diritto è previsto dall'articolo 11, paragrafo quattro del Trattato dell'Unione europea. Secondo quanto previsto la proposta deve provenire da almeno un milione di cittadini europei provenienti da un numero significativo di Stati membri; deve riguardare i settori nei quali la Commissione europea ha il potere di intervenire; infine la proposta deve essere presentata riguardo a materie in merito alle quali i cittadini firmatari ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati europei. La raccolta dovrà essere terminata entro dodici mesi.

Tra i pareri che hanno seguito l'approvazione dell'iniziativa vi è stato quello di Andrew Duff, membro della commissione per gli affari internazionali, che ha chiarito la portata del nuovo campo d'azione offerto dal Trattato. Egli afferma che l'Unione ha trovato un giusto equilibrio tra democrazia popolare e necessaria integrità del nuovo istituto. Il collega Rafał Trzaskowski ritiene che la proposta rappresenti un passo in avanti nella realizzazione di una delle più significative innovazioni del Trattato di Lisbona anche se, ha affermato, sarebbe giusto evitare di creare aspettative troppo alte per i cittadini. Le critiche non sono mancate. C'è chi come Gerald Häfner ha affermato che la proposta sia utile ma non abbastanza ambiziosa e vicina ai cittadini, a causa di alcune regole descritte in maniera vaga che hanno come oggetto il trattamento della domanda da parte della Commissione.

In merito alle relazioni internazionali, il ruolo dell'Europa è stato potenziato dal Trattato di Lisbona grazie al raggruppando degli strumenti comunitari di politica estera, per quanto riguarda sia l'elaborazione che l'approvazione di nuove politiche. Il Trattato permetterebbe all'Europa di esprimere una posizione chiara nelle relazioni con i partner

a livello mondiale. Avrebbe messo, infatti, la potenza economica, umanitaria, politica e diplomatica dell'Europa al servizio dei suoi interessi e valori in tutto il mondo, pur rispettando gli interessi particolari degli Stati membri in politica estera.<sup>51</sup> La personalità giuridica conferita all'Unione ne avrebbe rafforzato il potere negoziale, potenziando ulteriormente la sua azione in ambito internazionale e la rendendola un partner più visibile per i paesi terzi e le organizzazioni internazionali. Abbiamo ritenuto di doverci soffermare su tutto questo, pensando principalmente all'Onu e al tema della criminalità organizzata. Il rinnovato ruolo internazionale dell'Unione potrebbe porla in una condizione migliore per i negoziati con l'Onu in materia di criminalità organizzata. Le linee di cooperazione sono già tracciate, ma tanto può essere ancora fatto.

Esiste un esempio recente e concreto di come il Trattato di Lisbona abbia aperto nuove possibilità riguardo al contrasto alle organizzazioni di stampo mafioso.

E' stato proprio grazie a Lisbona, infatti, che il network della società civile "FLARE" (Freedom, Legality and Rights in Europe) ha potuto muoversi il 9 dicembre 2010 alla volta del Parlamento Europeo con una proposta di direttiva popolare. Quest'ultima ha riguardato il riconoscimento in sede europea di una direttiva sulla confisca e sul riutilizzo sociale dei beni criminali. Vediamo più tardi, ciò che tale proposta ha originato.

### **3.2 L'Agenda per l'Unione Europea 2010-2014: il Programma di Stoccolma**

Eurobarometro, il servizio della Commissione europea che misura e analizza le tendenze dell'opinione pubblica tra gli Stati membri, ha reso pubblico nel 2010, in occasione della *Giornata Europea della giustizia civile*, un sondaggio sulla giustizia all'estero. Dall'indagine risulta difficile l'accesso alla giustizia civile in uno Stato membro diverso da quello di origine dal 56% dei cittadini europei e facile dal 14%. Il 73% degli intervistati è a favore di misure aggiuntive per semplificare l'accesso alla giustizia negli altri Stati membri e il 52% propende per norme comuni a livello europeo. Nelle nostra trattazione parlare di tutto questo è importante per capire quali siano i più recenti passi in avanti verso la necessaria cooperazione in materia giudiziaria. Infatti garantire un facile accesso alla giustizia ai cittadini è uno degli obiettivi del piano

---

<sup>51</sup> La nuova figura di alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche vicepresidente della Commissione, è destinata a conferire all'azione esterna dell'UE maggiore impatto, coerenza e visibilità. Un nuovo servizio europeo per l'azione esterna assiste l'alto rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni.

d'azione della Commissione europea. Tale piano trae applicazione proprio nel recente “*Programma di Stoccolma*”, il programma pluriennale sulla giustizia e sugli affari interni per il periodo 2010- 2014, adottato nella seduta del 10 e dell’11 dicembre 2009 dal Consiglio europeo.<sup>52</sup>

Il Programma mira a raccogliere le sfide future e a rafforzare lo spazio europeo di giustizia, libertà e sicurezza con azioni concentrate sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini. I risultati ottenuti dopo Tampere, erano stati più lenti o limitati del previsto.

Ciò nonostante la decisione 2009/371/GAI con la trasformazione di Europol in una Agenzia Comunitaria, la decisione quadro 2008/841/GAI sulla lotta alla criminalità organizzata e l’elaborazione della Strategia europea di lotta alla droga 2005-2012 nonché dei relativi piani d’azione. Le difficoltà emerse erano state attribuite al ruolo insufficiente del Parlamento europeo in determinati settori di intervento bloccato nel suo ruolo anche dal voto all’unanimità in Consiglio in molti campi. In proposito il Trattato di Lisbona, prevedendo la procedura di “*co-decisione*” e il voto a maggioranza qualificata, dovrebbe porre fine a questi problemi. Ulteriori ostacoli, ( che verrebbero anch’essi superati con l’entrata in vigore del Trattato) , vengono individuati nel fatto che la competenza della Corte di giustizia è attualmente limitata e nell’impossibilità della Commissione di avviare procedimenti di infrazione. Per questi motivi, le ambizioni iniziali sono state ridimensionate in alcuni settori e particolarmente lenti sono stati i progressi in materia di mutuo riconoscimento delle decisioni penali e in materia di cooperazione di polizia. Più in generale si sono rilevati ritardi derivanti dalle lentezze che hanno contrassegnato il processo di attuazione, da parte degli Stati membri, della disciplina adottata in sede europea. Come spesso abbiamo sottolineato è evidente la riluttanza da parte dei Parlamenti nazionali ad accettare forme di cooperazione in materia giudiziaria, in nome di un sacro egoismo verso materie che ritengono di loro esclusiva portata. E abbiamo visto come ciò abbia condizionato tutto il processo evolutivo dell’area di libertà, sicurezza e giustizia. In particolare questo è il caso della Danimarca, Gran Bretagna, Finlandia per citare qualche esempio: i rispettivi Parlamenti si sono concentrati sulla maggiore intensificazione della propria sfera interna di libertà, giustizia sicurezza. Durante una nostra intervista del 2010 Hans Nilsson, Presidente della divisione italiana del Consiglio europeo, ha affermato che “*i Parlamenti nazionali,*

---

<sup>52</sup> [Http://europa.eu](http://europa.eu)

*i quali sentono violata la loro sovranità, sono inclini a gestire una buona relazione gli uni con gli altri ma, in generale, non esiste una totale armonia tra i membri considerando anche che ognuno di essi deve osservare il proprio sistema legale.”*

Il programma di Stoccolma, in vigore dal Maggio 2010, delinea e tenta di fortificare quindi l'Europa dei diritti, della sicurezza, della giustizia.<sup>53</sup>

*L'Europa dei diritti* riconosce ai cittadini le libertà fondamentali sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

E' principalmente sulle altre due sfere di applicazione però che il contrasto alle organizzazioni mafiose trova maggior menzione.

*L'Europa della sicurezza* trova necessario investire sul rafforzamento della strategia di sicurezza interna, rafforzandola e proteggendo in tal modo la vita e l'incolumità dei cittadini europei contro la criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce. In questo senso la Commissione europea ha adottato una strategia comprendente 41 azioni destinate a far fronte ai principali pericoli. La strategia di sicurezza interna in questione identifica cinque obiettivi strategici. In primo luogo, smantellare le reti criminali internazionali che minacciano la nostra società; combattere il terrorismo e affrontare la radicalizzazione e il reclutamento di terroristi; innalzare i livelli di sicurezza per cittadini e imprese nel cibernazio; potenziare la sicurezza tramite la gestione delle frontiere e aumentare la capacità dell'Europa di reagire a crisi e catastrofi. La Commissione si impegnerà a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale sui progressi compiuti; sosterrà il *Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI)*, destinato a svolgere un ruolo cruciale per garantire l'effettiva applicazione della strategia. Inoltre si propone di creare un centro europeo per la criminalità informatica che riunisca gli esperti in materia di indagine e prevenzione.

Sul piano economico, il Programma di Stoccolma impegna l'Europa ad agire su numerosi fronti. Tra questi la lotta al riciclaggio, la confisca dei beni, gli organismi antifrode, il contrasto alla corruzione e alla contraffazione con un'attenzione particolare alla strategia antidroga, anch'essa assunta come priorità. Un'apposita legislazione viene adottata contro il riciclaggio. Essa permette, da un lato, di confiscare i proventi di

---

<sup>53</sup> [Http://europa.eu](http://europa.eu)



attività criminose; dall'altro lato obbliga gli Istituti creditizi e finanziari, nonché determinate categorie professionali come avvocati contabili e case da gioco, a dichiarare le operazioni di valore pari o superiore a 15.000 euro. Sicuramente uno strumento utile di contrasto alla cosiddetta "zona grigia" che garantisce e favorisce lo sviluppo, anche transnazionale, di forme di criminalità organizzata come quella mafiosa. Si tratta di quell'area di sovrapposizioni e contaminazioni reciproche, in cui risultano operare non solo forme convenzionali di crimine organizzato, ma anche espressioni di criminalità dei cosiddetti "colletti bianchi" e varie manifestazioni di corruzione politico-amministrativa. Pezzi della cultura, della politica, dell'economia che non si contrappongono alla mafia ma a questa si mischiano gestendo affari comuni. Una normativa di contrasto in questo senso, quindi, sarebbe diretta nella direzione giusta.

E'interessante notare cosa preveda il Programma di Stoccolma per colmare le difficoltà riguardo alla cooperazione in materia di giustizia.

*L'Europa della giustizia* mira a realizzare lo *spazio giuridico europeo*, per consentire ai cittadini di far valere i propri diritti ovunque nell'Unione facilitando il loro accesso alla giustizia. L'Unione rivolge la sua attenzione alle procedure transnazionali, alla traduzione degli atti; incoraggia anche gli Stati ad agire per rendere l'accesso alla giustizia più facile e la burocrazia più efficiente, con il mutuo riconoscimento delle sentenze al di là delle frontiere e con la soppressione del riconoscimento legale degli atti autentici o l'utilizzo dell'*e-justice*. (es. videoconferenze per non obbligare le vittime a compiere dei viaggi inutili). Oltre alle sentenze, il Programma richiama la necessità di norme comuni per ravvicinare la regolamentazione civile e penale e rafforzare la fiducia reciproca. Le Istituzioni dell'Unione dovrebbero provvedere alla coerenza tra l'ordinamento giuridico dell'Unione e quello Internazionale, al fine di poter interagire con i paesi terzi in un contesto giuridico sicuro. Considerate le potenzialità di Internet e i rischi che questo diventi un nuovo spazio anche per delinquere, *Europol* ha creato dei portali di condivisione dei dati per offrire alle polizie postali la possibilità di agire in modo coordinato contro la cyber-criminalità. Al fine di rafforzare la collaborazione in materia di ordine pubblico, l'Unione Europea fortifica la cooperazione fra le forze di polizia nazionali specie nel quadro dell' *Europol*. La fiducia reciproca tra autorità e servizi dei vari Stati membri è il presupposto necessario perché si realizzi un efficace cooperazione in questo settore.

Pertanto una delle principali sfide future consisterà nel consolidare la fiducia negli Stati membri, incentivare la ricerca sui metodi di sicurezza e stimolare gli Stati membri ad armonizzare maggiormente i loro ordinamenti giudiziari.

### **3.3 Il lavoro dell'Onu oggi: l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine**

*“With transnational threats, States have no choice but to work together. We are all affected whether as countries of supply, trafficking or demand. Therefore, we have a shared responsibility to act”*. Sono le parole di Ban ki Moon, Segretario Generale dell'Onu, in occasione di un recente rapporto 2010 sviluppato dall'UNODC.

Il riconoscimento internazionale di fenomeni criminali globali, come abbiamo già avuto modo di sottolineare in occasione della Convenzione di Palermo, come quello mafioso è di immediata importanza. In un certo quel senso queste recenti dichiarazioni del Segretario Generale sembrano averlo recepito.

L'attività dell'Onu nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale è infatti proseguita dopo la Convenzione del 2000 e si è rafforzata nel corso degli anni anche attraverso l'UNODC, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine. La sua nascita è datata 1997 con la fusione tra il Programma delle Nazioni Unite sul Controllo della Droga e il Centro per la prevenzione della criminalità. Ma è la sua esperienza sul campo, maturata nel corso degli anni, che permette di definirlo oggi come uno dei più validi esempi nella lotta mondiale alla droga, al crimine internazionale, al terrorismo. La sede centrale si trova a Vienna nel quartiere generale dell'Onu. Le sedi di raccordo sono due e posizionate in due luoghi di assoluta importanza istituzionale: Bruxelles e New York. I suoi 500 funzionari, dislocati in 54 uffici per ben 150 Paesi, dimostrano come l'esigenza di cooperazione internazionale sia fortissima e più che necessaria per contrastare fenomeni criminali ormai globalizzati. Infatti l'attività dell'UNODC opera cercando l'appoggio dei Governi, delle Istituzioni internazionali nonché della stessa società civile e di altre sezioni delle Nazioni Unite.

Potremmo dire che l'attività svolta dall'UNODC segua tre direttrici fondamentali:

1. Ricerca e analisi : ha lo scopo di accrescere la conoscenza e di diminuire la tolleranza verso traffici di droga, criminalità organizzata e terrorismo. Tutto questo per stimolare, sulla base dei dati acquisiti, l'adozione di efficaci decisioni politiche e operative.

2. Lavoro normativo: assiste gli Stati nel ratificare ed applicare trattati internazionali e stimolare l'adozione di normative nazionali su droga, crimine e terrorismo. A questo scopo, l'Ufficio garantisce servizi sostanziali e di segretariato.
3. Progetti di cooperazione tecnica sul campo: allo scopo di rafforzare i Paesi membri nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale.<sup>54</sup>

Per quanto riguarda il primo punto, abbiamo più volte ribadito come spesso i fenomeni di criminalità organizzata riescano a muoversi facilmente sotto traccia a causa di una poca conoscenza o meglio consapevolezza della gravità del fenomeno. Vedremo in seguito anche come la società civile, in Europa e nel mondo, si stia organizzando cercando di diminuire il deficit in termini di conoscenze.

L'UNODC, allo scopo di rafforzare l'azione internazionale contro la produzione e i traffici di droga, ha realizzato campagne di sensibilizzazione mondiali cercando di comunicare gli effetti fisici deleteri del suo consumo. Il traffico di droga è sicuramente un fenomeno che non può più essere sottovalutato. Secondo le stime dell'ONU, il mercato mondiale delle droghe illegali permette l'ingresso di 400 a 500 miliardi di euro nelle tasche delle organizzazioni criminali ogni anno. Visto che i costi di produzione sono meno dell'1% del prezzo sulla strada, il guadagno netto dell'industria delle droghe può essere stimato in circa 10.000 euro al secondo. Infatti il guadagno delle organizzazioni criminali che si dedicano al traffico di droghe supera il PIL di molte nazioni. Forti azioni di contrasto in materia si sono realizzate già nel 1998, quando proprio l'italiano Pino Arlacchi occupa la carica di Direttore esecutivo del programma antidroga per l'Onu. (si tratta dell'UNDCP, dalla cui fusione con il Centro per la prevenzione della criminalità è nato poi l'UNODC).<sup>55</sup> Arlacchi si è fatto promotore, all'Assemblea generale delle Nazioni unite, di una strategia decennale di riduzione della domanda di droghe e di eliminazione delle colture di oppio e cocaina in tutto il mondo, chiamata "*un mondo libero dalla droga*". E' importante capire, ai fini della nostra trattazione, come i risultati di questa strategia siano stati valutati nel marzo 2009 dai

---

<sup>54</sup> [Http://www.unodc.org/](http://www.unodc.org/)

<sup>55</sup> Durante il mandato di Arlacchi all'ONU, dal 1997 al 2002, la produzione di oppio ed eroina in Afghanistan - il maggior produttore mondiale - è stata quasi azzerata nel 2001, per riprendere in seguito, dopo l'invasione americana dell'ottobre dello stesso anno. La produzione di coca in Bolivia si è ridotta nello stesso periodo del 71% da 45.800 a 19.900 tonnellate. Pino Arlacchi ha istituito un sistema di monitoraggio satellitare delle coltivazioni illecite che ha contribuito ad eliminare le stesse in 10 paesi.

paesi membri della Commissione ONU sulle droghe. La dichiarazione politica votata all'unanimità alla fine dei lavori, ha riconosciuto i progressi realizzati tramite questo approccio ed ha riconfermato la stessa strategia per altri dieci anni, fino al 2019. Campagne di sensibilizzazione sono state proposte dall'UNODC anche in merito al fenomeno del riciclaggio, riconoscendo l'impatto globale che il fenomeno causa su ogni forma di economia sana. Abbiamo cercato più volte di richiamare l'esigenza di maggior consapevolezza, nonché di un quadro giuridico sicuro, verso i capitali illeciti che si muovono indisturbati per mezzo mondo.

In base alla seconda direttrice, L'UNODC, ha cercato di dare il suo supporto a misure di prevenzione del crimine internazionale cercando di assistere i piccoli passi di una riforma della giustizia penale comune in questo settore. Ci siamo resi conto, infatti, come il percorso delle Istituzioni alla ricerca di una cornice legislativa di contrasto comune e sicura sia stato del tutto problematico. Ogni minimo progresso ha causato difficoltà alle volte anche insormontabili. Quest'ultime hanno reso il contrasto a forme criminali organizzate, come quella di nostra analisi, spesso inefficace. E' ben chiara, quindi, la necessità dell'impegno da parte dell'intera comunità globale, perché l'eco maligno di questo fenomeno si ripercuota con consapevolezza su ogni anima. E' su richiesta dei membri, infatti, che l'UNODC tenta di rafforzare lo Stato di Diritto. Tale richiesta sembra completamente coerente alle continue posizioni assunte dagli Stati, che spesso hanno prediletto la loro sovranità a discapito di un obiettivo elevatissimo come il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. Considerando queste difficoltà, l'UNODC cerca di trovare un terreno comune dove il rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini si coniughi con nuove proposte di sistemi di giustizia comunemente riconosciuti e stabili. Abbiamo ribadito molte volte come ciò sia indispensabile perché un'efficace azione di contrasto abbia gli effetti sperati.

Vorremo ricordare, dal punto di vista economico, che l'UNODC dipende da contributi volontari per ben il 90% del suo budget. Ancora una volta, quindi, risiede nei Governi la volontà o meno di garantire il sostegno ad un organo di così elevata importanza per il contrasto al crimine organizzato transnazionale. Nel 2005 l'Italia si trovava al terzo posto nella classifica dei donatori. Con 13 milioni di dollari donati, seguiva gli USA e la Commissione europea. L'UNODC è custode, inoltre, di attività di sostegno all'applicazione delle Convenzioni anti-criminalità organizzata e anti-corrruzione. Il

finanziamento dell'Italia in questo settore è stato forte e lo è stato anche in ambito di riforme dei sistemi di giustizia penale e penitenziaria. Italiano è anche l'attuale direttore esecutivo dell'UNODC, Antonio Maria Costa, il quale detiene anche la posizione di Direttore Generale dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Vienna.<sup>56</sup>

Per quanto riguarda i progetti in campo di cooperazione tra gli Stati, in base alla terza direttrice, possiamo trovare recenti esempi nei vari Rapporti annuali promossi dall'UNODC di cui l'ultimo riporta data 2010. Gli *Annual Reports*, infatti, forniscono una panoramica delle attività svolte dall'UNODC nell'indirizzare gli Stati membri in materia cooperativa, sul contrasto alle minacce di droga, crimine e terrorismo.

Il Reports per il 2010 è stato intitolato "*Promoting Health, security and justice*", come ad evidenziare gli impellenti bisogni di cui abbiamo richiamato l'esigenza più volte nella nostra trattazione. Nelle prime pagine si susseguono vari slogan che sottolineano ancora maggiormente l'urgenza di una seria forma di contrasto comune e tra questi figurano:

- ✚ "*Strengthening the rule of law and Institution of justice*";
- ✚ "*Promoting regional and transnational cooperation*";
- ✚ "*Fostering and transparency and integrity*";

Partendo da questi concetti, il Report ha poi cercato di offrire una panoramica dell'attività di contrasto attuale dell'UNODC. Ha deciso di porre un'attenzione particolare al suo sostegno offerto ai Paesi membri nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale.<sup>57</sup> Ciò considerando il fatto che, secondo le stesse parole di Costa che aprono il documento, essa costituisce una minaccia per la sicurezza, lo sviluppo e la democrazia. Sostenendo la necessità di una cooperazione giudiziaria in materia, si ricorda che per la criminalità organizzata transnazionale "*the whole world is one marketplace*". Per questo le azioni dei singoli Governi nazionali non sono più sufficienti, ed è necessario cercare di intendere la giustizia in un contesto in grado di trascendere i confini. Sostenendo la grande rapidità con cui la criminalità organizzata transnazionale riesce ad adattarsi ai nuovi trend globalizzanti, UNODC ha deciso di impegnare molte sue risorse sull'analisi dei metodi e degli strumenti utilizzati dalla

---

<sup>56</sup> L'Italia ha subito una contrazione del bilancio per la cooperazione multilaterale ma, nonostante questo, il sostegno italiano all' UNODC è rimasto pressoché inalterato. [Http://www.onuitalia.it/](http://www.onuitalia.it/)

<sup>57</sup> Report 2010 UNODC. [Http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/annual-report.html?ref=menutop](http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/annual-report.html?ref=menutop)

criminalità organizzata per svilupparsi transnazionalmente. In questo ambito, UNODC ha cercato di raffinare nuovi metodi perché Governi ed Istituzioni internazionali possano conoscere meglio il fenomeno e di conseguenza porre in essere adeguate misure di contrasto. Nel 2009, per esempio, nasce il “*Serious Organized Crime Threat Assessment Handbook*”. Si tratta di un modo per ideare nuovi strumenti in tale campo, in cui il mondo politico sia in grado di valutare immediatamente le minacce e le tendenze attuali della criminalità organizzata.

L’UNODC, come indica il Report 2010, si ripropone anche garante della Convenzione di Palermo a dieci anni dalla sua nascita. In questo senso aiuta i paesi a creare il quadro giuridico interno per le indagini sui reati connessi alla criminalità organizzata e perseguire i colpevoli, adottando anche nuovi quadri comuni per l’extradizione, l’assistenza giudiziaria e la cooperazione internazionale di polizia.

Per quanto riguarda il tema della sicurezza, a cui il rapporto dedica altrettanta importanza, è ormai chiaro che il network della criminalità organizzata si espande dove leggi e controlli alle frontiere sono deboli e dove la corruzione è all’ordine del giorno.

Come sostiene il Report infatti : “*Crime prospers in volatile conditions and also tends to propagate them, as instability in one country can easily spill over to neighbouring countries and then to the wider region, becoming a threat to international security.*”

E’ chiaro quindi che gli effetti sulla sicurezza possono essere catastrofici. In questo senso il lavoro di UNODC ha tentato di costruire ponti tra le diverse regioni, per sviluppare approcci integrati allo scopo di rafforzare la stabilità, lo Stato di diritto e lo sviluppo. I programmi che ha proposto nel 2010 in tema di sicurezza sono stati sostenuti dai Governi in una pura ottica di cooperazione. Si auspica che essi renderanno l’UNODC in grado di espandere la sua esperienza e di rafforzare gli sforzi per promuovere un sistema giuridico comune giusto, trasparente ed efficiente.

Molte sono le iniziative promesse dell’UNODC e ci è purtroppo impossibile soffermarci su tutte. Per citare ancora un esempio ha promosso lo *STAR, Stolen Asset Recovery*. Infatti l’UNODC, insieme alla Banca Mondiale, si sta occupando di arginare il problema del riciclaggio di denaro sporco. Lo STAR lavora, appunto, per aiutare i Paesi ad individuare e recuperare denaro rubato attraverso atti di corruzione. Il suo riferimento legislativo è la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*. L’attività della società civile di “Transparency International” è molto impegnata in

questo senso. Di questo parliamo comunque più in dettaglio in seguito. Tornando allo STAR, l'iniziativa ha visto la collaborazione dei Governi, di autorità di regolamentazione, di organizzazioni multilaterali, di Istituzioni finanziarie, nonché di organizzazioni della società civile. L'iniziativa cerca di lavorare sulla conoscenza del fenomeno, di garantire l'accesso alle informazioni, e di rafforzare la capacità degli Stati di porre in essere misure adeguate perché i fondi finanziari rimangano nei Paesi a cui appartengono.

Un altro recente rapporto settoriale dell'UNODC, si è concentrato sulla globalizzazione del crimine ed è stato intitolato "*The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*". La relazione dimostra come, nel 2008, siano stati intercettati prodotti contraffatti delle organizzazioni criminali destinati ad essere smerciati in ben 140 Paesi. I contraffattori sanno approfittare della passione per le grandi marche. Inoltre il mercato del falso è sempre un buon affare poiché di scarso allarme sociale. "*Ogni volta che la comunità internazionale tenta di stabilire standard di buone pratiche per l'industria, i falsari li aggirano vendendo a prezzi inferiori*", dichiara Ted Leggett, addetto alla ricerca dell'UNODC. Il rapporto denuncia quindi un altro settore in cui è necessario intervenire globalmente.

L'UNODC sembra quindi saper rispettare i suoi obiettivi di lungo periodo: aiutare i Governi a gestire le questioni legate alla droga, alla criminalità, al terrorismo, al riciclaggio; a massimizzare la conoscenza su questi temi tra istituzioni governative e agenzie; e anche ad aumentare la consapevolezza di tali questioni tra l'opinione pubblica, a livello nazionale, comunitario e globale.

Una maggiore consapevolezza in questi settori dovrebbe far sperare nella concretizzazione di strumenti di contrasto internazionali degli di essere chiamati tali.

## **Capitolo 4 – Il ruolo della società civile nel contrasto alla criminalità organizzata. Due casi rilevanti.**

L'inconsapevolezza della portata transnazionale di un fenomeno come quello mafioso, causa serie difficoltà nel processo di riconoscimento di norme comuni di contrasto; la riluttanza ad accettare forme di cooperazione in materia giudiziaria, inoltre, padroneggia il sistema internazionale. Come abbiamo visto, dubbi ed impedimenti hanno caratterizzato ogni passo del processo evolutivo nel settore della cooperazione legislativa e giudiziaria contro la criminalità organizzata transnazionale.

L'attività delle organizzazioni che prendono vita dalla società civile gestiscono il loro campo d'intervento in questo ambito. Si occupano di costruire una narrazione complessiva a livello europeo ed internazionale, in modo che tutti conoscano e riconoscano lo sviluppo del fenomeno mafioso globale. L'attività dell'associazionismo tenta di dar voce a tutto questo anche prefiggendosi obiettivi politici concreti e riconoscendosi con il lavoro svolto dalle Istituzioni nello stesso campo. Il connubio tra i due mondi è importante, da una parte, perché il lavoro della società civile venga riconosciuto in una cornice istituzionale più vasta; dall'altra, perché i progressi in campo istituzionale, a loro volta, possano essere recepiti dalla gente comune sensibilizzata da tali organizzazioni.

Riportiamo qui di seguito l'esempio di due organizzazioni nate proprio dalla passione della società civile, dove tutti i concetti precedentemente detti si fondono l'uno con l'altro. Le abbiamo scelte anche perché il loro apporto in materia di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale è stato lodevole ed importante.

### **4.1 “Freedom, Legality, and rights in Europe”: la forza e la sfida di FLARE**

L'impegno della società civile, a livello europeo, si è fuso nel network FLARE, Freedom, Legality, and Rights in Europe. Si tratta di un network di organizzazioni civili della società, creato con la volontà di contrastare in maniera efficace il crimine organizzato transnazionale. E' oggi composto da 38 organizzazioni non governative provenienti da 25 paesi appartenenti all'Europa, al bacino Mediterraneo, alla Federazione Russa, al Caucaso e ai Balcani. Il relativo Consiglio di amministrazione, considerando la vocazione internazionale dell'organizzazione, si compone di membri italiani, russi, austriaci, rumeni e serbi. Michele Curto e Roberto Forte sono



rispettivamente Presidente e Direttore esecutivo italiani.<sup>58</sup> La creazione di un network internazionale come questo considera fondamentale dotarsi di basi all'estero che, operando sul luogo, dispongano di conoscenze più dirette riguardo alle dinamiche locali criminali. E' proprio per questo che si avvale di desk regionali che possano essere idonei allo scopo. Tra questi figurano la sezione regionale belga a Bruxelles, quella francese a Parigi, quella serba a Nis e l'ultima ucraina di Kiev.

L'idea di dar vita ad un organismo internazionale come FLARE, è partita nel 2008 da *“Libera, Associazioni, nomi e numeri contro le mafie”*, ossia il cartello di associazioni guidato da Don Luigi Ciotti. *“Libera”*, fondata ufficialmente il 23 marzo 1995 a Roma, si propone l'obiettivo di progettare una società alternativa alle mafie che, grazie all'educazione e alla prevenzione, si ispiri al principio di legalità.<sup>59</sup> Il lavoro di *“Libera”* è stato di vitale importanza per costruire la strategia poi adottata da FLARE che ha potuto prendere ad esempio le relative esperienze. Entrambi le associazioni condividono, infatti, la convinzione che per contrastare il fenomeno mafioso transnazionale sia necessaria una rete globale di comunicazione e cooperazione. Tale rete deve assumere denuncia, proposta legislativa, educazione alla legalità, partecipazione democratica e promozione dei diritti, come punti cardine. In questo senso l'attività di FLARE, vuole rappresentare un nuovo approccio verso il crimine organizzato in Europa, costruendo un *“modus operandi”* che è alternativo e complementare a quello sviluppato dalle Istituzioni nazionali. Intervistando Michele Curto, Presidente di FLARE, abbiamo avuto la possibilità di intuire il senso vero e proprio dell'innovativa logistica dell'associazione. *“Spesso il fenomeno mafioso non viene letto nelle lenti della criminalità organizzata, essendo esso banalizzato o in criminalità comune o in altri fenomeni, ovvero ancor peggio negato.”*- afferma Curto - *“Lavorare sulla criminalità organizzata in Europa, significa costruire una narrazione complessiva che valga a livello europeo contro la subcultura mafiosa, lo stereotipo mafioso.[..]. Crearla è una sfida straordinaria per FLARE”*. La sua battaglia è iniziata

---

<sup>58</sup> Gli altri membri del Consiglio di amministrazione sono: Anna Innocenti Italia, Aluona Obezchikova Russia, Karim Peham-Strauss Austria, Roxana Smil Romania, Milan Stefanovic, Serbia.

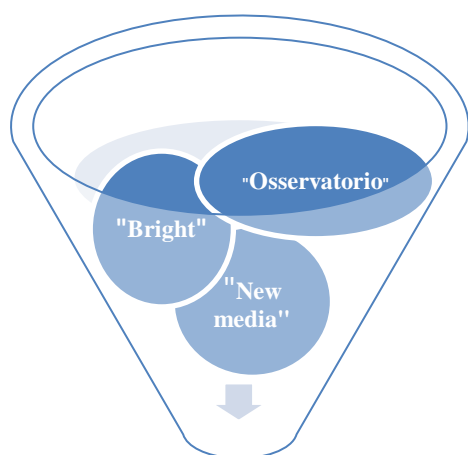
<sup>59</sup> Oltre all'educazione alla legalità, *Libera* opera anche per il riconoscimento della legge 109/96 per il riutilizzo sociale dei beni confiscati ai mafiosi. La legge 109/96 fu approvata proprio con la raccolta di oltre un milione di firme in tutta Italia promossa da *Libera*. La petizione si apriva così: *“Vogliamo che lo Stato sequestri e confischi tutti i beni di provenienza illecita, da quelli dei mafiosi a quelli dei corrotti. Vogliamo che i beni confiscati siano rapidamente conferiti, attraverso lo Stato e i comuni, alla collettività per creare lavoro, scuole, servizi, sicurezza e lotta al disagio”*.

dal giorno della sua creazione, quando ha cercato di attirare l'attenzione di vari settori in nome di una cooperazione di matrice europea. La nascita di FLARE è stata sin dall'inizio problematica, considerando le difficoltà nel recupero dei fondi necessari alla sua istituzione. Le risorse pubbliche sono state pochissime e la sua costituzione è stata possibile solo grazie a quelle private. Questa è una dimostrazione ben chiara di come non si percepisca ancora concretamente la grave portata del fenomeno mafioso transnazionale e l'importanza del suo contrasto in ogni forma possibile.

Oggi lavoro di FLARE si organizza seguendo principalmente quattro aree di interesse che possiamo definire come:

1. Comunicazione ed informazione;
2. Flare21;
3. Memoria;
4. Centro studi.<sup>60</sup>

*L'attività di comunicazione ed informazione* è considerata di assoluta importanza da



***Cooperazione ed informazione***

FLARE, che tenta di rispondere all'urgenza di sensibilizzazione europea riguardo al fenomeno mafioso transnazionale. Si suddivide in ulteriori tre branche di attività, come lo schema a fianco può opportunamente dimostrare.

L' "*Osservatorio di comunicazione ed informazione*", prima di tutto, nasce con lo scopo di dare una visione globale del fenomeno della criminalità organizzata in

Europa e nelle zone circostanti. In questo senso raccoglie notizie provenienti da Stati terzi e disponibili sui siti web e sceglie quali notizie sia importante pubblicare perché la società si renda conto della portata degli avvenimenti criminali in territori specifici. Qui l'attenzione ricade, in particolare, sui fatti in Europa occidentale ed orientale, Balcani, Caucaso, ex paesi dell'Unione Sovietica, Mar Mediterraneo, America ed Asia. *L'attività di informazione e di comunicazione* di FLARE si allarga e cerca di coinvolgere anche chi con le notizie lavora ogni giorno: i giornalisti. In questo senso è nato "*Bright*", il

<sup>60</sup> [Http://www.flarenetwork.org](http://www.flarenetwork.org)

primo giornale europeo contro la criminalità organizzata. L'obiettivo non è stato quello di creare un nuovo media, ma di mettere a sistema varie esperienze coraggiose che, in questo ambito, esistono da tempo in Europa. Grazie alla collaborazione di professionisti, il giornale on-line cerca di fornire un'analisi più analitica del crimine organizzato in determinati territori, cercando di sensibilizzare la gente comune. Conta quindi sulle conoscenze dei giornalisti delle dinamiche criminali sul proprio territorio; ma si avvale anche di collaboratori esteri che possano far valere ugualmente il loro bagaglio culturale in altri Stati. E' lo staff editoriale di FLARE a coordinare il giornale, insieme a quello di *Narcomafie*, un mensile di informazione fondato nel 1993 dal Gruppo Abele.<sup>61</sup> Il progetto "*Bright*" è stato possibile con il finanziamento della Commissione europea attraverso il *Programma di prevenzione e lotta contro la criminalità*, nonché della Direzione generale giustizia, libertà e sicurezza. I contenuti pubblicati possono provenire da varie fonti: la redazione di "*Bright*", i giornalisti italiani e internazionali e i vari collaboratori; l'Osservatorio, il Comitato Scientifico, di cui parliamo meglio in seguito. "*Bright*" intende anche diventare un'opportunità di formazione internazionale per giovani giornalisti o studenti che ambiscono alla professione. E' tramite "*Bright*" che trovano spazio per parlare di determinati contenuti, la cui pubblicazione spesso viene negata in altri giornali. Sicuramente ciò evidenzia come FLARE, riponga grandi aspettative nei giovani e in quella che il Presidente Curto riconosce nel nome di "*Erasmus generation*". L'obiettivo è appunto sensibilizzare le nuove generazioni su fenomeni che, come quello della criminalità organizzata transnazionale, non possono più rimanere nell'ombra. L'anti-mafia potrà avere concrete possibilità di prevalere nel futuro se a dirigerla saranno i giovani di una società civile informata, determinata, fresca, comunicativa e in grado di giocare con i nuovi mezzi della comunicazione virtuale. I moltissimi giovani volontari che aderiscono all'organizzazione sono una probabile dimostrazione di come ciò stia realmente producendo esiti positivi. Le iniziative di FLARE, in questo senso, sono varie e tra queste vorremmo citarne un'altra a titolo esemplificativo. Nell'agosto 2010 ad Otranto,

---

<sup>61</sup> La rivista, realizzata in collaborazione con l'associazione *Libera*, è stata fondata nel febbraio del 1993, all'indomani delle stragi di Capaci e di via D'Amelio in cui vennero uccisi i giudici Falcone e Borsellino. Da allora *Narcomafie* ha documentato l'aggressione della criminalità organizzata allo Stato, gli interessi legati ai traffici illeciti, le conseguenze della politica corrotta, il mancato rispetto dei diritti umani e la reazione della società civile. Ad essa collaborano giornalisti, docenti universitari, magistrati, centri di documentazione italiani e stranieri, gruppi e associazioni sociali private.

in Puglia, ha preso vita il forum *OLE*, Otranto Legality Experience. Durante una settimana 250 giovani provenienti da tutta Europa, ospiti della caratteristica cittadina pugliese, hanno partecipato a seminari, incontri e workshop di approfondimento con alcuni dei più importanti rappresentanti del mondo politico, economico e giuridico internazionale. Un forum a voce globale per informare i giovani riguardo a temi come economie illegali, criminalità organizzata e globalizzazione finanziaria. Come abbiamo visto nel corso della nostra trattazione, spesso le organizzazioni mafiose hanno saputo sfruttare i trend globalizzanti, soprattutto grazie alla mancanza di precise regole che ne segnassero i confini. In alcuni casi hanno accumulato anche un potere maggiore rispetto a quello dei singoli Paesi. Per questo ci rendiamo conto di come i temi affrontati durante il forum *OLE* siano più che attuali e anche sicuramente di forte impatto. *“Giornalisti, esperti, magistrati, politici e artisti si ritrovano insieme per riflettere e trasmettere la frontiera della conoscenza in Europa e nel mondo sul rapporto tra gli squilibri economici e il male oscuro della criminalità”* ha sostenuto Curto in quella sede. Ancora una volta emerge come l’attività di *FLARE* sia indirizzata a costituire una narrazione complessiva comune riguardo a questi temi. Per quando riguarda il settore d’attività dei *“New media”*, *FLARE* ha cercato di adoperarsi per dar vita a nuovi strumenti di comunicazione rivolti sia ai giovani sia ai cittadini inconsapevoli del fenomeno mafioso transnazionale. Coinvolgendo gli stessi cittadini è nato, per esempio, il progetto *Confiscopolis*. L’idea innovativa è partita dalle menti di Mario Esposito, responsabile della direzione creativa di *FLARE*, e di Pietro Verri, direttore creativo dell’agenzia pubblicitaria *Inadv*. Si tratta di un vero e proprio gioco, un monopolio, dove l’obiettivo è togliere proprietà al crimine organizzato e convertirle in punti di valore per la società civile. L’unico modo di vincere è giocare tutti insieme, contro un nemico comune, cercando di dimostrare quanto sia importante la cooperazione di tutti in questo settore. E’ stato prima un enorme gioco di piazza, dove persone spesso incuriosite si fermavano e si informavano. Lo scopo è stato sicuramente quello di utilizzare un modo semplice e comunicativo per informare la gente comune, riguardo all’importanza dello strumento di contrasto della confisca. Nel progetto *Confiscopolis*, *FLARE* ha cercato di stimolare l’attenzione dei giovani verso la criminalità organizzata e ha fatto in modo che molti di essi si impegnassero anche in una versione on-line. Quest’ultima oggi esiste ed è possibile trovare anche uno splendido spot pubblicitario che ne documenta l’essenza. E’

sconvolgente sapere che oggi esistano giochi interattivi su qualsiasi tipo di organizzazione criminale e addirittura “*mafia war*” sia il gioco interattivo più utilizzato dagli utenti nel social network più conosciuto del momento, *Facebook*. Oggi *Confiscopolis* si pone l’obiettivo di rubargli il primato.

Abbiamo già sottolineato quanto FLARE, dedichi attenzione al target dei giovani considerandoli la vera e propria scommessa del futuro. E’ con questa motivazione che nasce la sua seconda area d’attività, il progetto *FLARE 21*. Si tratta di una sorta di piattaforma in cui i giovani tentano di creare un movimento nuovo, dove la legalità sia acquisita come pilastro fondamentale per garantire la democrazia, la giustizia e l’uguaglianza in termini di diritti e libertà per ogni cittadino. Un modo di comunicare, dividere e accrescere le competenze sul tema della legalità con progetti internazionali di alto livello. I membri della piattaforma possono essere individui e organizzazioni, anche non membri ufficiali della rete FLARE. Questo risponde all’esigenza di garantire una partecipazione più ampia possibile al progetto. Tra tutti gli eventi organizzati con *FLARE 21* il più importante è stato il “*Forum europeo degli studenti per la legalità*”, tenuto dal 5 al 7 dicembre nella capitale della gioventù, Torino. Trenta studenti provenienti da ventidue paesi europei, hanno portato e condiviso le proprie conoscenze ed esperienze in varie iniziative e movimenti studenteschi aventi ad oggetto il tema della legalità. Impressionante è stato il fatto che, nonostante le diverse realtà partecipanti, si è raggiunto un unico concordato con principi e impegni comuni. Il forum ha prodotto, infatti, la “*Dichiarazione degli Studenti Europei per la Legalità*”. Tutto ciò è stato possibile grazie a FLARE e anche grazie all’appoggio dell’Università di Torino.

Per quanto riguarda il terzo settore di attività di FLARE, quello della *memoria*, l’associazione cerca di porre una connessione diretta tra le vittime del crimine organizzato e i relativi parenti di tutta Europa. Questo settore di attività è per FLARE molto importante e nasce dal fatto che, spesso, raccontare storie di vittime della criminalità è di grande aiuto per sensibilizzare la gente comune sulla concretezza di questo fenomeno. La presenza all’OLE di Viviana Matrangola, figlia di Renata Fonte, è una grande dimostrazione di come il coraggio di raccontare possa riuscire a toccare molte menti ed altrettante anime. Oltre a questo, l’attività di FLARE cerca di porsi come una struttura in grado di offrire un sostegno concreto alla vittime, che sia di tipo medico, giuridico o di altro fine specifico. FLARE si occupa anche di studiare con attenzione le

legislazioni nazionali e internazionali in materia di criminalità organizzata. Infatti tenta di individuare le lacune e la buona prassi da diffondere, spingendo i governi ad approvare legislazioni che riconoscano lo status di vittima e la loro relativa tutela. In questo senso FLARE spende molte energie cercando di arginare il problema della mancata coerenza tra gli Stati in materia di criminalità organizzata. Di tutto ciò abbiamo spesso richiamato l'urgenza durante la nostra trattazione.. La sua attività, in questo senso, riguarda principalmente la proposta di una direttiva europea che riconosca la confisca dei beni criminali e il loro riutilizzo per fini sociali, secondo il modello riportato dalla legislazione italiana (la legge 109/1996). Più volte abbiamo riconosciuto l'esigenza dell'esportazione europea di questo strumento. E' infatti in esso che si racchiudono i significati di antimafia istituzionale e di antimafia sociale. Il riutilizzo sociale ha infatti un significato culturale e simbolico: la mafia viene sconfitta e restituisce ciò che ha illegalmente sottratto. E' proprio in quest'area che si organizza il



lavoro del *Comitato di Studio*, la quarta area di attività di FLARE. La gestione del lavoro viene suddivisa in due gruppi:

#### *1. La Tavola Rotonda*

è composta da professionisti provenienti da settori differenti:

- rappresentanti delle Istituzioni governative italiane direttamente coinvolti nel processo di confisca e

di ri-uso e rispettivi rappresentanti delle Istituzioni europee.

- giudici;
- membri di altre ONG che promuovono la confisca e il riutilizzo sociale in Italia;
- i rappresentanti degli enti locali e membri delle cooperative che sono coinvolti direttamente nella gestione dei beni confiscati;
- rappresentati delle Istituzioni europee;
- professori universitari di diritto.

La completezza di questo gruppo prende d'esempio la normativa italiana per elaborare idonei principi guida valevoli in sede europea. Quest'ultimi dovrebbero infatti

funzionare come fundamenta per una direttiva europea sulla confisca e il riutilizzo sociale dei beni mafiosi.

## 2. *Il Comitato scientifico*

Il Comitato Scientifico è composto principalmente da professori universitari, dottorandi e ricercatori. L'obiettivo è quello di produrre un indice di ricerca in grado di analizzare le contromisure giuridiche adottate dai 27 paesi dell'Unione europea contro la criminalità organizzata. Il fine è anche quello di fornire all'opinione pubblica un punto di vista neutrale sugli sforzi compiuti da ogni paese nel contrasto alla criminalità organizzata. In questo modo sarà possibile conoscere rapidamente e valutare l'impegno di ogni nazione. Tramite il lavoro del *Gruppo di studio*, l'Organizzazione ha mantenuto un atteggiamento di costante impegno riguardo al riconoscimento della normativa di confisca e riutilizzo sociale in sede europea. Il suo contributo è stato già evidenziato con il Rapporto Pagano del marzo 2009. Infatti, il Parlamento europeo ha approvato un *report* di Maria Grazia Pagano in cui si raccomanda il Consiglio di adottare una forma di legislazione europea sul riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Successivamente, FLARE si è battuta perché il tema rientrasse nel Programma di Stoccolma per il periodo 2010-2014, di cui abbiamo proposto precedente analisi. Contemporaneamente, ha cercato di svolgere un'attività di sensibilizzazione sui territori che riuscisse a raggiungere più individui possibili. E, in questo senso, i risultati concreti non sono mancati. L'azione di FLARE ha contribuito a far approvare, in Germania, la decisione-quadro sulla confisca e il riutilizzo sociale dei beni mafiosi di cui abbiamo già fatto menzione. Ciò significa che oggi molti procedimenti di confisca sono riconoscibili e mutuabili tra Germania e Italia. FLARE si è battuta anche perché anche in Macedonia e in Serbia siano riconosciute leggi sul tema. Tali leggi oggi esistono e hanno dato vita anche ad maggiore apertura sul tema del ri-utilizzo sociale in quelle zone. Ciò ha avuto concreta dimostrazione il 5 ottobre 2010 quando, a Belgrado, è stato raggiunto un accordo per il rafforzamento della lotta comune contro la criminalità organizzata. L'intesa è stata firmata, al termine di una conferenza di due giorni, dai ministri dell'interno e della giustizia di Serbia, Montenegro, Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Romania, Bulgaria, Slovenia e Albania. Tornando agli obiettivi istituzionali più recenti FLARE ha partecipato, attraverso il *gruppo di studio*, all'impact assessment della Commissione europea riguardante la probabile direttiva sulla confisca e il

riutilizzo sociale dei beni criminali.<sup>62</sup> Abbiamo precedentemente visto come il Trattato di Lisbona abbia aperto nuovi scenari anche per la Società civile rendendo possibile, attraverso la raccolta di un milione di firme, una proposta di legge. Mantenendo coerenza verso il processo che ha preso vita dal rapporto Pagano il 9 dicembre 2010, Giornata mondiale contro la Corruzione, FLARE si è mossa alla volta del Parlamento Europeo organizzando una conferenza intitolata: *“Confisca e riutilizzo: risposte europee allo strapotere della criminalità organizzata”*. Nel corso dell’evento, FLARE ha presentato una proposta di direttiva popolare europea sulla confisca e il riutilizzo sociale dei beni mafiosi. La sfida è di non confinare la lotta internazionale alla mafia solo al contrasto o all’emergenza, ma di puntare alla continuità e di dare un’attenzione costante alle Istituzioni e all’impegno di tutti i cittadini. Tutto ciò rispondendo anche alla concreta necessità di un’armonizzazione delle legislazioni europee in materia, valutando le difficoltà esistenti nei diversi Paesi membri spesso ostacoli di un’effettiva cooperazione. Don Ciotti, ha affermato nella stessa sede: *“L’azione deve avere continuità, deve vedere che Cosa Nostra diventa Cosa Loro, deve poter capire che è possibile uscire da questa terribile cappa”*. Intervistando Curto, è stato chiesto quali saranno i prossimi passi di FLARE in merito, quale strategia verrà seguita. *“Il 2011 è l’anno in cui batteremo il terreno a Bruxelles seguendo i passi della Commissione nel nuovo meccanismo stabilito da Lisbona di co-decisione. FLARE si muoverà raccogliendo le firme in una lunga campagna annuale strada per strada, città per città lungo tutta l’ Europa”*. E’ importante ricordare che si sta parlando di una quantità enorme di beni che ammonta a centinaia di miliardi di euro. In Italia sono state sequestrate alla mafia e destinate a uso sociale ben 359 proprietà dal 1996. L’intervento più incisivo, durante la conferenza, è stata del Commissario di europeo per la giustizia, Cecilia Malmstrom. *“La criminalità organizzata è intollerabile in una Unione europea costruita sul rispetto dei diritti umani e della legge”*-ha detto la Malmstrom- *“Il crimine non deve essere un affare redditizio. Per questo per l’ Unione Europea e’ una priorità sviluppare una politica moderna ed efficace per la confisca e il recupero dei patrimoni criminali”*. In questa nuova procedura la necessità primaria è che tutte le fasi del recupero siano coordinate, dall’identificazione dei beni alle procedure di confisca, al loro immagazzinamento e fino alla loro eventuale cessione. Tutto ciò per evitare ogni

---

<sup>62</sup> L’impact assessment è una valutazione riguardante il possibile l’impatto della direttiva sui territori.



forma remota di collisione. Cecilia Malmstrom ha aggiunto: “*Avere una legislazione in vigore non basta, occorre anche una cooperazione più stretta fra le capitali. Finora le confische sono state modeste*”. Con ciò emerge con chiarezza, ancora una volta, come la cooperazione sia indispensabile perché un serio contrasto al fenomeno mafioso transnazionale possa avere successo. Infatti l’ intenzione dell’Unione europea è quella di far in modo che, entro il 2014, tutti gli Stati membri si siano dotati di autorità centralizzate per la gestione dei beni criminali confiscati e recuperati, attualmente presenti in venti dei paesi della Ue. In Parlamento il sostegno è arrivato da cinque dei sette gruppi politici dell’ Europarlamento (Ppe, S&D, Alde, Gue e Verdi); non hanno dato il loro consenso l’Ecr e l’Efd che raggruppa la Lega e gli indipendentisti britannici dell’Ukip. La direttiva, che dovrebbe veder luce il nel 2011, farà parte di una iniziativa più ambiziosa diretta a proteggere l’economia legale, e comprenderà anche una serie di iniziative per combattere la corruzione e le frodi. Ci occupiamo in seguito di come tale materia sia diventata il campo d’azione di un organizzazione della Società civile come Transparency International.

E’ importante far emergere però, che tale direttiva popolare realizzerebbe il tanto atteso connubio tra ruolo della Società Civile e ruolo delle Istituzioni. Come ripete spesso Don Ciotti, ispiratore di “*Libera*”, l’obiettivo deve essere “*incollare la terra con il cielo*” ossia portare avanti un processo europeo dinamico e veramente partecipativo a cui la gente comune prenda parte e possa recepire.

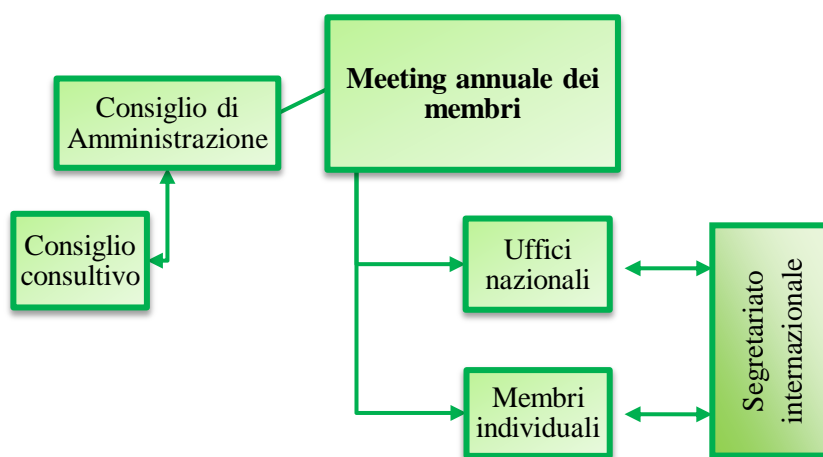
E’ questo su cui dobbiamo soffermarci a riflettere, quando il mondo si chiede come una forma di criminalità organizzata come quella di ‘ndrangheta, cosa nostra, camorra dislocata in ogni angolo del pianeta, possa essere sconfitta. Cooperazione tra Stato, Istituzioni, Società civile ad altissimi livelli è la grande risposta.

#### **4.2 “Transparency International”: the global civil society organization leading the fight against corruption.**

Durante la nostra trattazione abbiamo cercato di dimostrare come anche il fenomeno della corruzione abbia acquisito voce globale, dal momento che le stesse organizzazioni mafiose hanno acquisito equivalente internazionalità. Il lavoro della società civile, in questo senso, si riunisce nell’ampio lavoro di Transparency International. Nasce nel maggio del 1993 a Berlino su iniziativa di Peter Elgen, direttore di una sezione della Banca Mondiale. Si tratta di un network globale ricomprendente ben 90 paesi che

costituiscono oggi una coalizione mondiale contro la corruzione. La globalità del fenomeno rende, ancora una volta, indiscutibile la necessità di cooperazione tra gli Stati. TI definisce, appunto, la corruzione come “*un abuso di potere per guadagno privato. Danneggia chiunque la cui vita e felicità dipenda dell’integrità delle persone in una posizione di autorità.*”<sup>63</sup> E’ proprio considerando l’impatto devastante che la corruzione può avere su ognuno di noi che la società ha il dovere morale di mettere in moto efficaci azioni per prevenirlo e combatterlo. L’obiettivo finale di un’organizzazione come Transparency International diviene costruire un mondo in cui governo, politica, economia, società civile nonché la vita quotidiana delle persone, siano libere dalla corruzione. Per il raggiungimento di questi obiettivi di grande portata, Transparency International si organizza sia in strutture internazionali necessarie al contrasto alle dinamiche globali, sia in strutture nazionali più vicine alle problematiche regionali. Per questo la struttura di TI si ritrova articolata in un’ordinata organizzazione, di cui riproponiamo di seguito uno schema esemplificativo.

**“L’Organigramma di Transparency International”.**



Come possiamo notare TI, si compone essenzialmente di tre organi :

1. il Meeting annuale dei membri, (Annual membership meeting) che ricomprende: gli Uffici Nazionali(National Chapters), i Membri individuali(Individual Members) e l’esecutivo(The executive).
2. il Consiglio di amministrazione(Bord of Directors)

<sup>63</sup> [Http://www.transparency.org](http://www.transparency.org)

### 3. il Segretariato internazionale(International Secretariat)

Il *Consiglio di amministrazione* è l'organo centrale di governo di TI e viene eletto durante il Meeting annuale dai membri. Il suo compito è di decidere la politica e la strategia di TI, supervisionando le attività ma comunicando le sue scelte al Meeting annuale dei membri. Si compone dell'esecutivo dell'organizzazione, a sua volta riunito nelle persone del Presidente e del Vicepresidente, e tra 10-13 membri scelti tra i rappresentanti degli uffici nazionali e quelli dei singoli membri.<sup>64</sup>

Come evidenzia lo schema, gli *Uffici nazionali* sono scelti dal Consiglio di amministrazione. Essi sono del tutto indipendenti e combattono la corruzione nei loro rispettivi paesi in base a programmi propri. Secondo la Carta di TI, è quest'ultima che deve favorire l'istituzione degli uffici nazionali considerando il grande apporto che essi possono garantire all'organizzazione. Allo stesso modo la carta stabilisce che la forma e l'organizzazione di questi uffici può variare a seconda del Paese o della regione interessata, nonché del proprio ordinamento giuridico locale. In un rapporto di mutua assistenza, gli Uffici nazionali e il Segretariato generale lavorano insieme nel contrasto al fenomeno della corruzione. Per questo il *Segretariato generale* ha il compito di assisterli coordinando le varie iniziative regionali, fornendo relativo supporto, ovvero strumenti e tecniche in modo che il contrasto alla corruzione possa risultare efficace. Il *Segretariato* cerca di apporre il suo contributo anche a livello internazionale, per attirare l'attenzione riguardo a Convenzioni anti-corruzione ed altre attività transfrontaliere. Serve anche come centro per l'acquisizione e la diffusione di pratiche innovative per combattere la corruzione. Il suo lavoro è controllato dal Consiglio di Amministrazione. Il processo di decisione politica prende forma nel *Meeting annuale dei Membri*, di cui abbiamo fatto menzione precedentemente. Si costituisce anche un *Consiglio consultivo (Advisory council)*, che segue l'intero processo decisionale. Si tratta di un gruppo di individui con una vasta esperienza nei settori di attività di TI. Per garantirne la multidisciplinarietà si compone di personale di diversa estrazione geografica, culturale e professionale. Fornisce pareri allo stesso Consiglio di amministrazione, da cui viene nominato. Per quanto riguarda i *Membri individuali*, i quali partecipano al Meeting annuale di TI, sono decisi dal Consiglio di amministrazione, lavorano con il

---

<sup>64</sup> La Presidente attuale è la canadese Huguette Label. Il Vicepresidente è Akere T-Muna dal Camerun.

Segretariato generale e da questo ricevono supporto.<sup>65</sup> Alla rete di Transparency si aggiungono anche consulenti specializzati e un fitto movimento di volontari collegati all'organizzazione.

L'organizzata struttura di TI si coordina per il raggiungimento di questi obiettivi:

- ✓ Aumentare la produzione di coscienza e la sensibilizzazione del fenomeno della corruzione;
- ✓ Cercare di coinvolgere il maggiore numero di soggetti nel contrasto alla corruzione nonché trovare partner strategici con cui combatterla;
- ✓ Monitorare il fenomeno della corruzione.
- ✓ Promuovere le norme anti-corruzione e la trasparenza nella politica e negli affari; in questo senso continuerà a chiedere al pubblico e alle Istituzioni di impegnarsi per migliorare le pratiche anti-corruzione;
- ✓ Sviluppare e diffondere idonei strumenti di contrasto al fenomeno.

Per prima l'attività di *sensibilizzazione* si pone di contrastare l'omertà che ricade sul fenomeno e la battaglia culturale di TI si prefigge di abbattere gli ostacoli dell'indifferenza. Quindi la maggior esperienza degli Uffici nazionali sul territorio e l'attività dei volontari, si riuniscono per promuovere la *sensibilità* dell'impatto quotidiano e di lungo termine della corruzione. L'attività di Transparency International non si limita a lanciare l'allarme, ma cerca di offrire soluzioni costruttive a livello locale, nazionale ed internazionale. Nello sviluppo di *coalizioni con le parti interessate e di partner strategici*, TI cerca di coinvolgere vari professionisti, gruppi di riflessione, Istituzioni e soggetti attivi della società civile. Un altro elemento chiave del lavoro di TI è il *monitoraggio de fenomeno della corruzione*. L'analisi e la diagnosi di corruzione, hanno il compito di misurare il campo di applicazione, la frequenza e le manifestazioni del fenomeno. Ciò attraverso indagini e l'uso di opportuni indici, così come altre ricerche. Vediamo meglio in seguito come ciò abbia preso forma. La missione di TI parte, inoltre, dell'urgenza che i Governi procedano ad includere nei loro programmi misure anti-corruzione integrate in vari ambiti.

Ma come fa nella pratica TI a realizzare questa sua finalità? Avendo ora analizzato gli organi che compongono TI, potremmo dire che è attraverso il suo Segretariato Internazionale che Transparency International opera a livello nazionale e internazionale

---

<sup>65</sup> TI Charter. [Http:// www.transparency.org](http://www.transparency.org)

per cambiare le leggi, regolamenti e pratiche, al fine di debellare la corruzione. Cercando di creare un quadro internazionale contro la corruzione, attraverso la cooperazione congiunta, Transparency International promuove accordi intergovernativi in collaborazione con organizzazioni internazionali. Sia il Segretariato che gli Uffici nazionali hanno il compito di monitorare attivamente l'attuazione di tali accordi da parte dei paesi firmatari. Questo include Convenzioni concluse nell'ambito dell'OCSE, l'Unione Africana, l'Unione europea e l'Organizzazione degli Stati americani. In particolare TI si mobilita perché tutti gli Stati adottino la “*Convenzione dell’Onu contro la corruzione*”, unico quadro legislativo che conferisce al problema una cornice legislativa a livello mondiale. La corruzione è un problema transfrontaliero ed è ormai chiaro, a questo punto della nostra trattazione, che unicamente soluzioni a livello nazionale risultano del tutto incomplete.<sup>66</sup>.

Cerchiamo di proporre una breve analisi di alcuni degli strumenti utilizzati da Transparency International, dove gli obiettivi dell’organizzazione si fondano in un’unica strategia. Tra questi distinguiamo:

1. Corruption perception index(CPI);
2. Global corruption Barometer;
3. Transparency reporting on anti-corruption(TRAC);
4. Corruption fighter’s tool kit.

Il *Corruption Perception Index* (CPI) è uno strumento in grado di classificare le nazioni, circa 200, in base al maggior indice di corruzione. Tale classifica si basa su valutazioni di esperti e su sondaggi d’opinione. Si tratta di un indice aggregato che, attraverso una combinazione di differenti fonti di informazione riguardo alla corruzione, rende possibile una comparazione tra i vari Paesi che aderiscono al progetto.

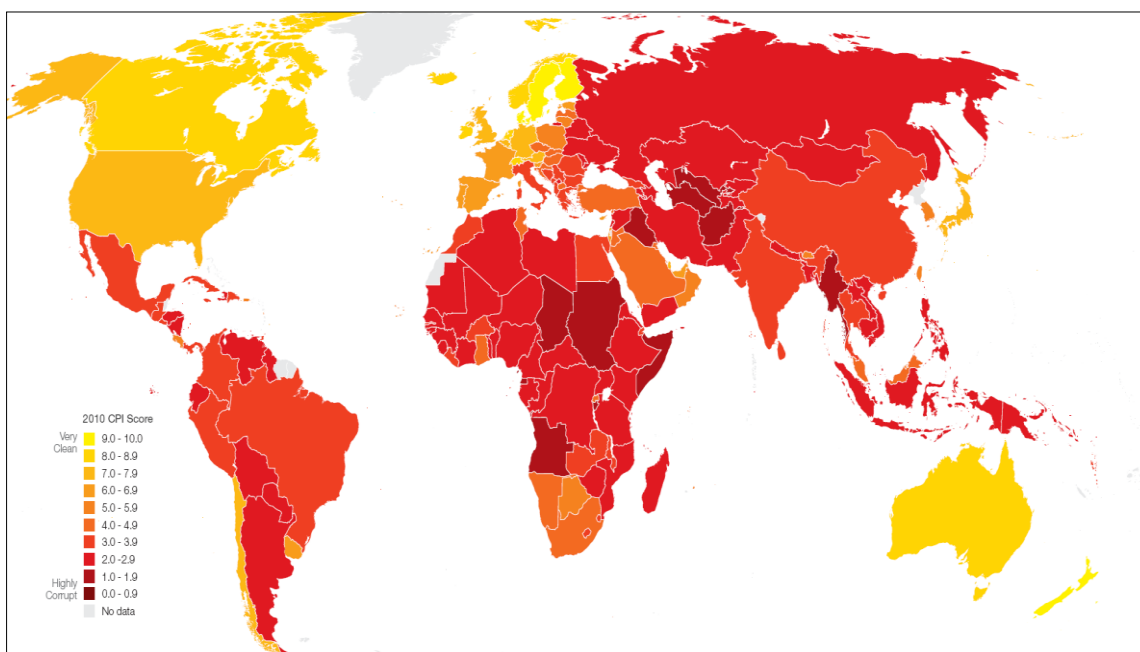
I tre quarti dei 178 Paesi presi in considerazione, secondo la stima del 2010, raggiungono un punteggio al di sotto di 5. E’ importante chiarire che la scala in base alla quale vengono classificati i vari Paesi, indica con 10 i sistemi puliti dalla corruzione e con 0 quelli dove la corruzione tocca livelli massimi.

La mappa geografica seguente dà ampia dimostrazione di quanto detto.

---

<sup>66</sup> Si occuperà anche di promuovere il riconoscimento della Convenzione Anti-corruzione dell’Unione africana del (2003); la Convenzione del Consiglio d’Europa contro la corruzione (1999), la Convenzione dell’OCSE contro la corruzione(1997) e la Convenzione contro la Corruzione interamericana. (1996).

**“Corruption Perception Index 2010. Risultati per Nazione.”<sup>67</sup>**



Come è reso evidente dalla mappa, i Paesi con indici di corruzione minori di 5 predominano il globo terrestre. La corruzione nel mondo è quindi un problema molto serio. Secondo i dati di TI, infatti, le tangenti pagate nel mondo ogni anno al settore pubblico ammonterebbero a 400 miliardi di dollari. La banca mondiale, indicando la corruzione come “*il principale ostacolo allo sviluppo economico e sociale*” di un Paese, stima che le tangenti pagate in tutti i settori ogni anno (oltre mille miliardi di dollari) rappresentino quasi il 3% del prodotto lordo mondiale. Un indice come questo ha proprio lo scopo di sottolineare tutto questo, in modo che emerga ancora maggiormente l’esigenza di forme comuni di contrasto. L’Italia occupa il sessantasettesimo posto nella classifica costruita da Transparency International, con un CPI di 3.9. Fa parte anch’ essa, quindi, dei Paesi con un indice minore di 5 ed è quindi chiaro che il fenomeno della corruzione sia un serio problema anche per il nostro Paese. In base a questo, nel 1996, è nata la sezione italiana di Transparency International che, seguendo gli stessi obiettivi dell’organizzazione madre, considera indispensabile combattere la corruzione in un’ottica internazionale. Un altro importante strumento ad uso di TI, è il *Global Corruption Barometer*. Si tratta di un sondaggio in grado di valutare l’atteggiamento della Società

<sup>67</sup> Rapporto 2010. Corruption perceptions index 2010. [Http://www.transparency.org](http://www.transparency.org).

civile e la sua esperienza verso la corruzione, in decine di città del mondo. Il *Global Corruption Barometer* del 2010 ha raccolto l'opinione di ben 91.500 persone in 86 paesi, facendone un sondaggio d'opinione di carattere globale. Secondo i risultati ottenuti, sei su dieci delle persone intervistate sostengono che la corruzione sia aumentata negli ultimi tre anni; una persona su quattro ha ammesso di pagare tangenti nell'ultimo anno; otto persone su dieci credono che i loro governi siano corrotti; 50% delle persone intervistate pensano che le misure anti-corruzione prese dai loro governi siano inefficaci. Quindi è assolutamente necessario, ancora una volta, richiamare maggiormente i Governi perché le loro azioni nel contrasto alla corruzione si facciano più incisive.

Se è vero che la corruzione tocca tutti gli ambiti e i settori, l'infiltrazione nel mondo dell'economia è davvero forte. TI ha posto tra i suoi obiettivi il contrasto alla "criminalizzazione dell'economia", auspicando la più completa trasparenza in questo settore. Nel mercato le imprese legali, che non riescono a comprimere i costi e a praticare prezzi simili al sistema illegale, assumono un ruolo marginale con due grossi rischi: esserne totalmente espulse, ovvero diventare preda della criminalità organizzata.

L'omertà del mondo economico, spesso, spinge a considerare "la mafia-impresa" uno strumento di accumulazione del capitale, un datore di lavoro, un ammortizzatore sociale, un investitore nelle attività produttive legali e un fattore di sviluppo economico.

Una profonda attività di sensibilizzazione contro queste forme di giudizio deve essere sicuramente svolta, e TI non ha certo sottovalutato la necessità dell'intervento. In questo senso ha dato vita al TRAC, *Transparency Reporting on Anti-corruption*: è uno strumento con il compito di valutare come 500 leader da tutto il mondo abbiamo messo in moto strategie contro la corruzione. Il *Transparency Reporting on Anti-corruption* si basa sulla convinzione che la diffusione globale di queste strategie sia la chiave per migliorare la trasparenza societaria. Si prefigge quindi di incoraggiare le imprese ad adottare e a rendere pubbliche le misure che hanno messo in atto per scoraggiare le pratiche di corruzione; inoltre, cerca di promuovere standard di reporting aziendale per l'integrità nonché misure anti-corruzione. In realtà i risultati non sono stati esattamente quelli sperati. La prima relazione del reporting ha dimostrato che la strada da percorrere per una cooperazione globale in questo settore è ancora lunga e travagliata. Infatti le aziende non hanno ancora degnamente incorporato misure anti-corruzione nella propria

organizzazione societaria. Sicuramente tanto può essere fatto, ma un forum di scambio reciproco come attende di realizzare il TRAC, può essere un buon punto di partenza.

Il contrasto operato da Transparency International, ha preso forma concreta poi nel *Corruption Fighter's Tool Kit*. Si tratta di un vero e proprio kit di istruzioni che riunisce innovativi strumenti anticorruzione ideati dalle sezioni regionali di TI e da altre organizzazioni della società civile provenienti da tutto il mondo. L'obiettivo è riunire le esperienze pratiche provenienti dai vari Stati, in modo che ciascun Paese possa prenderle da esempio. Attualmente il *Corruption Fighters' Tool Kit* include ben 46 strumenti anti-corruzione. Un esempio è quello proveniente dalla sezione Bangladesh di Transparency, che utilizza il teatro come mezzo per aumentare l'attenzione della Società sulla corruzione. L'ultima edizione del kit ha visto la luce nel 2004, ed è stata intitolata "*Teaching integrity to Youth in 11 country*". Si è occupata di includere esempi di esperienze sull'educazione alla legalità da ben undici paesi differenti, sottolineando come anche per TI i giovani rappresentino un target importantissimo.

Abbiamo iniziato la nostra trattazione affermando di come una battaglia culturale sia di vitale importanza per il contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. Vorremmo chiudere nello stesso modo con le parole di Maria Teresa Brassioli, presidente di Transparency International Italia: "*La corruzione non è un destino ineluttabile ma un sistema culturale: accettare il sistema corruzione significa barattare la cultura del giusto, del rispetto, della solidarietà partecipe, dei diritti e dei doveri con la cultura del privilegio e dell'arbitrio*".<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> [Http://www.transparency.it/](http://www.transparency.it/)



## Conclusioni

E' ormai chiaro che la ramificazione transnazionale del fenomeno mafioso è riuscita a contaminare ogni angolo del pianeta. I dati delle Nazioni Unite rilevano che la presenza del crimine organizzato nel Pil globale rappresenta una percentuale del 10 per cento. Inoltre, sempre considerando la stessa fonte, il carattere transnazionale del fenomeno si esprime nelle percentuali dell'economia illegale nel Pil di alcuni paesi europei: circa il 27 per cento in Grecia, il 22 per cento in Italia, l'11 per cento in Germania, il 12 per cento in Francia, il 18 per cento in Belgio e il 17 per cento in Spagna. Confermando l'eco globale del fenomeno, nella relazione della commissione parlamentare antimafia del 2008, il suo presidente Francesco Forgione, affermava: *“Il contagio delle 'ndrine va da Rosarno all'Australia, da San Luca a Duisburg. Molecole criminali che schizzano, si diffondono e si riproducono nel mondo. Una mafia liquida che si infila dappertutto”*. Le organizzazioni mafiose, con la loro capacità di mimetizzarsi mantenendo cultura e struttura, hanno saputo sfruttare il deficit di molti paesi che non disponevano e ancora oggi non dispongono di una legislazione adeguata a sconfiggere la criminalità organizzata transnazionale. In molti ordinamenti stranieri non viene riconosciuta l'associazione per delinquere come autonomo titolo di reato. In alcuni paesi è strutturata come semplice aggravante del reato commesso; in altri ancora è semplicemente fatto punibile; nei paesi di Common Law, come Inghilterra e Irlanda, non viene nemmeno riconosciuta. L'esempio della Spagna, dove il regime di carcere duro non viene riconosciuto, dimostra come tale flessibilità abbia permesso ai criminali di gestire i loro affari direttamente dal carcere. Le carceri spagnole vengono paragonate addirittura ad un “Villaggio Valtur” per mafiosi. In Germania, poi, la strage di Duisburg dimostra chiaramente l'incomunicabilità tra le legislazioni dei vari Paesi, dove una forma cooperativa di contrasto non viene realmente percepita come urgente. Fortunatamente, l'eco internazionale di quell'evento ha portato la Germania ad adottare una norma riguardo al procedimento di sequestro e confisca dei beni e dei patrimoni mafiosi avviato dall'autorità giudiziaria di un altro paese.

La stessa Unione Europea aveva riconosciuto nella cooperazione fra gli Stati l'unica via d'uscita per contrastare la criminalità organizzata transnazionale. L'armonizzazione normativa doveva seguire l'esempio italiano. Infatti nomi illustri dell'anti-mafia siciliana avrebbero sostenuto spesso in incontri pubblici all'estero, *“l'importanza di*

*valorizzare l'esperienza accumulata nel contesto locale per meglio fronteggiare il diffondersi del fenomeno a livello europeo*<sup>69</sup>. Fin dall'inizio, però, il percorso dell'Unione veniva segnato da un profondo deficit tra crescente consapevolezza delle potenzialità di un approccio europeo in materia, e le difficoltà di una piena concretizzazione delle stesse. Se era possibile notare uno sforzo per accelerare i progressi sul campo, le perduranti divergenze portavano solo a soluzioni parziali e non riconnettibili in quadro giuridico uniforme.

Fino agli anni Settanta, infatti, la cooperazione era possibile solo attraverso gruppi informali come il gruppo "Trevi". Gli Stati erano troppo attenti alle proprie prerogative nazionali per accettare forme di cooperazione, nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale. Ciò riguardava, soprattutto, l'attività di polizia e giudiziaria che consideravano essere di loro esclusiva portata. Pochi anni dopo, però, nel 1985, lo spazio Schengen abbatteva le frontiere sia per i cittadini che per i criminali. L'urgenza della cooperazione europea diveniva un imperativo indiscutibile. Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, dava vita al terzo pilastro dell'Unione Europa di "*Giustizia ed affari interni*". In realtà il Trattato non concretizzava un comune quadro normativo in merito e istituiva una mera cooperazione intergovernativa. L'ormai certa diffusione transnazionale della mafia avrebbe potuto far pensare che un primo settore di futuro coordinamento da parte dell'Unione riguardasse l'investigazione di Polizia, quale momento primario del contrasto al crimine in genere. Sebbene Maastricht decidesse per l'istituzione di Europol, l'Ufficio europeo di Polizia, lo privava di qualsiasi potere operativo. Per di più l'Ufficio europeo di Polizia, entrava effettivamente in vigore molto tempo dopo e solo con l'approvazione del Trattato di Amsterdam. Ciò era una chiara dimostrazione di come l'attività di Polizia venisse considerata dagli Stati ancora di assoluta competenza nazionale. Con il Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997, la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, veniva precisata secondo ambizioni meglio definite. Quest'ultime, a detta di molti, risultavano però ripetitive rispetto a quanto stabilito a Maastricht. Se la grande novità introdotta a Maastricht erano le "*azioni-comuni*", il

---

<sup>69</sup> Jörg Arnold, Militello Vincenzo, Paoli Letizia (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione, repressione in Italia Germania, Spagna*, Parte I pag. 47 op. cit.

Trattato di Amsterdam le sostituiva con le “*decisioni-comuni*”. In realtà entrambi gli strumenti erano gravati dallo stesso limite: la mancanza di efficacia diretta lasciava liberi gli Stati di scegliere forme e mezzi con cui inserirle nei propri ordinamenti. Ciò non causava altro che maggiori incongruenze riguardo ad una legislazione di contrasto di per sé già frammentata. A distanza di quasi due anni, il 28 aprile 1999, nasceva un importante mezzo di contrasto: l’OLAF. Quest’ultimo svolgeva tutte le funzioni investigative allo scopo di rafforzare la lotta contro le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illegale che danneggiasse gli interessi finanziari della Comunità europea. La strada percorsa dall’Unione Europea non si interrompeva certo ad Amsterdam e proseguiva quando, nell’ottobre 1999, il Consiglio europeo dedicava una propria riunione in maniera esclusiva agli affari interni e alla giustizia nella cittadina finlandese di Tampere. Quanto stabilito ad Amsterdam doveva trovare attuazione pratica tramite la fissazione di obiettivi politici concreti. Il Consiglio europeo di Tampere decideva l’istituzione dell’unità di cooperazione giudiziaria Eurojust e la sostituzione della pratica di estradizione con il Mandato d’arresto europeo. Sebbene i risultati raggiunti di Eurojust erano buoni, notevoli rimanevano le asimmetrie tra l’incisività della sua azione nei diversi Paesi membri. In particolare ciò valeva per l’Italia dove l’iter parlamentare era stato ben difficoltoso. L’originario disegno di legge veniva respinto dal Capo dello Stato per motivi di incostituzionalità portando ad una successiva approvazione gravata da forti perplessità. E’ chiaro, quindi, che gli Stati spesso sacrificavano forti esigenze di contrasto a livello europeo in nome di propri principi nazionali considerati inviolabili. Il Consiglio Europeo di Tampere introduceva, poi, l’istituzione del Mandato d’arresto europeo allo scopo di rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le reticenze da parte degli Stati pesavano ancora una volta, considerando che l’inizio della sua effettiva operatività veniva sancito ben a quattro anni di distanza. E’ pur vero, però, che lo stesso testo della decisione appariva incerto. D’altra parte il Governo italiano disapprovava la lista dei reati prevista per l’applicazione dell’istituto, considerandola di natura troppo eterogenea. Si auspicava anche una precedente armonizzazione del diritto sostanziale in materia, in base al fatto che le garanzie di libertà e difesa non venivano sufficientemente garantite. Le regole dello Stato di diritto venivano richiamate, anche in questo caso, come assoluta priorità. Del resto la giurisprudenza del mandato d’arresto

europeo evidenziava le problematiche nel realizzare un'armonizzazione che prescindesse dall'assicurazione dei diritti e principi fondamentali.

A livello internazionale una pietra miliare nel contrasto alla criminalità organizzata veniva posta nell'aprile 2000, quando l'Assemblea generale dell'Onu adottava la "*Convenzione delle nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*". Entrava in vigore ben tre anni dopo, superate le lentezze con cui gli Stati procedettero alla ratifica. Si trattava del primo strumento giuridico propriamente internazionale in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata transfrontaliera. Le definizioni di "*gruppo criminale organizzato*" e di "*reato transnazionale*" apparivano però troppo generiche, in mancanza di un'adeguata specificazione di ruoli e sanzioni applicabili.

La comunità internazionale dal canto suo, si dimostrava ancora reticente nel sacrificare i principi nazionali in nome del contrasto alla criminalità organizzata. Non faceva eccezione l'Italia che, nonostante il grande apporto che aveva fornito alla stesura della Convenzione, procedeva alla sua ratifica ben sei anni a seguire. Inoltre, nonostante gli sforzi della Commissione antimafia, era una strategia di basso profilo a padroneggiare il disegno di legge relativo. Si trattava probabilmente di un'occasione persa per rafforzare ulteriormente la nostra legislazione antimafia.

L'ondivago percorso europeo, nel frattempo, era segnato dalla clausola di voto all'unanimità che ostacolava spesso la fluidità dell'azione del Consiglio. Le nuove prospettive adottate in sede europea, dovrebbero far pensare ad una probabile innovazione in questo senso.

Grazie al Trattato di Lisbona, firmato nella capitale portoghese il 12 dicembre 2007, la maggior parte delle decisioni nel settore di libertà, sicurezza e giustizia, vengono assunte a maggioranza qualificata. Il Parlamento europeo gode anche del potere di "*co-decisione*". Il Trattato di Lisbona, inoltre, introduce il "*diritto di iniziativa popolare*", favorendo il dialogo dell'Unione con la società civile. Tramite questo istituto un milione di cittadini europei possono sottoporre una proposta di legge direttamente alla Commissione europea. L'articolo 68 del Trattato prevede, inoltre, l'implementazione da parte del Consiglio di nuove strategie per l'area di libertà, sicurezza e giustizia. Infatti è il recente Programma di Stoccolma, previsto per il 2010-2014, ad indicare i futuri passi dell'Unione in questo senso. Quarantuno sono state le azioni strategiche previste in

tema di sicurezza e riguardanti: il riciclaggio, la confisca dei beni, gli organismi anti-frode, la corruzione e la contraffazione con un'attenzione particolare alla strategia anti-droga. La concretizzazione dello spazio giuridico europeo viene, inoltre, riconosciuta come un'imminente priorità da parte dell'Unione.

A livello internazionale i più recenti sviluppi riguardano il ruolo dell'UNODC, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine. Secondo il report 2010, l'UNODC si riconosce custode della “*Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*”. I 500 funzionari che lo compongono sono una dimostrazione concreta di come la cooperazione, perché il contrasto possa risultare efficace, debba organizzarsi in un coinvolgimento di tipo globale. La strategia di Pino Arlacchi, “*Un mondo libero dalla droga*”, è stata riconfermata all'UNODC fino al 2019. Per il resto, l'Ufficio sembra muoversi seguendo i suoi obiettivi di lunga portata: aiutare i Governi a gestire le questioni legate alla droga, alla criminalità, al terrorismo, al riciclaggio; a massimizzare la conoscenza su questi temi tra Istituzioni governative e agenzie; aumentare la consapevolezza di tali questioni tra l'opinione pubblica, a livello nazionale, comunitario e globale.

L'attività di sensibilizzazione riguardo a fenomeni mafiosi, trova il suo principale protagonista nel ruolo occupato dalla società civile. Quest'ultima tenta, infatti, di costituire una narrazione complessiva della criminalità organizzata transnazionale che valga a livello europeo ed internazionale. Il network globale Transparency International, ricomprendente ben 90 Paesi, ha fatto del liberare il mondo della corruzione la sua principale battaglia. Ciò che auspica è costituire un mondo in cui governo, politica, economia, società civile nonché la vita quotidiana delle persone, siano libere dalla corruzione. TI cerca di unire all'attività di sensibilizzazione un lavoro di promozione, che riguardi sia norme anti-corruzione che la messa in pratica di idonei strumenti di contrasto. I risultati concreti non sono mancati. Grazie a TI, infatti, la corruzione non è più considerata un tabù da parte degli Stati. E' oggi all'ordine del giorno dell'agenda regionale, nazionale e globale. Inoltre, grazie a Transparency International, è doveroso ricordare che:

- ✚ fino al 1996, la Banca Mondiale non discuteva esplicitamente di corruzione. Oggi la considera come il più grande intralcio allo sviluppo di tipo economico e sociale.

- ✚ le Nazioni Unite mettono in evidenza il buon governo e la lotta alla corruzione come elementi chiave per ridurre la povertà.
- ✚ il Fondo monetario internazionale, tiene conto delle ripercussioni negative della corruzione in materia di prestazioni economiche.
- ✚ i candidati politici di tutto il mondo fanno valere nelle loro campagne le misure anti-corruzione come piattaforme di buon governo.

A livello europeo è principalmente l'attività di FLARE *Freedom, legality and rights in Europe*, a svolgere una profonda attività di sensibilizzazione sui territori tentando di raccontare "la mafia in Europa". A tutto ciò ha saputo coniugare obiettivi politici concreti come il riconoscimento in sede europea della direttiva sulla confisca e il riutilizzo sociale dei beni mafiosi. Ciò che ha reso finora difficoltosa la cooperazione internazionale in materia di confisca, infatti, è stata la mancanza di accordi fra vari Stati per regolare la destinazione dei beni confiscati e l'onere delle spese sostenute per confiscarli, custodirli ed amministrarli. IL 9 dicembre 2010, giornata mondiale contro la corruzione, FLARE ha organizzato presso l'emiclo del Parlamento europeo la Conferenza "*Confisca e riutilizzo: risposte europee allo strapotere della criminalità organizzata*". In quella sede, grazie alle nuove prospettive offerte dal Trattato di Lisbona, ha potuto presentare la proposta di direttiva popolare riguardante il riconoscimento europeo di confisca e riutilizzo sociale dei beni mafiosi. Tale proposta ha rappresentato un primo passo per smantellare il potere economico e finanziario della mafia e fare chiarezza nella zona grigia tra attività legali e illegali. Ribadendo la necessità di una cooperazione più stretta fra le capitali, ha sottolineato anche la necessità del coordinamento delle varie fasi della procedura. Le risposte sono state positive da Bruxelles, considerando che la direttiva avrà probabilmente luce nel giugno 2011. Ciò che l'Europa sembra aver recepito riguarda la necessità che ogni nuova iniziativa in materia venga considerata come parte di una strategia complessiva. In base a questo, al termine dei lavori, sono stati quindi stilati dei punti di partenza per contrastare l'accerchiamento della criminalità organizzata:

- ✚ tornare ad un controllo del movimento dei capitali;
- ✚ tassare le rendite finanziarie;
- ✚ aumentare la trasparenza nell'utilizzo di fondi pubblici;
- ✚ combattere i paradisi fiscali;

✚ insistere sulla confisca dei beni criminali.

Le future strategie dell'Unione sembrano quindi rispondere alle esigenze di un'efficace coordinamento in materia di contrasto. L'interrogativo futuro rimane sul deficit che ha da sempre caratterizzato il suo percorso alla ricerca di armonizzazione e cooperazione. Riuscirà l'Unione europea a superare le tensioni tra la consapevolezza di interventi comuni europei in materia e le difficoltà nel metterli efficacemente in pratica?

E' ormai chiaro che, a questo punto, alla globalizzazione del fenomeno mafioso debba corrispondere una globalizzazione dell'impegno.

Non esistono parole più idonee per urlare a gran voce ciò che abbiamo tentato di far intuire in ogni riga del nostro elaborato, se non quelle del Magistrato che ha fatto la storia d'Italia, Paolo Borsellino: *“la lotta alla mafia deve realizzarsi come un movimento culturale e morale deve abituare tutti a sentire la bellezza del fresco profumo di libertà che si oppone al puzzo del compromesso morale, dell'indifferenza, della contiguità e quindi della complicità”*.

## Bibliografia

Balbo Paola, *Il mandato di arresto europeo secondo la legge di attuazione italiana*, Torino, Edizioni Giappichelli, 2005.

Bassiouni M. Cherif (a cura di), *La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo*, Milano, Edizioni Giuffrè, 2005.

Ciconte Enzo, *'Ndrangheta*, Milano, Edizioni Rubbettino, 2008.

Draetta Ugo, *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Milano, Edizioni Giuffrè, 2009.

Forgione Francesco, *Mafia export, come 'ndrangheta, cosa nostra e camorra hanno colonizzato il mondo*, Milano, Edizioni Baldini Castoldi Dalai, 2009.

Grasso Piero, Lodato Saverio, *La mafia invisibile*, Milano, Edizioni Mondadori, 2001.

Gratteri Nicola, Nicaso Antonio, *Fratelli di sangue l' 'ndrangheta tra arretratezza e modernità: da mafia agro-pastorale a holding del crimine. La storia, la struttura, i codici, le ramificazioni*, Cosenza, Edizioni Pellegrini, 2007.

Gratteri Nicola, Nicaso Antonio, *La malapianta*, Edizioni Mondadori, 2009.

Jörg Arnold, Militello Vincenzo, Paoli Letizia (a cura di), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale. Forme di manifestazione, prevenzione, repressione in Italia Germania, Spagna, Strafrecht*, Edizioni Iuscrim, 2000.

Laudati Antonio, Veltri Elio, *Mafia pulita*, Milano, Edizioni Longanesi, 2009

Palmieri Marco, *Mandato d'arresto europeo. La cooperazione comunitaria in materia penale*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2005.

Peccioli Annamaria, *Unione europea e criminalità transnazionale: nuovi sviluppi*, Torino, Edizioni Giappichelli, 2005.

Pepino Livio, Mareso Manuela (a cura di) *Nuovo dizionario di mafia e antimafia*, Torino, Edizioni Ega, 2008.

Rosi Elisabetta (a cura di), *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione Onu di Palermo*, Milanofiori Assago, Edizioni IPSOA, 2007.

Tesauro Giuseppe, *Diritto comunitario*, Verona, Edizioni CEDAM, 2008.



## **Sitografia**

FLARE Freedom, Legality and Rights in Europe <http://www.flarenetwork.org>

Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie <http://www.libera.it>

OLAF [http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/index\\_it.html](http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/index_it.html)

Transparency International <http://www.transperancy.org>

Transparency International Italia <http://www.transparency.it/>

Unione europea <http://europa.eu>

United Nations Office on Drugs and crime <http://www.unodc.org/>

## **Ringraziamenti**

***Ringrazio** Nando Dalla Chiesa, per l'attenzione e l'aiuto che ha prestato a questo lavoro; ma soprattutto perché ha saputo insegnarmi la Sua passione e io ho tentato di farla mia.*

***Ringrazio** il presidente di FLARE, Michele Curto per la gentilezza e disponibilità riservatemi durante l'intervista.*

***Ringrazio** Laura, Sandro, Paolo, Gabriella, Angelo, Elisa, Lorenzo, Marcella, Matteo, Martina e il nuovo arrivato Giovanni. Li ringrazio uno per uno perché insieme fanno essere un'indispensabile famiglia.*

***Ringrazio** le mie compagne di vita, Arianna e Lara, sostegno prezioso di ogni singola pagina scritta.*

***Ringrazio** Federica, perché i suoi occhi azzurri mi hanno sempre dato coraggio.*